

DAB problematiek regionale publieke media instellingen.



Figuur 1

Knelpunten en mogelijke oplossingen bij
de uitvoering van de publiek taak in de digitale ether.

Inhoud

Inhoud	2
Hoofdstuk 1 Management Samenvatting	4
Hoofdstuk 2 Inleiding	5
Hoofdstuk 3 Taak Regionale Publieke Media Instellingen	5
Hoofdstuk 4 Huidige situatie	5
Hoofdstuk 5 Knelpunten huidige situatie:	7
Hoofdstuk 6 Ontstaan huidige situatie	7
1. Tot 2012 – De weg naar de eerste vergunningen	7
Internationale verdragen	7
Regionaal kavel toch geveild	8
Taskforce voor niet-landelijke radio	8
Gezamenlijk gebruik bovenregionaal kavel	9
Mislukte onderhandelingen.	9
Mediation noodzakelijk	9
Opnieuw onderhandelen	9
2. Tot 2017 – de eerste uitzendingen starten	10
Inkoop netwerken	10
Openbare aanbesteding	10
RPMI's betalen meerkosten grotere dekking	10
Kwaliteit van de netwerken	10
Risico staatssteun	10
Resultaat inkoop	11
3. Tot 2022 – strengere eisen	11
Agentschap Telecom: Netwerken voldoen niet	11
4. 2022 tot heden	12
Taskforce indeling digitaal spectrum	12
Andere indeling van allotments	12
Nieuwe samenwerkingsovereenkomst voor 1 september 2022	13
Inkoop netwerken voor nieuwe indeling Laag 4	14
Dekking en kwaliteit vanaf december 2022	14
Hoofdstuk 7 Mogelijke oplossingen:	14
Scenario 1: Voorrang aanpassen/uitbreiden	14
Scenario 2A: Licentie naar RPMI	15
Scenario 2B: Licentie naar RPO	15
Scenario 3: Niveau vergunningvoorschriften bijstellen	15

Scenario 4A: Laag 4 wordt regionaal publiek	16
Scenario 4B: Laag 4 wordt publiek (Landelijk + regionaal)	16
Weging scenario's.....	16
Hoofdstuk 8 Conclusie	18
Hoofdstuk 9 Verantwoording	18

Hoofdstuk 1 Management Samenvatting

Deze notitie geeft een overzicht van het huidige radiolandschap voor DAB vanuit het perspectief van de regionale publieke omroepen, met daarbij de knelpunten en scenario's voor oplossingen.

De huidige knelpunten vinden hun oorsprong in de regelgeving die gaat over het frequentiebeleid. De regelgeving bevat vrijwel geen bepalingen die rekening houden met de taak van de regionale omroep. Ze zijn primair gericht op het beschikbaar stellen van frequentieruimte aan commerciële partijen. De voorschriften bevatten te weinig handvatten om de publieke taak uit te kunnen voeren zonder gehinderd te worden door commerciële belangen van private radio ondernemingen. Keuzes die gemaakt zijn bij de uitgifte van frequenties werkten voor regionale publieke omroepen steeds nadelig. De huidige situatie is daarmee ontstaan uit gemaakte keuzes in het verleden.

De ambities van de (radio)partijen, die verplicht samenwerkingsovereenkomsten moesten sluiten, liepen zo ver uiteen, dat keer op keer regionale omroepen concessies hebben gedaan om zo goed mogelijk aan de voorwaarden van de frequentievergunningen te voldoen. De eerste keer gebeurde dit in 2012, en opnieuw bij de verlengingen in 2017 en 2022. Het resultaat is een reeks radionetwerken die in kwantitatieve en kwalitatieve kwaliteit niet voldoen aan hetgeen men van regionale publieke media zou verwachten, gelet op de in de Mediawet beschreven publieke media-opdracht. De dekking is minder goed dan regionale publieke FM-ontvangst. Ook de betrouwbaarheid is veel lager dan FM.

In 2018 is gestart met de voorbereiding van een frequentieruil voor DAB, onder leiding van EZK. Bij deze frequentieruil – die in 2022 plaatsvond – zijn de voorschriften niet aangevuld met waarborgen voor de taak van de regionale publieke media instellingen. Dat leidde tot geografisch kleinere vergunde gebieden – de dekking reikt minder ver buiten de regionale verzorgingsgebieden, waardoor bij de randen van nieuwe verzorgingsgebieden sneller verminderde ontvangst kan voorkomen. De afspraken over kwaliteit en omvang van de netwerken is via onderhandelingen met de Niet-landelijke Commerciële Radio Omroepen¹ tot stand gekomen. De RPMI's hebben steeds concessies gedaan om tijdig een samenwerkingsovereenkomst te kunnen sluiten en vervolgens een inkoopprocedure te kunnen doorlopen.

Om te zorgen dat regionale omroepen wel onafhankelijk kunnen uitzenden op DAB zijn meerdere scenario's denkbaar. De voor en nadelen zijn in kaart gebracht. De scenario's zijn vergeleken, waarbij gekeken is in welke mate ze de knelpunten oplossen, haalbaar zijn, en welk effect ze hebben op andere belanghebbenden binnen elk scenario.

Het beste scenario is Scenario 1 – voorrang aanpassen/uitbreiden. Daarbij wordt bij de toewijzing van DAB frequenties niet alleen het recht op gebruik van spectrum bij voorrang aan RPMI's toegekend, maar ook voorrang gegeven bij het bepalen van de kwaliteit en dekking van de netwerken.

In Scenario 1 is de regionale omroep voor de uitrol van DAB-netwerken niet langer afhankelijk van commerciële partijen. Daardoor kan een netwerk worden aangelegd dat past bij de taak van RPMI's. Commerciële stations worden daarin niet benadeeld en kunnen gebruik maken van de netwerken en weten vooraf welke dekking en kwaliteit en kosten ze van de netwerken mogen verwachten.

¹ NLCO's, Niet-landelijke Commerciële Radio Omroepen (met een vergunning voor FM of middengolf en daaraan gekoppeld een DAB+ vergunning in Laag 4)

Hoofdstuk 2 Inleiding

Deze notitie heeft als doel de huidige situatie van het digitale radiolandschap vanuit het perspectief van de regionale publieke media opdracht in kaart te brengen. De notitie beperkt zich tot de distributie op DAB+, beter bekend als Digitale Radio. Eerst wordt de taak en de huidige situatie geschetst. Daarna wordt ingegaan op het ontstaan van de huidige situatie. Vervolgens wordt een aantal scenario's geschetst voor het verbeteren van de situatie. Daarbij worden op hoofdlijnen de aanpassingen geschetst en worden de voor- en nadelen van elk scenario geduid. Het sluit af met een conclusie welk scenario het meest recht doet aan de opdracht van de regionale publieke media instellingen.

Hoofdstuk 3 Taak Regionale Publieke Media Instellingen

De publieke mediaopdracht voor regionale publieke omroepen – hierna: RPMI's² - staat beschreven in de Mediawet³. Artikel 2.1 sub 3 van die wet bevat bepalingen die richting geven aan de distributie. Het moet via omroepzenders worden verspreid "naar alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd zonder dat zij voor de ontvangst andere kosten moeten betalen dan de kosten van aanschaf en gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken."⁴ Via FM wordt dit nagenoeg gehaald. Bij DAB+ wordt hier niet aan voldaan, veel inwoners kunnen binnenshuis en buitenshuis niet via DAB naar de regionale omroepen luisteren. Beneden de grote rivieren is de ontvangst beter dan daarboven.

Het gebruik van DAB in het medialandschap neemt toe. Het aantal auto's met DAB-ontvangst neemt snel toe. Inmiddels beschikt een kwart van de Nederlandse huishoudens over een DAB ontvanger⁵. de meeste auto's worden tegenwoordig standaard met een DAB ontvanger uitgerust.

Hoofdstuk 4 Huidige situatie

Elke RPMI heeft een losse FM vergunning en een losse DAB vergunning, elk met een looptijd van 1 september 2022 tot 1 sept 2027. Deze frequentieruimte is aan publieke omroep toegewezen op basis van voorrang in Nationaal Frequentieplan⁶ (NFP 2014). Voor de DAB vergunningen geldt een aantal kaders en voorwaarden. Dit zijn de voor deze notitie relevante bepalingen in deze vergunning:

- Recht om in je eigen gebied uit te zenden;
- Minimale dekking 75% demografisch indoor 90% geografisch outdoor;
- Plicht om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met andere vergunninghouders in een allotment (overeenkomst als bedoeld in artikel 3.21 van de Telecommunicatiewet⁷)

In de samenwerkingsovereenkomst zijn afspraken vastgelegd over dekking, kwaliteit en kostenverdeling.

- Dekking:

² RPMI: Regionale Publieke Media Instelling in de zin van de Mediawet.

³ [Mediawet 2008](#)

⁴ Artikel 2.1 Mediawet 2008 lid 3

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/38/bekendheid-en-bezit-van-digitale-radio-dab->

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035791/>

⁷ [Artikel 3.21 Telecommunicatiewet](#): In de gevallen waarin samenwerking tussen gebruikers van frequentieruimte noodzakelijk is voor het kunnen gebruiken van de aan hen toegewezen frequentieruimte, sluiten de desbetreffende gebruikers binnen een door Onze Minister te bepalen periode na de toewijzing als bedoeld in artikel 3.5 of de verlening van de vergunning een overeenkomst betreffende de voorwaarden tot gezamenlijk gebruik van dat deel van de frequentieruimte. De periode kan voor de verschillende soorten gebruikers verschillend worden vastgesteld.

De afgesproken dekking in DAB Laag 4 is zowel outdoor als indoor kleiner dan de gehele bevolking en is berekend met ITU.R.1546-2. In Brabant & Limburg (allotment 7C-Z) bleef de dekking gelijk aan de eerdere situatie: ongeveer 96,5% geografische dekking outdoor en 80% demografisch indoor. Er is wel een opstelpunt in Vught toegevoegd, maar dat had weinig effect op de outdoor dekking. In Zeeland (Allotment 5B) is de dekking met ongeveer 96,5% geografische dekking outdoor en 80% demografisch indoor binnen de provincie gelijk gebleven. In Zuid-Holland (Allotment 5B) is de dekking gewijzigd naar ongeveer 96% geografische dekking outdoor en 82% demografisch indoor. In Utrecht en Gelderland (Allotment 12B) is de dekking gewijzigd naar circa 96,5% geografische dekking outdoor en 80% demografisch indoor. In Flevoland en Noord-Holland (Allotment 8B) bedraagt de dekking ongeveer 96,5% geografische dekking outdoor en 85% demografisch indoor. In Friesland (Allotment 5A) is de dekking ongeveer 90,0% geografische outdoor en 75% demografisch indoor, het opstelpunt Schiermonnikoog was niet langer noodzakelijk om de onderhandelde dekking te halen, waardoor dekking in Noordoost-Friesland is verminderd. In Overijssel (Allotment 6A) is nu ongeveer 96,5% geografische dekking outdoor en 85% demografisch indoor. In Groningen en Drenthe (Allotment 7CN) is ongeveer 96,5% geografische dekking outdoor en 80% demografisch indoor en minimale dekking van 75% demografisch in een aantal gemeenten met grote inwoneraantallen.

- Kwaliteit

De netwerken in de allotments zijn op veel plaatsen niet zo robuust dat ze bij storingen op noodvoorzieningen overschakelen. Er is via onderhandeling met NLCO's slechts een minimale beschikbaarheid van 99,00% overeengekomen en vervolgens uitgevraagd in de inkoopprocedures. Dit komt neer op een toegestane uitval van circa 88 uur, dat is ruim een halve week. Het is nu niet geschikt voor invulling van de calamiteitenfunctie.

- Kostenverdeling

De kosten worden in gelijke delen verdeeld naar het aantal vergunningen dat een partij heeft. Er is geen kostenverdeling op basis van het werkelijk gebruik van het spectrum in een allotment.

Hoofdstuk 5 Knelpunten huidige situatie:

De betrouwbaarheidseis voor de netwerken is lager dan men van publieke omroepen mag verwachten. Daarmee is het risico op uitval relatief hoog en is de geoorloofde hersteltijd lang. De RPMI's willen gelet op de maatschappelijke taak minimaal 99,95% hanteren, opdat ook bij calamiteiten via DAB aan de taak (zie hoofdstuk 3) kan worden voldaan.

De demografische en geografische dekking is lager dan gewenst. RPMI's willen ieder in hun eigen verzorgingsgebied zo goed mogelijk alle huishoudens bereiken. In de meeste verzorgingsgebieden is niet meer dan demografische indoor dekking van circa 80% behaald, de geografische outdoor dekking ligt hoger maar kent ook veel gebieden waar geen ontvangst wordt verwacht.

Kostenverdeling is niet op basis van werkelijk gebruik, maar op basis van aantal vergunningen. (restcapaciteit wordt ingezet zonder herverdeling van kosten). Als een vergunninghouder restcapaciteit gebruikt dan blijven de kosten voor de andere vergunninghouders gelijk. Als een vergunninghouder restcapaciteit verhuurt, dan worden de opbrengsten niet verdeeld over de andere vergunninghouders. Daarmee zijn de kosten voor RPMI's hoger dan wanneer kosten op basis van gebruik worden gecalculeerd.

Hoofdstuk 6 Ontstaan huidige situatie

Het DAB beleid kent een lange geschiedenis. Daarbij zijn enkele keuzemomenten relevant bij het ontstaan van de huidige situatie. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste gebeurtenissen die hiertoe hebben geleid. En zijn vier perioden te onderscheiden: Eerst 2012 voordat de eerste digitale vergunningen aan RPMI's werden uitgegeven. De eerste vergunningsperiode tot september 2017, de tweede vergunningsperiode tot september 2022 en de huidige periode

1. Tot 2012 – De weg naar de eerste vergunningen

De eerste vergunningen voor DAB aan RPMI's traden in werking op 22 juli 2011 en gaf een gebruiksrecht voor DAB vanaf 1 september 2011 tot en met 31 augustus 2017. In aanloop daarnaar zijn vele stappen gezet. Dit begon al in de eerste jaren van deze eeuw.

Internationale verdragen

In 2006 is in Genève tijdens de Regional Radio Conference de indeling van frequentiegebieden in onder meer Europa in verdragen vastgelegd⁸. Daarbij wordt in verdragen afgesproken welke frequenties een land kan gebruiken, in welke gebieden en ook hoe veel storing een land in buurlanden mag veroorzaken. Voor Nederland zijn 7 zogenaamde lagen in Band III gereserveerd voor DAB. De exacte indeling is via [deze link](https://www.itu.int/pub/R-ACT-RR-14-2006/en) hier te op sheet 2 en 3.

Een van die lagen (Laag 3) is ontworpen voor regionale radio – het regionaal kavel - en bestaat uit allotments waarbij de contouren grotendeels de provinciegrenzen volgen. Ook was er een bovenregionaal kavel (Laag 4), dat Nederland in 5 allotments verdeelt en waarbij allotment-grenzen de provincies doorsnijden. Deze Laag 4 kende echter enkele beperkingen in gebruik, omdat het Verenigd Koninkrijk enkele gebruiksrechten pas na afloop van de Olympische Spelen van de London in 2012 wilde opgeven.

⁸ <https://www.itu.int/pub/R-ACT-RR-14-2006/en>

Regionaal kavel toch geveild

In 2008 ontstond er belangstelling van marktpartijen om producten te ontwikkelen voor de DAB-frequenties. Partijen zagen mogelijkheden om televisie op mobieltjes mogelijk te maken via Laag 3. Er ontstond dus een marktvraag. En de beleidsregel is dat frequentieruimte niet “ op de plank “mag blijven liggen als daar vraag naar is. Een van die partijen was CallMax, een ander was MTV-NL (Mobiele Televisie Nederland). Het Bovenregionaal Kavel was nog niet beschikbaar. De overheid heeft vervolgens de regionale laag via een veiling aan MTV-NL vergund. De regionale omroepen hebben nog via ROOS⁹ geageerd tegen uitgifte van een laag die voor de regionale publieke media instellingen in ontworpen. Dat heeft er echter niet toe geleid dat de regionale laag werd gereserveerd voor regionale publieke omroepen. Uiteindelijk werd het regionaal kavel geveild en vervolgens vergund aan MTV-NL. De opbrengst van de veiling was € 1,-. Die vergunning kende een looptijd van 15 jaar.

Taskforce voor niet-landelijke radio.

In 2009 begon de voorbereiding voor de uitgifte van het Bovenregionaal kavel. Het bovenregionaal kavel werd toegewezen aan drie soorten gebruikers: Niet-landelijke Commerciële Radiostations¹⁰, Middengolf-omroepen en regionale publieke media instellingen. Elke partij zou een vergunning met identieke voorwaarden voor DAB krijgen. In elk allotment werden maximaal 18 vergunningen uitgegeven. Het Ministerie van Economische Zaken richtte een Taskforce op met alle partijen om afspraken te maken over de ingebruikname van de frequentieruimte. Onder meer is ingebracht dat een ruil met het kavel dat MTVNL had veel efficiënter zou zijn. Het ministerie van Economische Zaken had bezwaren tegen een dergelijke ruil omdat het intrekken van een vergunning juridische en financiële risico's met zich mee zou brengen. Verwacht werd dat MTVNL een vergoeding wilde voor eventueel nadeel dat bij een ruil optreedt.

De inbreng van ROOS zag toe op de positie van de regionale publieke omroepen. Publieke omroepen willen via DAB uitzenden, in een goede kwaliteit – zowel voor audiokwaliteit als voor robuustheid van het netwerk, met volledige geografische dekking voor elke omroep. Om volledige dekking theoretisch mogelijk te maken werd aan elke RPMI een of meerdere vergunningen die tezamen minstens het verzorgingsgebied van de desbetreffende RPMI dekten.

Deze wijze van vergunningverlening leidde vaak tot fors grotere gebieden dan noodzakelijk voor de dekking door regionale omroepen in hun eigen verzorgingsgebieden. Zo was voor Omroep Flevoland in allotment 8A en 6B een vergunning verstrekt. Daardoor was het gebied van Delfshaven tot Delfzijl vergund aan deze omroep. En Omroep Gelderland had voor 3 allotments een vergunning, doordat een allotment-grens dwars door de Betuwe loopt en een andere grens een rechte lijn tussen de provincies Utrecht en Gelderland is.

De dekkingsverplichting werd in de vergunningen echter afgestemd op de FM-dekking van de NLCO's – dat was een lappendeken van frequenties voor kleine gebieden, in de allotments, met veel ongedekte gebieden. Ook werden er geen eisen gesteld aan beschikbaarheid. De belangrijkste voorwaarden in de frequentievergunningen voor elk allotment waren:

- Vergunningsduur van 1 september 2012 tot 1 september 2017
- Ingebruiknameverplichting minimaal 40% geografische dekking per 1 september 2015
- Ingebruiknameverplichting minimaal 80% geografisch dekking per 1 januari 2017

⁹ Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking was het samenwerkingsverband van alle regionale publieke omroepen en de voorloper van Stichting Regionale Publieke Omroep.

¹⁰ NLCO's, Niet-landelijke Commerciële radio Omroepen (met een vergunning voor FM of middengolf en daaraan gekoppeld een DAB+ vergunning)

- Samenwerkingsovereenkomst¹¹ binnen 6 weken na vergunningverlening.

Gezamenlijk gebruik bovenregionaal kavel.

Na uitgifte van de frequentievergunningen voor DAB eind 2011 moesten partijen dus een samenwerkingsovereenkomst sluiten. Die moest uiterlijk 31 januari 2012 zijn gesloten. ROOS wilde bij voorkeur een gezamenlijke overeenkomst voor alle allotments, omdat vrijwel elke RPMI in meerdere allotments een vergunning heeft. Bovendien is de uitrol-ambitie overal identiek: elke RPMI wil de gehele bevolking in haar verzorgingsgebied bereiken. ROOS heeft voorstellen gedaan om zo snel mogelijk te starten, zodat de afschrijvingstermijn zo lang mogelijk was en de maandelijkse lasten daarmee beperkt worden. De NLCO's wilden hier niet in mee gaan. De uitrol van de NPO en VCR¹² ging gefaseerd en startte in 2012, een jaar eerder dan de uitrolplicht die pas in 2013 in ging. ROOS heeft voorgesteld die gefaseerde uitrol ook te volgen. Daar wilden de NLCO's echter niet in mee gaan. De NLCO's gaven aan dat snellere of bredere uitrol dan de verplichting tot allerlei kosten leidt (toezichtskosten van CvdM en Agentschap Telecom, rechten van CBO¹³'s, technische kosten), die kosten wilde men gecompenseerd krijgen, ofschoon men ook potentieel voordeel heeft van de voorstellen. Een groter bereik betekent ook kans op meer omzet.

Mislukte onderhandelingen.

Op 31 januari 2012 was er geen overeenstemming over de inhoud van de samenwerkingsovereenkomst. De breekpunten waren: 1) Publiek gefinancierde instellingen – dus ook RPMI's - moeten Europees aanbesteden. NLCO's waren van mening dat de netwerken niet hoefden te worden aanbesteed, omdat NLCO's normaalgesproken niet verplicht zijn via aanbesteding in te kopen.

Om aan de verplichting te voldoen hebben de publieke omroepen in elke allotment een samenwerkingsovereenkomst gesloten, zonder NLCO's. De NLCO's hebben op haar beurt ook samenwerkingsovereenkomsten gesloten zonder RPMI's.

Mediation noodzakelijk

In elk allotment waren er dus twee verschillende samenwerkingsovereenkomsten. Dat is niet mogelijk, daarom heeft Agentschap Telecom als mediator opgetreden. Er is onderhandeld over de verschillen. Daarbij hebben de RPMI's concessies gedaan ten aanzien van de uitrol, inkooprisico, betalingsrisico en kostenverdeling. Op die punten zijn de overeenkomsten aangepast en zijn medio maart 2012 de overeenkomsten gesloten via een Samengevoegde Samenwerkingsovereenkomst.

Opnieuw onderhandelen

De Samengevoegde Samenwerkingsovereenkomst bevatten alleen afspraken over de manier van inkopen, niet over de kwaliteit van het netwerk. De afspraken zagen alleen op het minimale netwerk. Al het meerdere is voor risico van degene die meer ambieert. De partijen die aangeven geen ambitie te hebben, krijgen wel de voordelen van extra dekking, maar delen niet de kosten voor deze groter dekking.

¹¹ [Artikel 3.21 Telecommunicatiewet](#): In de gevallen waarin samenwerking tussen gebruikers van frequentieruimte noodzakelijk is voor het kunnen gebruiken van de aan hen toegewezen frequentieruimte, sluiten de desbetreffende gebruikers binnen een door Onze Minister te bepalen periode na de toewijzing als bedoeld in artikel 3.5 of de verlening van de vergunning een overeenkomst betreffende de voorwaarden tot gezamenlijk gebruik van dat deel van de frequentieruimte. De periode kan voor de verschillende soorten gebruikers verschillend worden vastgesteld.

¹² Vereniging Commerciële Radio – samenwerkingsverband van landelijke commerciële radiostations die samen een landelijke laag in Band III (kanaal 12C) in gebruik moesten nemen.

¹³ Collectieve Beheersorganisaties. Dit zijn onder meer BUMA-Stemra, SENA, Reclamecodecommissie

2. Tot 2017 – de eerste uitzendingen starten

Hoofdstuk 1 De ingebruiknameverplichting in de vergunningen startte op 1 september 2015. Op die datum moest in elk allotment een netwerk in gebruik zijn genomen met naar keuze een minimale dekking van een gebied ter grootte van de commerciële FM-dekking of een gebied ter grootte van 80% van het allotment. Vanaf 1 januari 2017 moest in elk allotment 80% van het gebied gedekt zijn.

Inkoop netwerken

Publieke omroepen stelden zich op het standpunt dat de netwerken op termijn FM distributie moet kunnen vervangen. Daarom moeten ze met een zo goed mogelijke dekking en kwaliteit worden uitgerold. Commerciële partijen wilden niet verder gaan dan de minimaal verplichte dekking.

Openbare aanbesteding

NLCO's stelden dat de inkoop van netwerken door commerciële stations niet hoeft te worden aanbesteed. Het feit dat RPMI's als publiek gefinancierde organisaties wel aanbesteding plichtig zijn zou niet relevant zijn. De wetgeving hier over is echter duidelijk. Bij het inkopen van een dienst moet worden uitgegaan van de totale waarde van een dienst, dat is niet deelbaar. Dit leidde tot langdurige gesprekken over of deze plicht er is en waar het risico ligt. Uiteindelijk zijn de inkoopkosten voor aanbesteden door de RPMI's betaald en is het risico op rechtszaken komen te rusten bij de RPMI's.

RPMI's betalen meerkosten grotere dekking

Uiteindelijk is in vier van de vijf allotments afgesproken dat de publieke omroepen de kosten voor de bredere dekking dan het minimum, voor hun rekening zouden nemen En ook de kosten voor eerdere uitrol. Het gevolg van die afspraak was zeer kostenverhogend voor publieke omroepen. De RPMI's startten eerder met uitzenden, waardoor de RPMI's afschrijvingen konden betalen en daarmee de tarieven voor NLCO's vanaf 1 september 2015 lager waren. Ook vergoedden de RPMI's de kosten gemoeid met bredere dekking - meer oppervlak – dan de minimale verplichting.

In het vijfde allotment (8A) was deze afspraak niet bereikbaar. Daar waren enkele partijen die niet wilden instemmen met het voorstel.

Kwaliteit van de netwerken

RPMI's werken met publieke middelen, dat betekent dat men een gegarandeerde betrouwbaarheid wil afsluiten. De betrouwbaarheid die RPMI's voor andere netwerkdiensten afsluit is veelal 99,99% of meer. De NLCO's gaven aan geen betrouwbaarheid te willen afspreken. De kosten die volgen uit de betrouwbaarheid zouden voor rekening van de RPMI's moeten komen. Uiteindelijk is overeengekomen dat er een betrouwbaarheid van 99,00% zou gelden. En vanaf het moment dat er 30% ontvangers in Nederland zijn, dan wordt de betrouwbaarheid opgehoogd naar 99.95%, deze waarde is in deze periode niet bereikt.

Risico staatssteun

Bij de onderhandelingen over de in te kopen netwerken is voorgesteld dat publieke omroepen de kosten voor een betere uitrol dan het minimum voor hun rekening namen. NLCO's zagen daarin een risico, doordat daarmee een private partij voordeel ontvangt uit publieke middelen. Het risico is dat de partij die ongeoorloofde staatssteun ontvangt het genoten economisch voordeel moet terugbetalen. De RPMI's hebben vervolgens inkoopkosten gemaakt door uit te zoeken wat de regelgeving exact bepaalt en zo te bepalen wat geoorloofd is. De conclusie was dat er sprake kon zijn van geoorloofde staatssteun aan NLCO's, omdat – samengevat – RPMI's niet anders zouden inkopen konden dan op deze manier inkopen. Op verzoek van de RPMI's heeft de subsidieverstrekker bevestigd dat de RPMI's op deze wijze konden inkopen. Voor de meeste NLCO's bleef de blootstelling

aan staatssteun onder de de-minimisdrempel van € 200.000,- over een aangesloten periode van 3 jaar. Dit heeft veel tijd gevergfd in de onderhandelingen met de NLCO's.

Resultaat inkoop

Begin 2015 werden de inkoopprocedures voor alle 5 allotments in Laag 4 afgerond. Daarna werden in april en mei 2015 de netwerken in gebruik genomen. De netwerken hebben een veel lagere beschikbaarheid en minder bereik dan de FM netwerken van de regionale omroepen. Zie ook paragraaf 3 van dit hoofdstuk.



Figuur 2 Indoor dekking bovenregionaal kavel per 1 januari 2017 Berekend met ITU-R 1812-5

Publieke omroepen

3. Tot 2022 – strengere eisen

De overheid spreekt in 2016 het voornemen uit voor om de vergunningen voor de NLCO's te voor de periode van 1-9-2017 te verlengen met 5 jaar. Daarbij wordt wel als voorwaarde gesteld dat de omroepen een digitaliseringsplan moeten indienen. De meeste NLCO's dienen collectief een plan in waarbij ze aangeven door willen gaan met de huidige netwerken. In allotment 8A is om te proberen aan de eisen te voldoen de dekking 8A aangepast door het bereik van Lopik uit te breiden en een opstelpunt in Hilversum toe te voegen.

Agentschap Telecom: Netwerken voldoen niet.

In 2020 onderzoekt¹⁴ Agentschap Telecom de status van alle netwerken in Nederland, ook de netwerken in Laag 4. De bevindingen worden gedeeld met de Tweede Kamer. Over Laag 4 concludeert Agentschap Telecom dat drie van de vijf netwerken niet voldoen aan de vergunningsvoorwaarden.

¹⁴ De staat van het DAB+ radiolandschap in Nederland anno 2020.

Bron: <https://www.rdi.nl/documenten/publicaties/2021/07/05/de-staat-van-het-dab-radiolandschap>

Onderstaande tabel (tabel 21) toont de uitkomsten van de berekeningen¹⁸ uit de planningstool die de theoretische verzorging heeft berekend van alle BRK allotments op basis van het ITU-R P.1546 propagatiemodel.

Allotment	Theoretisch verzorging BRK (RPO en NLCO)			DAB+ zendernetwerk		
	geografisch bereik norm uit de vergunning in %	theoretisch geografisch bereik berekend in %	norm minimale veldsterkte in dBµV/m @10m	demografisch bereik norm uit de vergunning in %	theoretisch demografisch bereik berekend in %	norm minimale veldsterkte in dBµV/m @10m
6B Oost-Noord NL	90%	88,5	58,9	75%	65	64,9
7A Zuid NL	90%	96,5	59,3	75%	85	65,3
8A Randstad NL	90%	77	59,7	75%	77	65,7
9D Noord-West NL	90%	78	60,5	75%	59	66,5
9D Zuid-West NL	90%	96	60,5	75%	82	66,5

Tabel 21: Theoretische berekening geografisch en demografisch bereik

Figuur 3 Tabel met verzorging DAB netwerken in Laag 4: Bron: Staat van het DAB+ radiolandschap anno 2020

4. 2022 tot heden

Taskforce indeling digitaal spectrum

In 2017 is door de Staatssecretaris van EZK een Taskforce “Indeling digitaal spectrum” ingesteld. Daarin zijn de mogelijkheden voor een alternatieve indeling van het digitaal spectrum bestemd voor (radio)omroep verkend. De technische, juridisch en financiële aspecten van een viertal scenario's zijn uitgewerkt. In maart 2019 is door de leden van de Taskforce voor scenario 2 gekozen en de Kamer is hier over geïnformeerd¹⁵. Daarbij worden Laag 3 (vergund aan MTVNL) en Laag 4 (Vergund aan NLCO's en RPMI's) geruild. Ook kan een extra laag worden gecreëerd voor extra capaciteit voor landelijke commerciële radio.

Andere indeling van allotments

Voor RPMI's betekent deze verandering een vermindering van de geografische dekking. Waar eerst door elke omroep grote delen van het land mochten worden gedekt, sluiten die nu meer aan op provinciale grenzen. Het verschil voor RPMI's en NLCO's is zichtbaar in figuur 4 en figuur 5.

¹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24095-463.html>



Figuur 4 Laag 4 indeling volgens GE06



Figuur 5 Laag 4 indeling voorstel Taskforce indeling digitaal spectrum

Nieuwe samenwerkingsovereenkomst voor 1 september 2022

Op 16 december 2021 heeft Minister van EZK vergunningen voor Laag 4 uitgegeven aan RPMI's en NLCO's. Eén van de voorschriften bepaalt dat binnen 16 weken een samenwerkingsovereenkomst moest worden gesloten met de overige vergunninghouders in elk allotment. De RPO samen met de RPMI's hebben onderhandeld over de te maken afspraken. De RPO heeft voorstellen gedaan over het verdelen van de kosten en opbrengsten van de netwerken. Daardoor zouden de opbrengsten leiden tot kostenbesparingen bij alle vergunninghouders. Dit was voor NLCO's niet bespreekbaar.

Hoge beschikbaarheid is van belang voor RPMI's, het garandeert ontvangst, ook bij calamiteiten. De NLCO's gaven aan dat een hoge beschikbaarheid uitvragen bij de leveranciers kostenverhogend kan werken en waren niet bereid daar in mee te gaan. Bij de onderhandeling kon alleen een lage beschikbaarheidseis worden overeengekomen die wordt gevraagd in de inkoopprocedure voor nieuwe netwerken. De in 2015 gemaakte afspraak de beschikbaarheid te verbeteren bij een bepaald aantal ontvangers kon niet worden gehandhaafd. De gerealiseerde dekkingen in elk allotment staan hier onder vermeld.

Allotment	Regio	Geografisch outdoor	Demografisch indoor
7C-Z	Brabant / Limburg	96,5%	85%

8B	Flevoland / Noord Holland	96,5%	85%
5B	Zeeland	96,5%	80%
5B	Zuid-Holland	96%	82%
12B	Utrecht / Gelderland	96,5%	80%
5A	Friesland	90%	75%
6A	Overijssel	96,5%	85%
7C-N	Groningen / Drenthe	80%	75%

Dekking is voor RPMI's van belang. Elke RPMI wil zo goed mogelijk alle bewoners in haar verzorgingsgebied bereiken. In de onderhandelingen met NLCO's werd duidelijk dat lang niet elke NLCO dezelfde ambitie en/of bereidheid heeft te investeren in goed dekkende netwerken.

Inkoop netwerken voor nieuwe indeling Laag 4

De netwerken die in 2015 zijn ingekocht waren niet ontworpen voor de nieuwe indeling. Daarom moesten nieuwe netwerken worden ingekocht. Er is een meervoudig onderhandse inkoopprocedure gevolgd. Daarbij is voor elk allotment een eisenpakket opgesteld, gebaseerd op de afspraken in de nieuwe samenwerkingsovereenkomsten. In de tweede helft van 2022 zijn de radio-uitzendingen gefaseerd verhuisd van de oude naar de nieuw frequenties en zendernetwerken.

Dekking en kwaliteit vanaf december 2022

Dekking in Laag 4 is zowel outdoor als indoor kleiner dan de gehele bevolking. De details zijn in hoofdstuk 4 van dit document uitgewerkt.

Bij de onderhandeling kon alleen een lage beschikbaarheidseis worden overeengekomen. Die is overgenomen in de inkoopprocedure. Daardoor zijn de netwerken in de allotments op veel plaatsen niet zo robuust dat ze bij storingen op noodvoorzieningen overschakelen.

Hoofdstuk 7 Mogelijke oplossingen:

Voor het oplossen van de huidige problemen zijn meerdere scenario's denkbaar. Hier onder worden de verschillende scenario's omschreven en beknopt de voor- en nadelen opgenoemd.

Scenario 1: Voorrang aanpassen/uitbreiden

Bij toewijzing DAB frequenties wordt niet alleen het recht op gebruik van spectrum bij voorrang aan RPMI's toegekend, maar ook de voorrang bij het bepalen van de kwaliteit en dekking van de netwerken.

Voordelen

- Elke RPMI kan ook via DAB aan haar wettelijke taak voldoen alle huishoudens te bedienen (zie Mediawet 2.1 sub C).
- RPMI bepaalt kwaliteit en dekking van de netwerken.
- NLCO's kunnen beschikken over een robuust netwerk.

Nadelen

- Nog steeds samenwerkingsovereenkomst nodig, met mogelijk commerciële onderhandeling over de kostenverdeling, inzet restcapaciteit en dergelijke.
- In een allotment met meerdere RPMI's moet onderling zeggenschap worden uitgewerkt.
- NLCO's vrezen hogere kosten door betere kwaliteit.

Scenario 2A: Licentie naar RPMI

RPMI krijgt voor een heel allotment een licentie met plicht anderen (NLCO's) te faciliteren. NLCO's krijgen een sub-licentie, geveild of verdeeld door RDI.

Voordelen:

- RPMI kan netwerk inkopen met dekking en kwaliteit dat past bij de taak.
- RPMI is niet afhankelijk van commerciële belangen in de uitrol.
- Geen samenwerkingsovereenkomst nodig.
- RPMI kan tussentijds zonder complexe besluitvorming de dekking optimaliseren.

Nadelen:

- In een allotment met meerdere RPMI's moet nog steeds zeggenschap worden aangewezen.
- RPMI's moeten beheer mux regelen.
- Risico leegstand ligt bij RPMI's
- Betalingsrisico ligt in eerste instantie bij RPMI's

Scenario 2B: Licentie naar RPO

RPO krijgt voor een heel allotment een licentie met plicht anderen (commercieel) te faciliteren. Dit sluit aan op de wettelijke taak van de RPO distributie-infrastructuur in te richten en te beheren¹⁶. NLCO's krijgen een sub-licentie, geveild of verdeeld door RDI.

Voordelen:

- RPO kan voor alle RPMI's netwerken inkopen met dekking en kwaliteit dat past bij de taak.
- RPO is niet afhankelijk van commerciële belangen bij de uitrol.
- Geen samenwerkingsovereenkomst nodig.
- RPO kan tussentijds zonder complexe besluitvorming de dekking aanpassen.

Nadelen:

- RPO moeten operationeel beheer van de multiplex in elk allotment regelen.
- Risico leegstand ligt bij RPO.
- Betalingsrisico ligt in eerste instantie bij RPO

Scenario 3: Niveau vergunningvoorschriften bijstellen

Vergunningsvoorwaarden worden in lijn gebracht met de behoefte van de publieke omroep. Daarbij worden kaders voor gebruik van het spectrum vastgelegd, bijvoorbeeld door bepalingen op te nemen in een voorgeschreven samenwerkingsovereenkomst. De wetgever schrijft de dekking voor.

Onderwerpen:

- Dekking
- SLA
- Kostenverdeling (i.v.m. dienstbaarheidsverbod)

Voordelen

¹⁶ [Artikel 2.60a Mediawet 2008](#) Lid 3: De RPO wordt belast met de volgende taken: [...] het inrichten, in stand houden, beheren en exploiteren en regelen van het gebruik van organen, diensten en faciliteiten, waaronder studio's en distributie-infrastructuren, die nodig zijn voor een goede uitvoering van de publieke mediaopdracht op regionaal niveau

- RPMI kan aan haar wettelijke taak voldoen.
- Verschil in ambitieniveau van partijen wordt weggenomen.

Nadelen

- Wetgever gaat bepalen wat de kwaliteit van publieke omroep is.
- Voorwaarden liggen vast in de vergunning en kunnen lastig achteraf worden bijgesteld als daar behoefte aan is.
- Nog steeds samenwerkingsovereenkomst nodig, met mogelijk commerciële onderhandeling.

Scenario 4A: Laag 4 wordt regionaal publiek

Niet langer gebruik van commerciële partijen toestaan, zodat die geen invloed hebben op publieke distributie.

Voordelen

- Onafhankelijke distributie van publiek media-aanbod. Er is geen inmenging meer van commerciële partijen in de distributie van publiek media-aanbod.

Nadelen

- Minder spectrum beschikbaar voor private partijen
- Geen efficiënt spectrumgebruik (niet doelmatig voor RPMI's omdat er veel minder spectrum nodig is voor de uitvoering van de publieke taak van de RPMI's)
- Geen kostendeling RPMI met andere vergunninghouders. (Groot economisch voordeel van DAB wordt hiermee onbenut gelaten).

Scenario 4B: Laag 4 wordt publiek (Landelijk + regionaal)

Niet langer gebruik van commerciële partijen toestaan, zodat die geen invloed hebben op publieke distributie. De NPO en RPMI's gebruiken samen Laag 4.

Voordelen

- Onafhankelijke distributie van publiek media-aanbod. Er is geen inmenging meer van commerciële partijen in de distributie van publiek media-aanbod.
- Publiek-publieke samenwerking, minder kans op verschillende ambitieniveaus.
- Efficiënt spectrumgebruik.
- NPO kan zonder complexe besluitvorming de dekking aanpassen.

Nadelen

- Vergunning NPO moet worden aangepast.
- Minder mogelijkheden voor de NPO om naast de zes primaire aanbodkanalen ook themakanalen uit te zenden.
- Risico op onderbrekingen bij mobiele ontvangst. Mobiele ontvangers moeten van frequentie wisselen als door het land van het ene naar het andere allotment rijden.

Weging scenario's

Om te bepalen wat de beste oplossing is, zijn de oplossingen met elkaar vergeleken en beoordeeld op een schaal van 1 tot 5. De vergelijking is gemaakt op basis van de mate waarin het bijdraagt aan het wegnemen van de knelpunten, de mate waarin het uitvoerbaar is en de mate van invloed op andere belanghebbenden (commercieel of publiek) in het voorstel. Hoe hoger de mate van oplossing van de

knelpunten, hoe meer punten zijn gegeven. Hoe eenvoudiger het haalbaar is (in regelgeving en/of maatregelen) hoe meer punten zijn toegekend. Hoe minder invloed het heeft op anderen, hoe meer punten zijn toegekend. De resultaten staan in tabel 1.

Weging Scenario's

	wegnemen knelpunten	praktisch toepasbaar	invloed op andere belanghebbenden	totaal
1 : Voorrang aanpassen / uitbreiden	4	5	3	12
2A: Licentie naar RPMI	5	4	2	11
2B: Licentie naar RPO	5	3	2	10
3 : Vergunningvoorschriften aanpassen	3	4	3	10
4A: Laag 4 wordt regionaal publiek	5	5	1	11
4B: Laag 4 wordt publiek	5	2	2	9

Tabel 1 Weging Scenario's mogelijke oplossingen

Scenario 1 heeft de hoogste score.

Hoofdstuk 8 Conclusie

De knelpunten voor RPMI's vinden hun oorsprong in de regelgeving die gaat over het frequentiebeleid. De verplichting een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met private partijen leidt tot netwerken die niet aansluiten op de taak van de regionale publieke omroepen. De regelgeving geeft te weinig handvatten om passende afspraken te maken met NLCO's voor dekking, kwaliteit en kostenverdeling.

In geen enkele provincie is de dekking en kwaliteit voldoende om de bevolking binnenshuis te bereiken. De dekking van Laag 4 schiet voor de RPMI's te kort in de taak van de RPMI's via DAB uit te voeren.

Dit is te herstellen door aanpassing van de regelgeving. Scenario 1 geniet de eerste voorkeur. Het neemt de knelpunten weg, is het praktisch toepasbaar en benadeelt de andere belanghebbenden zo min mogelijk. In dat scenario is er geen afhankelijkheid meer van commerciële keuzes als het gaat om de kwaliteit en dekking van de netwerken.

Hoofdstuk 9 Verantwoording

Dit document is opgesteld door Stichting Regionale Publieke Omroep en is gebaseerd op de daar binnen en buiten opgedane kennis en ervaring in de periode van 2006 tot heden.

Er zijn in deze notitie geen individuele partijen genoemd of specifiek naar vertrouwelijke documenten verwezen, om maximaal te borgen dat dit document geen commercieel gevoelige informatie van en over individuele partijen vrijgeeft. Ook is bij het opstellen gebruik gemaakt van vertrouwelijke interne documentatie van RPMI's en RPO.

Waar bij de samenstelling van deze notitie is gebruik gemaakt van relevante openbare bronnen zoals vergunningen en wet- en regelgeving is daar naar verwezen.

Datum: 28 augustus 2023

Versie: V.3