

Onderzoek naar digitale etherradio (DAB+)

Eindrapport



KWINK
GROEP

Onderzoek naar digitale etherradio (DAB+)

Eindrapport

Den Haag, 20 / 04 / 2016

Auteur: Ir. Maarten Noordink
Ir. Bill van Mil
Ir. drs. Ton Meuleman
Janine Mulder, MSc
Freek Kuipéri, MSc

Status: Definitief

Tot stand gekomen in samenwerking met Dr. Paul Rutten (Paul Rutten Onderzoek).

Samenvatting

Inleiding

In 2009 is het verlengings- en digitaliseringsbeleid voor de Nederlandse etherradio aangekondigd. Kern van dit beleid was dat alle vergunningen voor analoge commerciële etherradio – zowel landelijke FM, niet-landelijke FM als middengolf (AM) – verlengd zouden worden voor een periode van zes jaar (2011 – 2017). Voorwaarde voor de verlenging was dat de betrokken partijen zouden investeren in digitale etherradio (DAB+).

De minister van Economische Zaken kondigde in de zomer van 2015 zijn nieuwe beleid voor de etherradio aan. Kern van dit beleid was in eerste instantie dat de vergunningen in 2017 zouden worden geveild voor een periode van tien jaar, waarbij tevens een aantal beperkende regels en voorschriften zouden worden weggenomen. Door tussenkomst van de Tweede Kamer is dit beleid bijgesteld en ligt er een nieuw beleidsvoornemen, namelijk het verlengen van de vergunningen voor een periode van vijf jaar.

KWINK groep heeft onderzoek gedaan naar de digitalisering van de etherradio in Nederland. Het onderzoek bestaat uit twee delen:

1. *Terugblik*. Een evaluatie van het verlengings- en digitaliseringsbeleid dat in 2009 is aangekondigd en vanaf 2011 is geëffectueerd. Het evaluatiedeel van het onderzoek kijkt terug op de periode 2011 – 2015. De evaluatie dient inzicht te geven in de werking van het beleid en de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid.
2. *Vooruitblik*. Een analyse en advies in hoeverre de versnelling van digitalisering via DAB+ bij een verlenging van de commerciële radiovergunningen ten opzichte van een veiling deugdelijk is onderbouwd. De door de commerciële radiosector opgeleverde en te implementeren digitaliseringsplannen vormen de basis voor deze analyse.

Conclusies

Terugblik

Het beleid is succesvol geweest in het faciliteren en stimuleren van de uitrol van initiële DAB+ etherradio netwerken in de kavel voor landelijke commerciële radio-omroepen (11C) en de bovenregionale kavel. Die netwerken kunnen worden doorontwikkeld tot netwerken die analoge etherradio op termijn kunnen vervangen. Deze ontwikkeling kan in belangrijke mate worden toegeschreven aan het beleid en de doorwerking daarvan in de praktijk. Het is aannemelijk dat de digitalisering sneller op gang is gekomen dan wanneer in 2011 zou zijn gekozen voor een verdeling. Bij een verdeling zou het naar verwachting enige tijd hebben geduurd voordat de markt zich zou hebben gestabiliseerd en vergunninghouders zouden hebben geïnvesteerd in digitale etherradio.

Het streven dat de helft van de huishoudens in 2016 beschikt over een DAB-ontvanger en op basis daarvan een afschakeldatum voor FM zou kunnen worden bepaald, is niet behaald. Met 6% van de huishoudens die een DAB+-apparaat thuis of in de auto heeft, bevindt DAB+ zich in Nederland nog in de *early adopter* fase. Het bepalen van een afschakeldatum van FM is op dit moment dan ook niet aan de orde. Dat DAB+ in Nederland qua bereik en geluidskwaliteit nog geen volwaardig alternatief is voor FM heeft de adoptie van DAB+ niet bevorderd. Outdoor is het bereik van de meeste radio-omroepen weliswaar aanzienlijk groter dan bij FM, maar indoor is het bereik in veel gevallen nog niet gelijk aan dat van FM. DAB+ biedt daarnaast wat betreft geluidskwaliteit en (innovatieve) content nog onvoldoende extra's om luisteraars te verleiden om de overstap te maken. Het digitale aanbod is (nog) slechts in beperkte mate onderscheidend ten opzichte van het analoge aanbod en de ontwikkeling van additionele (data)diensten staat in de kinderschoenen.

We zien een aantal uitdagingen:

1. De huidige kavelindeling en -samenstelling in de bovenregionale kavel vormt een uitdaging voor verdere digitalisering van de etherradio in Nederland. Dit heeft de uitrol van DAB+ – met name in allotment 8A – de afgelopen jaren bemoeilijkt en het belemmert mogelijk de verdere digitalisering in de komende jaren. Een van de knelpunten is de ongelijksoortigheid van radio-omroepen in de bovenregionale kavel en de tegengestelde belangen en verschillen in (financiële) mogelijkheden.
2. De tweede uitdaging aan de aanbodzijde betreft de beschikbare capaciteit voor geluidskwaliteit en aanvullende innovatieve diensten in de kavel voor landelijke commerciële radio-omroepen.
3. Het bezit van DAB+-ontvangers vormt echter de grootste uitdaging; de invloed van beleid hierop is beperkt.

Het lijkt erop dat in 2009 bij het opstellen van het beleid het tempo waarin consumenten DAB+-ontvangers zouden aanschaffen en de invloed van Nederland daarop te gunstig is ingeschat. Het is zelfs aannemelijk dat ook als er anno 2016 een DAB-netwerk beschikbaar zou zijn dat in alle opzichten beter is dan FM, het gebruik van DAB+ nog steeds beperkt zou zijn geweest. Dat komt omdat een overgang van FM naar DAB+ geleidelijk verloopt. De verwachting dat het binnen zes jaar (medio 2011 – medio 2017) mogelijk zou moeten zijn om een zodanig digitaal aanbod te creëren en marketinginspanningen te plegen, waarmee een substantieel deel van de luisteraars de overstap naar digitale radio zou maken, is niet realistisch gebleken. Geredeneerd vanuit de doelstelling om te digitaliseren was een langer tijdspad, dat beter aansluit bij de internationale adoptie van DAB+ en meer investeringszekerheid biedt voor radio-omroepen, wenselijk geweest. Tegelijkertijd moet in ogenschouw worden genomen dat in de periode 2009 – 2011, toen het huidige beleid is vormgegeven, het onzeker was in welke richting DAB zich zou ontwikkelen en of DAB in de toekomst (internationaal) de vervanger zou worden van FM. Die onzekerheid pleit ervoor om in het beleid waar nodig bij te kunnen sturen.

We zijn in het onderzoek gestuit op twee neveneffecten van het gevoerde verlengings- en digitaliseringsbeleid, waarvan in beide gevallen de omvang en impact door ons als gering wordt ingeschat:

1. Het niet kunnen toetreden van derden via een verdeling. In het verlengingsbeleid is de inschatting gemaakt dat het aantal potentiële toetreders relatief klein was en dat de voordelen van snellere digitalisering dan bij veilen, waardoor op termijn meer ruimte voor concurrentie ontstaat, zwaarder wogen. Wij zijn in het onderzoek niet op signalen gestuit die deze keuze in een ander licht plaatsen. Er waren in 2011 enkele kleine partijen die graag toegang zouden willen tot de regionale commerciële radiomarkt. Dit is ook nu het geval. Toetreding blijft echter mogelijk door verwerving van nieuw digitaal spectrum.
2. De beperking dat radio-omroepen die alleen digitaal willen uitzenden op grond van de koppeling in de vergunning van digitaal aan analoog hun analoge uitzending niet kunnen afschakelen zonder ook hun digitale vergunning te verliezen. Vooralsnog speelt dit probleem echter alleen bij een aantal middengolfomroepen. Op termijn zou dit wel een groter vraagstuk kunnen worden als ook FM-omroepen hun analoge uitzendingen vrijwillig zouden willen stopzetten.

In de kantlijn speelt een discussie over de hoogte van de kosten van auteursrechten. Het oplossen van dit vraagstuk kan de verdere digitalisering bespoedigen.

Naast de doelstelling om de etherradio te digitaliseren kent het huidige radiobeleid nog twee andere doelstellingen: 1) de behoefte van de luisteraar centraal stellen (beschikbaarheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid); 2) doelmatig frequentiegebruik. De doelstelling om het aanbod voor luisteraars te verbeteren is nog niet bereikt, maar wel binnen handbereik. De verwachting dat digitalisering van de etherradio op termijn bijdraagt aan een doelmatiger frequentiegebruik blijft overeind. Wel moeten hierbij drie

kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste leert de ervaring dat voor goede geluidskwaliteit meer ruimte nodig is dan aanvankelijk werd gedacht. Ten tweede is er nog geen nieuwe bestemming voor de af te schakelen FM-band. Zolang er in Europees verband geen bestemming is gevonden blijft de overgangsfase van tijdelijke ondoelmatigheid voortduren. Ten derde is er een *mismatch* tussen de allotmentindeling en de ambities en business cases van sommige radio-omroepen in de bovenregionale kavel. Er zijn niet-landelijke commerciële radio-omroepen met een FM-bereik dat kleiner is dan het digitale bereik, die meerdere FM-edities binnen één allotment uitzenden waarbij (vrijwel) alleen de reclameblokken verschillen. Ook zijn er enkele regionale publieke omroepen met een veel groter digitaal bereik dan het geografische gebied waarvoor zij bedoeld zijn en wordt de bovenregionale kavel tot 2017 gebruikt door enkele middengolfomroepen met een landelijke ambitie om landelijke dekking te realiseren.

Vooruitblik

Er is sprake van momentum: DAB+ heeft alleen kans van slagen als investeringen worden voortgezet. Of DAB+ als vervanger van FM een plek veroverd in het toekomstige digitale landschap valt niet met zekerheid te voorspellen. Dat hangt van vele factoren af, waarop de directe invloed van Nederland alleen in veel gevallen beperkt is. Zo valt het aanbod van DAB-ontvangers buiten de directe invloedssfeer van de overheid en bovendien hangt de mate waarin luisteraars zullen overstappen ook af van het succes van DAB+ in andere landen. Zeker is wel dat DAB+ alleen kans van slagen heeft als de radio-omroepen hun investeringen in DAB+ continueren en intensiveren. Radio-omroepen lijken overtuigd te zijn van het nut en de noodzaak van digitale etherradio (DAB+), maar hanteren een verlenging van hun huidige vergunningen als harde voorwaarde voor verdere investeringen in DAB+. De gedane inspanningen richting luisteraars en fabrikanten gaan verloren als hun inzet (tijdelijk) wordt stilgezet.

Landelijk commercieel: digitalisering vindt sneller plaats bij een verlenging. Als wordt gekozen voor een veiling van de vergunningen van de landelijke commerciële radio-omroepen dan is het vrijwel zeker dat de investeringen in DAB+, zowel in distributie als in marketing, drie tot vier jaar stil komen te liggen. Het digitaliseringsplan van de landelijke commerciële radio-omroepen is voldoende robuust om aannemelijk te maken dat bij een verlenging de landelijke commerciële radio-omroepen hun investeringen op korte termijn juist zullen intensiveren, en dat digitalisering – in vergelijking met het scenario waarin wordt gekozen voor een veiling en de investeringen worden opgeschort – wordt versneld. De belangrijkste aandachtspunten volgend uit het ingediende plan zijn de ontwikkeling van innovatieve content, het ontbreken van concrete marketingdoelstellingen en resultaten voor retail en industrie en de afdwingbaarheid van de inspanningen van individuele leden van de Vereniging van Commerciële Radiostations.

Niet-landelijk commercieel: het is niet zeker dat digitalisering sneller plaatsvindt bij een verlenging. Voor de niet-landelijke commerciële radio-omroepen geldt eveneens dat ze hun investeringen in DAB+ zullen opschorten als wordt gekozen voor een veiling in plaats van een verlenging. Het verschil met de landelijke commerciële radio-omroepen is dat ook bij een verlenging het allerminst zeker is dat ze hun investeringen in DAB+ op korte termijn zullen intensiveren. Ten eerste is het door de complexiteit van de samenwerking in de bovenregionale kavel onwaarschijnlijk dat voor het verlopen van de huidige vergunningen (medio 2017) nog investeringen worden gedaan in de verdere uitbreiding en verdichting van de netwerken (behoudens de verplichte verbetering in allotment 8A per 1 januari 2017). Ten tweede is het digitaliseringsplan van de niet-landelijk commerciële radio-omroepen in mindere mate robuust: hun plan raakt aan belangrijke onderwerpen als infrastructuur, marketing en samenwerking, maar werkt die onvoldoende concreet uit en onderbouwt in onvoldoende mate hoe de activiteiten ertoe gaan leiden dat het merendeel van hun luisteraars gaat overstappen naar DAB+. De belangrijkste reden, ten derde, is echter dat de niet-landelijke commerciële radio-omroepen in hun plan extra capaciteit als harde voorwaarde stellen voor verdere investeringen in DAB+. Om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen is een herschikking in de kavelindeling en -samenstelling nodig. Het is onwaarschijnlijk dat de eerstkomende jaren – en sowieso niet vóór het aflopen van de huidige vergunningen

medio 2017 – volledig kan worden voldaan aan de door de niet-landelijke commerciële radio-omroepen gestelde voorwaarde.

Middengolf: digitalisering vindt mogelijk sneller plaats bij een verlenging. De vier middengolfomroepen die een digitaliseringsplan hebben ingediend zien de voordelen van DAB+ en willen ook graag over. De digitaliseringsplannen zijn weliswaar summier uitgewerkt, maar wel realistisch en haalbaar. De bijdrage die ze kunnen leveren aan de digitalisering is beperkt: ze zijn afhankelijk van andere radio-omroepen voor de uitrol van de netwerken in de bovenregionale kavel, hebben een klein luisterbereik en hebben veelal relatief bescheiden (financiële) mogelijkheden. Voor twee van de vier middengolfomroepen geldt dat ze een landelijke ambitie hebben en op dit moment via DAB+ hun doelgroepen niet volledig kunnen bereiken. Dit vormt voor deze radio-omroepen naar eigen zeggen een belemmering om volledig over te stappen naar DAB+. Het ministerie van Economische Zaken heeft aangegeven geen mogelijkheden te zien om deze partijen alsnog toe te laten tot een landelijk kavel. En door de schaarste in de huidige bovenregionale kavel ziet het ministerie ook in dat kavel geen mogelijkheid om hun wensen volledig te accommoderen. Wel kunnen deze partijen op andere wijze hun ambities realiseren, bijvoorbeeld door bij de veiling van nieuw digitaal spectrum in 2017 extra digitale ruimte te verwerven. Een andere middengolfomroep ervaart problemen met dekking in zijn allotment, en is voor het oplossen ervan mede afhankelijk van de andere radio-omroepen in het betreffende allotment. Dit kan worden aangepakt door verbeteringen aan te brengen in de inrichting van de governance van de allotments en/of door in de vergunningen hogere uitroleisen op te nemen. Als het lukt om de uitdagingen op het gebied van bereik en dekking op te lossen dan is het aannemelijk dat deze middengolfomroepen hun investeringen in DAB+ continueren en intensiveren, en dat digitalisering wordt versneld bij een verlenging in vergelijking met het scenario waarin wordt gekozen voor een veiling.

Eén middengolfomroep heeft geen digitaliseringsplan ingediend. Het is daardoor niet mogelijk om een oordeel te geven over de inhoud van het plan. Wel kan worden gesteld dat door het niet indienen van een digitaliseringsplan er in ieder geval geen bijdrage wordt geleverd aan digitalisering.

Aanbevelingen

Op basis van de ervaringen in de afgelopen jaren kunnen lessen worden getrokken voor het toekomstig radiobeleid en de toepassing daarvan in de praktijk. Hierna beschrijven we onze aanbevelingen die volgen uit zowel de evaluatie als de toetsing van de digitaliseringsplannen.

1. Wij doen de aanbeveling aan het ministerie van Economische Zaken om te onderzoeken of het binnen de juridische kaders mogelijk is om strengere uitroleisen op te nemen in de vergunningen voor landelijke en niet-landelijke commerciële radio-omroepen en middengolfomroepen.
2. Wij bevelen de radiosector en het ministerie van Economische Zaken aan om de toegevoegde waarde van het aanbod via DAB+ te vergroten en zo de prikkel voor luisteraars om over te stappen te versterken.
3. Wij doen de aanbeveling aan de radiosector en het ministerie van Economische Zaken om de *mismatch* tussen de allotmentindeling en de business cases van verschillende radio-omroepen in de bovenregionale kavel te beperken, voor zover technisch mogelijk, en de samenwerking binnen de bovenregionale kavel te verbeteren.
4. Wij doen de aanbeveling aan het ministerie van Economische Zaken om meer dan nu gebeurt met andere DAB+-kopgroeplanden *lessons learned* te delen, samen op te trekken richting industrie (automotive, smartphones) en retail, en te streven naar afstemming binnen Europa over beleid op het gebied van DAB+, een Europese afschakeldatum voor FM en andere toepassingen voor de FM-band.

5. Wij doen de aanbeveling aan het ministerie van Economische Zaken om te onderzoeken welke mogelijkheden er binnen de juridische kaders zijn, om radio-omroepen op termijn vrijwillig hun FM- of AM-programma te laten afbouwen zonder dat ze hierdoor automatisch ook hun digitale vergunning verliezen.
6. Wij doen de aanbeveling aan de commerciële en publieke radio-omroepen en de ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om in samenspraak een plan te maken voor het bepalen van een streefdatum voor het starten met het afschakelen van de FM-band en gezamenlijk een communicatiestrategie te ontwikkelen voor het communiceren van deze datum aan luisteraars, fabrikanten, leveranciers en andere relevante partijen. Deze afspraak kan vastgelegd worden in een intentieverklaring die radio-omroepen ondertekenen bij de verlenging van hun vergunningen.
7. Wij doen de aanbeveling aan het ministerie van Economische Zaken en de radio-omroepen om voor de huidige indicator voor het bepalen van een afschakeldatum (het percentage huishoudens dat over een TDAB ontvanger beschikt) te vervangen door een indicator die beter uitdrukking geeft aan de ambitie om op termijn de analoge radio af te schakelen. Gedacht kan worden aan het aandeel luisterminuten via FM binnen het totaal aantal radioluisterminuten (inclusief andere vormen van radio). Aandachtspunt hierbij is de maatschappelijke functie die etherradio vervult, bijvoorbeeld in het geval van rampen en calamiteiten. Als DAB+ niet of niet snel genoeg van de grond komt, zou dat reden kunnen zijn om FM langer in de lucht te houden.
8. Wij doen de aanbeveling aan de landelijke commerciële radio-omroepen om in hun digitaliseringsplan aandacht te besteden aan de ontwikkeling van innovatieve content, het opstellen van concrete marketingdoelstellingen en resultaten voor retail en industrie en de afdwingbaarheid van de inspanningen van individuele leden van de Vereniging van Commerciële Radiostations.
9. Wij doen de aanbeveling aan de niet-landelijke commerciële radio-omroepen en de middengolfomroepen om aansluiting te zoeken bij het platform Digital Radio NL. Dat zou de robuustheid van hun marketingplannen (in termen van concreetheid, onderbouwing en afdwingbaarheid) en de slagkracht van het platform kunnen vergroten.
10. Wij doen de aanbeveling aan het ministerie van Economische Zaken om de aanspreekbaarheid van vergunninghouders op de inspanningen die zij na de verlenging gaan leveren voor wat betreft samenwerking en marketing te vergroten door gelijktijdig met de verlenging een intentieverklaring af te sluiten waarin over beide onderwerpen de intenties van de betreffende vergunninghouder worden vastgelegd.
11. Wij doen de aanbeveling aan het ministerie van Economische Zaken om te bemiddelen in het dispuut tussen de auteursrechtenorganisaties en de radio-omroepen over de hoogte van de kosten die radio-omroepen af moeten dragen voor auteursrechten.

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	11
1.1. Achtergrond en aanleiding	11
1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen	11
1.3. Onderzoeksmodel	13
1.4. Aanpak	13
1.5. Disclaimer	14
1.6. Leeswijzer	14
2. Digitale etherradio	15
2.1. Nederlandse radiomarkt	15
2.1.1. Radiolandschap	15
2.1.2. Luisteraars en inkomsten	16
2.2. Transitie naar digitale radio	17
2.3. DAB+	18
2.3.1. Voordelen en nadelen DAB+	18
2.3.2. Succesfactoren adoptie DAB+	19
2.4. Bevindingen	21
3. Stand van zaken digitalisering	23
3.1. Aanbod	23
3.1.1. Content	23
3.1.2. Dekking en geluidskwaliteit	24
3.2. Vraag	25
3.3. Internationaal	26
3.4. Bevindingen	27
4. Terugblik: verlengings- en digitaliseringsbeleid	29
4.1. Achtergrond	29
4.2. Digitaliseringsbeleid	30
4.2.1. Beleidsuitgangspunten digitalisering	30
4.2.2. Koppeling analoog en digitaal	30
4.2.3. Uitrolverplichting	32
4.2.4. Simulcastverplichting	35
4.2.5. Dualcastverplichting	36

4.2.6. Duur van de verlenging	38
4.2.7. Prijs van de verlenging	39
4.2.8. Kavelindeling en -samenstelling	41
4.2.9. Restverdeling digitale ruimte	44
4.2.10. Indicatoren voor afschakeling FM	45
4.2.11. Subsidie ROOS	47
4.2.12. Subsidie Projectbureau Digital Radio NL	49
4.2.13. Faciliterende rol van het ministerie van EZ	50
4.3. Verlengingsbeleid 2011	51
4.4. Relevant analoog radiobeleid	52
4.5. Bevindingen	53
5. Vooruitblik: digitaliseringsplannen	57
5.1. Achtergrond	57
5.2. Beoordelingsmethodiek	58
5.3. Digitaliseringsplannen	59
5.3.1. Landelijke commerciële radio-omroepen	59
5.3.2. Niet-landelijke commerciële radio-omroepen	62
5.3.3. Middengolfomroepen	64
5.4. Verlengen versus veilen	66
5.4.1. Vasthouden momentum	67
5.4.2. Investeringscapaciteit	67
5.4.3. Tijdstip beschikbaarheid financiële middelen	69
5.4.4. Bereidheid partijen om meer te doen	70
5.4.5. Bevindingen verlengen versus veilen	70
5.5. Bevindingen	71
6. Conclusie en aanbevelingen	72
6.1. Terugblik: evaluatie van het beleid	72
6.1.1. Digitalisering etherradio	72
6.1.2. Reflectie op overige doelstellingen radiobeleid	77
6.2. Vooruitblik: beoordeling digitaliseringsplannen	78
6.3. Aanbevelingen	80
Bijlage 1: Internationale quick-scan	83
Denemarken	83
Duitsland	84
Noorwegen	85
Verenigd Koninkrijk	86

Zwitserland	87
Bijlage 2: Lijst gesprekspartners	88
Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen	91

1. Inleiding

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken (hierna EZ) heeft KWINK groep onderzoek gedaan naar de digitalisering van de etherradio in Nederland. Het onderzoek bestaat uit een terugblik, waarin het verlengings- en digitaliseringsbeleid uit 2011 is geëvalueerd, en een vooruitblik, waarin is gekeken of een verlenging van de commerciële radiovergunningen leidt tot een versnelling van de digitalisering ten opzichte van een veiling.

1.1. Achtergrond en aanleiding

In 2009 is het verlengings- en digitaliseringsbeleid voor de Nederlandse etherradio aangekondigd.¹ Kern van dit beleid was dat alle vergunningen voor analoge commerciële etherradio – zowel landelijke FM, niet-landelijke FM als middengolf (AM) – verlengd zouden worden voor een periode van zes jaar (2011 – 2017). Voorwaarde voor de verlenging was dat de betrokken partijen zouden investeren in digitale etherradio (DAB+). *‘Als in 2016 (een jaar voordat de verlenging van zes jaar afloopt) bij de dan geplande evaluatie blijkt dat TDAB zoveel succes heeft dat het op relatief korte termijn de distributie via de analoge FM kan vervangen, wordt een afschakelmoment van de analoge FM vastgesteld.’*²

De minister van EZ heeft in de zomer van 2015 zijn nieuwe beleid voor de etherradio aangekondigd.³ Kern van dit beleid was in eerste instantie dat de vergunningen in 2017 zouden worden geveild voor een periode van tien jaar, waarbij tevens een aantal beperkende regels en voorschriften zouden worden weggenomen. Door tussenkomst van de Tweede Kamer is dit beleid bijgesteld en ligt er een nieuw beleidsvoornemen, namelijk het verlengen van de vergunningen voor vijf jaar.⁴ Het wederom verlengen van vergunningen is een uitzondering op de hoofdregel uit de Nota Frequentiebeleid 2005 en kan alleen als voldaan wordt aan een aantal voorwaarden.⁵ De minister heeft aangegeven dat hij advies zal inwinnen bij een onafhankelijke expert om zeker te stellen dat de versnelling van de digitalisering bij een verlenging deugdelijk is onderbouwd.⁶

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek bestaat uit twee delen:

1. **Terugblik.** Een evaluatie van het verlengings- en digitaliseringsbeleid dat in 2009 is aangekondigd en vanaf 2011 is geëffectueerd. Het evaluatiedeel van het onderzoek kijkt terug op de periode 2011 – 2015. De evaluatie dient inzicht te geven in de werking van het beleid en de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 24 095, nr. 241.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 24 095, nr. 241.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 095, nr. 384.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 095, nr. 385, 390 en 391.

⁵ Ministerie van Economische Zaken. Nota Frequentiebeleid 2005.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 095, nr. 391.

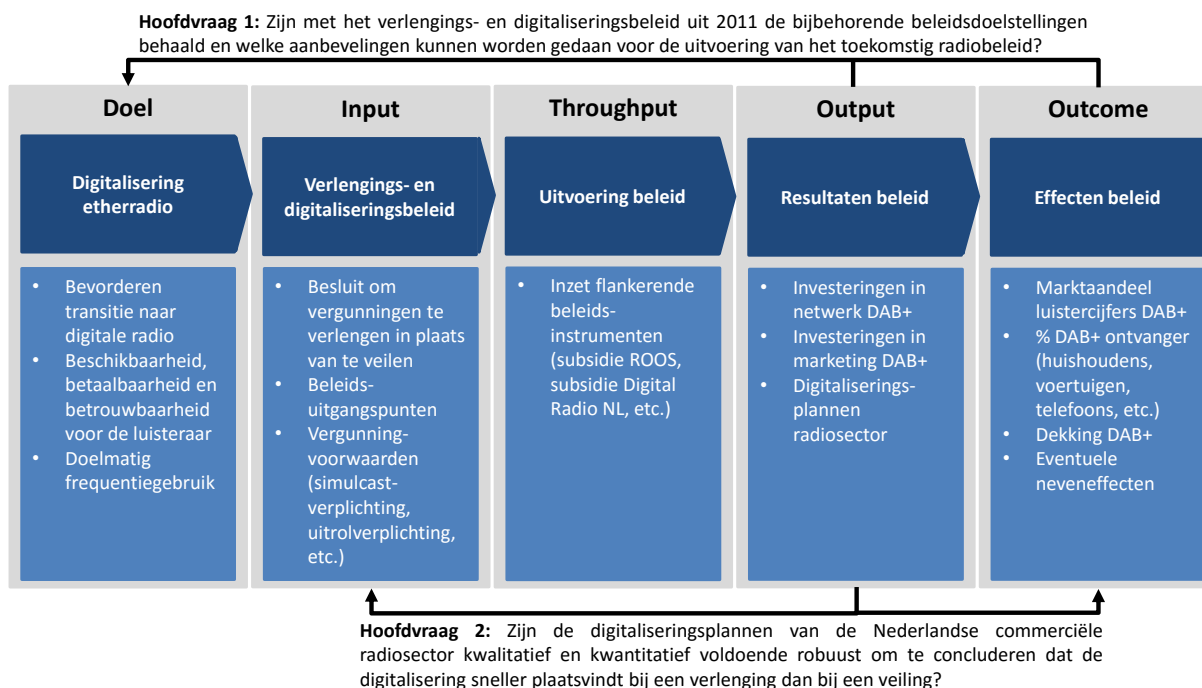
2. *Vooruitblik*. Een analyse en advies in hoeverre de versnelling van digitalisering via DAB+ bij een verlenging van de commerciële radiovergunningen ten opzichte van een veiling deugdelijk is onderbouwd. De door de commerciële radiosector opgeleverde en te implementeren digitaliseringsplannen vormen de basis voor deze analyse.

Het ministerie van EZ heeft de volgende hoofd- en deelvragen geformuleerd. Deze vragen staan centraal in het onderzoek waarvan de resultaten in dit rapport worden gepresenteerd:

1. Zijn met het verlengings- en digitaliseringsbeleid uit 2011 de bijbehorende beleidsdoelstellingen behaald, in hoeverre zijn er (gewenste of ongewenste) neveneffecten opgetreden en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de uitvoering van het toekomstige radiobeleid (zoals aangekondigd in de brief van 1 september 2015)?
 - a. In welke mate heeft het beleid om de vergunningen voor analoge commerciële radio-omroep in 2011 te verlengen in plaats van te veilen bijgedragen aan de digitalisering van de Nederlandse etherradio over periode 2011 tot heden?
 - b. Heeft de koppeling tussen analoge en digitale radio, het opnemen van de simulcastverplichting, de uitrolverplichting en de verplichting voor de landelijke partijen om een tweede programma uit te zenden bijgedragen aan de digitalisering?
 - c. In welke mate hebben de flankerende beleidsinstrumenten (o.a. subsidie Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (ROOS), subsidie Digital Radio+, initiatief platform Digital Radio+) doeltreffend en doelmatig bijgedragen aan de digitalisering van de Nederlandse etherradio?
 - d. Is door het neerleggen van indicatoren, zoals het percentage TDAB-ontvangers in huishoudens en het hinten op een afschakeldatum van de FM bijgedragen aan de digitalisering?
 - e. Welke aanbevelingen kunt u op basis van uw bevindingen doen voor het toekomstig radiobeleid?
2. Is het digitaliseringsplan, c.q. zijn de digitaliseringsplannen van de Nederlandse commerciële radiosector kwalitatief en kwantitatief voldoende robuust om te concluderen dat de digitalisering van de Nederlandse (ether)radio sneller plaatsvindt bij een verlenging, dan bij een veiling (met andere vergunningsvoorwaarden)?
 - a. Wordt in grotere mate een versnelling van de digitalisering van de Nederlandse etherradio bereikt bij een (nieuwe) verlenging van vijf jaar in plaats van bij een veiling? Is het hierbij zinvol om een onderscheid te maken tussen enerzijds de landelijke spelers en anderzijds de niet-landelijke/middengolfpartijen? Zo ja, waarom en op welke wijze?
 - b. Hoe beoordeelt u de voornemens van de sector, inclusief de mate van concreetheid, met betrekking tot het verbeteren van het digitale netwerk de komende jaren, zowel de mate van verbetering van de (indoor)dekking als het tempo waarin deze verbeteringen worden geïmplementeerd? In welke mate draagt dit bij tot een extra versnelling van de digitalisering?
 - c. Hoe beoordeelt u de voornemens van de sector, inclusief de mate van concreetheid, die geen betrekking hebben op het netwerk, met name de (marketing)inspanningen die zijn gericht op de luisteraar, de producenten van hardware, de auto-industrie en anderen? In welke mate dragen deze inspanningen bij aan de versnelling van de digitalisering van de Nederlandse etherradio?
 - d. Welke inspanningen van de sector of de overheid zijn in uw ogen nog meer mogelijk om digitalisering te versnellen?
 - e. Welke indicatoren zijn van belang om tot een afschakeling van de FM te komen en wat zijn daarbij aandachtspunten voor de sector en voor de overheid?
 - f. Wat kunnen sector en overheid leren van aanpak en ervaringen in het buitenland met betrekking tot de omschakeling naar digitale radio en de afschakeling van analoge radio?
 - g. Welke indicatoren worden geadviseerd om het succes van het beleid en de sector met betrekking tot digitale etherradio te bepalen en om tot een afschakelproces en/of -datum te komen?

1.3. Onderzoeksmodel

In het onderzoeksmodel zijn de twee hoofdvragen van het onderzoek uitgewerkt (figuur 1).



Figuur 1: Onderzoeksmodel.

1.4. Aanpak

In het onderzoek zijn met behulp van de onderstaande onderzoeksmethoden kwantitatieve en kwalitatieve gegevens verzameld:

- *Documentonderzoek:* Ten behoeve van de documentenanalyse is informatie verzameld bij het ministerie van EZ en Agentschap Telecom en is informatie aangeleverd door de sector, waaronder de digitaliseringsplannen. Daarnaast hebben de onderzoekers aanvullende openbare informatie verzameld en geanalyseerd. In bijlage 3 is een overzicht van geraadpleegde bronnen opgenomen.
- *Stakeholderonderzoek:* Het stakeholderonderzoek bestond uit individuele gesprekken en groepsgesprekken. Er zijn in totaal 35 gesprekken gevoerd met stakeholders. Een lijst met gesprekspartners is terug te vinden in bijlage 2. De opvattingen van (groepen van) stakeholders zijn beschreven in hoofdstuk 4. Opvattingen zijn waar mogelijk geverifieerd in documenten en zijn getoetst in verschillende andere gesprekken.
- *Internationaal onderzoek:* Er is een *quick scan* uitgevoerd naar de digitalisering van de etherradio in de landen Denemarken, Duitsland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. Er is gekozen voor Europese landen, omdat die veelal een vergelijkbaar regelgevend kader kennen als Nederland. Het betreft tevens landen die in een relatief vergevorderd stadium zijn wat betreft de introductie van digitale etherradio. Om die reden is de verwachting dat het bestuderen van deze landen de meest bruikbare lessen oplevert voor de Nederlandse situatie. In de *quick scan* is een analyse gemaakt van de overeenkomsten en verschillen met Nederland, en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken voor het Nederlandse digitaliseringsbeleid. De inzichten uit de *quick scan* zijn opgenomen in bijlage 1.

De aanpak en beoordelingsmethodiek die we hebben gehanteerd bij het beoordelen van de digitaliseringsplannen staan beschreven in hoofdstuk 5.

1.5. Disclaimer

Dit rapport is opgesteld op basis van de feiten, percepties en omstandigheden zoals die op 1 maart 2016 bij de onderzoekers bekend waren. Informatie die na de genoemde datum beschikbaar is gekomen, is niet meegenomen in de analyse en bij het opstellen van de conclusies en aanbevelingen.

1.6. Leeswijzer

We geven allereerst een toelichting op digitale etherradio (hoofdstuk 2) en beschrijven de huidige stand van zaken voor wat betreft de digitalisering (hoofdstuk 3).

Vervolgens geven we in hoofdstuk 4 een terugblik op het verlengings- en digitaliseringsbeleid. We schetsen voor de verschillende onderdelen van het verlengings- en digitaliseringsbeleid op welke wijze deze zijn geïmplementeerd, wat hiervan in de praktijk de resultaten zijn geweest en wat de percepties zijn van stakeholders.

In hoofdstuk 5 blikken we vooruit. We beoordelen de digitaliseringsplannen van de sector en zetten de uitkomsten af tegen de twee scenario's 'veilen' en 'verlengen' van de commerciële vergunningen per 2017.

We sluiten het rapport in hoofdstuk 6 af met conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen zijn de uitkomsten van de internationale *quick scan*, een overzicht met gesprekspartners en de geraadpleegde bronnen te vinden.

2. Digitale etherradio

In dit hoofdstuk geven we een toelichting op digitale etherradio. We beschrijven allereerst op hoofdlijnen de Nederlandse radiomarkt. Vervolgens lichten we de ambitie toe om de analoge etherradio te digitaliseren en beschrijven we de voor- en nadelen van DAB+ ten opzichte van de analoge etherradio en andere digitale (radio)distributievormen.

2.1. Nederlandse radiomarkt

In deze paragraaf beschrijven we de Nederlandse radiomarkt op hoofdlijnen. Meer achtergrond en cijfers zijn onder meer te vinden in het Onderzoek naar de ontwikkelingen in de DAB+ markt (TP Research, 2015), het Nationaal Luister Onderzoek: luistercijfers (NLO en GfK, 2016), het Audio Distributie Onderzoek (NLO en GfK, 2015) en het Market Report Digital Radio 2016 (EBU, 2016).

2.1.1. Radiolandschap

De radiomarkt in Nederland bestaat uit publieke- en commerciële radio-omroepen. Bij zowel publieke- als commerciële zenders kan onderscheid gemaakt worden tussen landelijke, regionale en lokale radio-omroepen (zie tabel 1). In figuur 2 is het marktaandeel van de verschillende categorieën radio-omroepen weergegeven.

De Nederlandse Publieke Omroep (hierna NPO) draagt zorg voor de landelijke publieke radio-omroepen. De landelijke commerciële radio-omroepen hebben zich verenigd in de Vereniging Commerciële Radio (hierna VCR). De stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (hierna ROOS) vertegenwoordigt de regionale publieke radio-omroepen. De regionale commerciële radio-omroepen hebben zich verenigd in de vereniging voor Nederlandse niet-landelijke commerciële radio-omroepen (hierna NLCR).

Naast de landelijke- en regionale radio-omroepen zijn er lokale radio-omroepen, die uitzenden in een klein geografisch gebied zoals een gemeente of meerdere aaneengesloten gemeenten. Die laatste categorie wordt ook wel aangeduid als streekomroepen. De publieke lokale radio-omroepen hebben zich verenigd in de Organisatie van Lokale Omroepen Nederland (hierna OLON). Daarnaast zijn er nog commerciële, niche⁷ of hobby-omroepen die lokaal willen uitzenden op de FM maar waarvoor geen FM-frequenties beschikbaar zijn. Een aantal van deze radio-omroepen met een commerciële ambitie heeft zich verenigd in de vereniging Kleine Regionale Commerciële Omroepen (hierna KRCO).

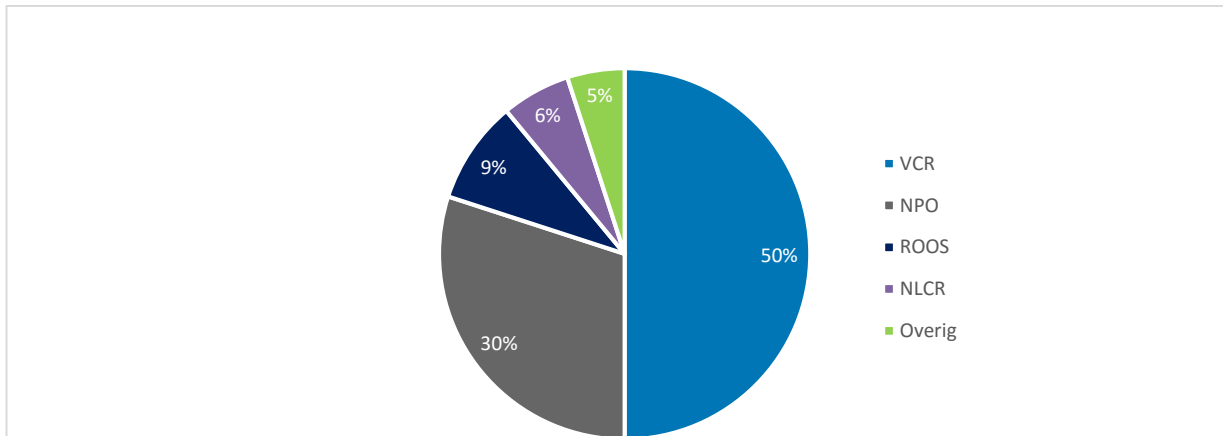
Het overgrote deel van de radio-omroepen zendt uit via de FM-band.⁸ Naast de FM-band wordt in Nederland uitgezonden op de middengolf (AM-band). In Nederland zijn hierop voornamelijk radio-omroepen actief die zich richten op een bepaalde niche of die hobbymatig radio maken.

⁷ Niches zijn bijvoorbeeld radio-omroepen gericht op religieuze stromingen.

⁸ Een beperkt aantal radio-omroepen zendt nog op de middengolfband (AM) uit.

	Publiek – FM	Commercieel – FM	Middengolf (AM)
Landelijk	4 NPO zenders	9 VCR-leden ⁹	Niche- en hobby-omroepen
Regionaal	13 ROOS-leden	17 NLCR-leden	
Lokaal	+/- 280 OLON-leden	Onder andere KRCO-leden	

Tabel 1. Overzicht van de verschillende type radio-omroepen in Nederland en de organisaties die hen vertegenwoordigen.¹⁰



Figuur 2. Marktaandeel op de luisteraarsmarkt van radio-omroepen (2015).¹¹

2.1.2. Luisteraars en inkomsten

In 2015 luisterde gemiddeld 89,4% van de Nederlanders wekelijks naar de radio. Ze luisteren gemiddeld 2 uur en 53 minuten per dag.¹² De luistertijd is de afgelopen jaren redelijk constant gebleven. In 2014 werd gemiddeld 2 uur en 48 minuten naar de radio geluisterd.¹³

In het Nationaal Luister Onderzoek 2015 (NLO) is de verdeling van luistertijd naar de verschillende distributiewijzen onderzocht (zie figuur 3). Daaruit volgt dat 54% van de luistertijd plaatsvindt via de analoge ether (voornamelijk FM), 24% via de kabel, 15% via internet (IP) en 2% via digitale etherradio (DAB+). Met name het aantal luisteraars dat via FM luistert neemt af.¹⁴

⁹ Radio538 zendt op één plek in Limburg uit via de AM. Bron: <http://radio-tv-nederland.nl/am/am.html>.

¹⁰ Radio luistercijfers november-december 2015, NLO.

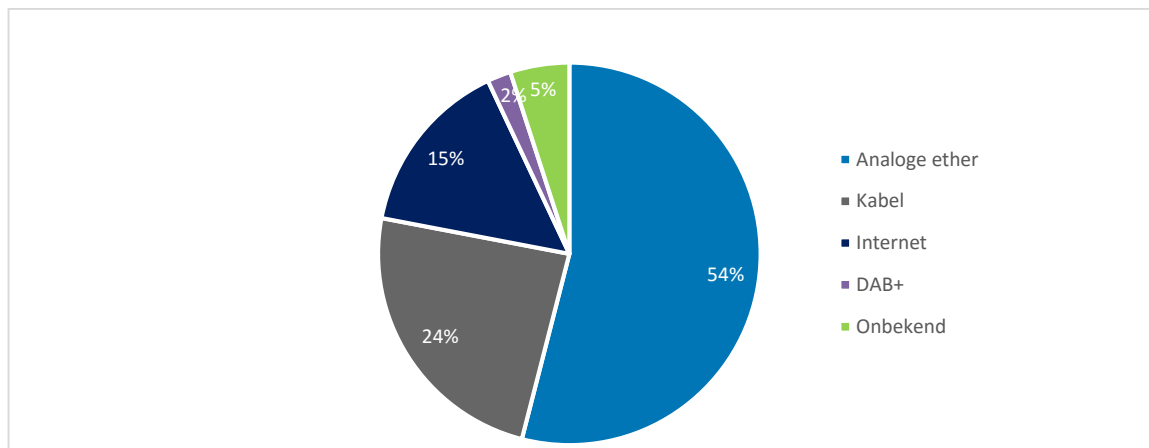
¹¹ Het marktaandeel van overige omroepen, waaronder middengolfomroepen, lokale publieke omroepen en KRCO-leden, bedraagt in totaal ongeveer 5%. NLO luistercijfers, 2015.

¹² NLO Distributieonderzoek, GfK 2015.

¹³ Telecompaper: onderzoek naar ontwikkeling in de DAB+ markt, Marloes van Caspel, Tine Nierzink en Ed Achterberg, januari 2015.

¹⁴ Telecompaper: onderzoek naar ontwikkeling in de DAB+ markt, Marloes van Caspel, Tine Nierzink en Ed Achterberg, januari 2015.

In 2015 hebben radio-omroepen (publiek en commercieel) € 225 miljoen opgehaald met advertentie-inkomsten. Dit is 3,5% minder dan in 2014 (€ 233 miljoen) maar meer dan in 2013 (€217 miljoen).¹⁵ Voor commerciële radio-omroepen zijn advertenties de belangrijkste inkomstenbron.



Figuur 3. Luisteraandeel per distributiekanaal.¹⁶

2.2. Transitie naar digitale radio

Het ministerie van EZ beschrijft in de beleidsbrief uit 2009 de centrale doelstellingen van het radiobeleid¹⁷:

- De behoefte van de luisteraar staat centraal (beschikbaarheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid);
- Doelmatig frequentiegebruik;
- Bevorderen transitie naar digitale radio.

Het ministerie van EZ veronderstelt een zekere mate van samenhang tussen deze doelstellingen: de transitie naar digitale radio draagt (op termijn) bij aan de andere twee doelstellingen. Digitalisering levert voordelen op voor de luisteraar: *‘Voor de luisteraar betekent digitalisering op termijn een groter, toegankelijker en kwalitatief beter aanbod van meer innovatieve en interactieve diensten.’* En digitalisering leidt op termijn tot een doelmatiger frequentiegebruik: *‘Met digitale radio kan de beschikbare frequentieruimte intensiever en dus doelmatiger worden benut. In de overgangsfase van digitalisering zullen programma’s zowel analoog als digitaal worden uitgezonden. Men kan dit kwalificeren als een tijdelijke ondoelmatigheid die nodig is om op termijn een grotere doelmatigheid te bewerkstelligen.’*

In Nederland is gekozen voor DAB¹⁸, Digital Audio Broadcasting, als standaard voor digitale etherradio. DAB werd in 2009 gezien als de meest reële optie om binnen enkele jaren digitale radio aan te kunnen bieden.¹⁹

¹⁵ De omzet bestaat uit spotreclame (212,5 miljoen) en non-spot bestedingen (12,5 miljoen). Informatie verkregen uit Persbericht: Netto reclame opbrengsten radio komen in 2015 uit op 225 miljoen euro, RAB, februari 2016 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 24 095, nr. 384.

¹⁶ Telecompaper: onderzoek naar ontwikkeling in de DAB+ markt, Marloes van Caspel, Tine Nierzink en Ed Achterberg, januari 2015.

¹⁷ Tweede kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 095 nr. 241.

¹⁸ DAB, soms ook aangeduid met Terrestrial Digital Audio Broadcasting of T-DAB.

¹⁹ Tweede kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 095 nr. 241.

DAB werd destijds in enkele Aziatische landen al geëxploiteerd en verschillende Europese landen waren voornemens DAB te gebruiken.

Uiteindelijk is gekozen voor DAB+, een verbeterde versie van DAB. Het DAB+ protocol is in 2007 beschikbaar gekomen. De geluidskwaliteit en efficiëntie van DAB+ zijn hoger dan bij DAB en ook andere landen (met name in Noord- en West-Europa) kozen voor DAB+.²⁰

2.3. DAB+

DAB+ heeft een aantal potentiële voor- en nadelen ten opzichte van analoge radio en andere digitale (radio)distributiekkanalen, zoals internet (IP). Of DAB+ een succes wordt hangt af van de mate waarin deze voor- en nadelen zich in de praktijk gaan voordoen. In deze paragraaf gaan we eerst in op de voor- en nadelen van DAB+ ten opzichte van analoge etherdistributie en andere digitale distributiekkanalen. Vervolgens gaan we in op factoren die bepalend zullen zijn voor de adoptie van DAB+.

2.3.1. Voordelen en nadelen DAB+

Voor- en nadelen ten opzichte van analoge etherdistributie

In het Onderzoek naar de ontwikkelingen in de DAB+ markt (TP Research 2015) wordt een aantal voor- en nadelen van digitale etherradio voor luisteraars en radio-omroepen genoemd (tabel 2).²¹

	Voordeel	Nadeel
Luisteraars	<ul style="list-style-type: none">• Geluidskwaliteit• Gebruiksgemak• Uitgebreider aanbod• Additionele content mogelijk	<ul style="list-style-type: none">• Nieuwe ontvangers nodig• Hogere aanschafkosten
Omroepen	<ul style="list-style-type: none">• Grotere dekking• Lagere kosten netwerk• Lagere vergunningskosten• Nieuwe inkomstenbron	<ul style="list-style-type: none">• Samenwerking in multiplex nodig²²• Nieuwe infrastructuur• Meer concurrentie om advertentiegelden

Tabel 2. Voor- en nadelen digitale etherradio ten opzichte van analoge etherradio.

Voor- en nadelen ten opzichte van andere digitale distributiekkanalen

Sinds de vormgeving van het verlengings- en digitaliseringsbeleid in 2009 zijn de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering snel gegaan. Door de komst van mobiele breedband en Wi-Fi zijn er in korte tijd vele nieuwe draadloze toepassingen en diensten geïntroduceerd waaronder (betaalde) *streaming* diensten van bedrijven als Spotify, Deezer, Apple en Google en van radiostations.

²⁰ Andere standaarden zijn bijvoorbeeld DRM, HDradio en FM-extra.

²¹ Telecompaper: onderzoek naar ontwikkeling in de DAB+ markt, Marloes van Caspel, Tine Nierzink en Ed Achterberg, januari 2015.

²² Dit is niet genoemd in het Telecompaper, maar vormt in onze ogen wel een nadeel van DAB+. Radio-omroepen zijn voor de distributie via de digitale ether afhankelijk van de samenwerking met andere radio-omroepen, omdat de programma's gebundeld (in één multiplex) worden uitgezonden.

DAB+ is een broadcasttechnologie en heeft een aantal voordelen ten opzichte van radio via internet. Ten eerste heeft de techniek *onafhankelijkheid* als voordeel. De content is bij broadcasting gratis en vrij verkrijgbaar, zonder dat de consument afhankelijk is van derden voor ontvangst van het signaal, zoals de afhankelijkheid van telecoomaanbieders bij IP datastromen. Ten tweede is het *efficiënter*. Bij een broadcasttechnologie wordt het signaal *one-to-many* verstuurd. Dit is efficiënter dan een technologie als Internet Protocol (IP) waarbij het signaal in principe individueel (*one-to-one*) wordt verstuurd.²³ Ten derde is het *robuuster*. Bij een toenemende vraag of afname is de capaciteit van IP bij een bepaalde hoeveelheid ontoereikend waardoor overbelasting ontstaat. Beschikbaarheid van broadcastcapaciteit, bijvoorbeeld van DAB+, wordt niet beïnvloed door de mate van de vraag. Daardoor is een DAB-netwerk geschikter om de huidige rampen- en calamiteitenzenders²⁴ op te volgen dan een op IP gebaseerd netwerk.

Digitale etherradio heeft ook nadelen ten opzichte van digitale radio via IP. Ten eerste heeft de luisteraar voor digitale etherradio een extra ontvanger nodig, terwijl het merendeel van de luisteraars al beschikt over apparatuur die geschikt is om digitale radio via IP mee te ontvangen (computer, telefoon). Ten tweede biedt IP op het gebied van content meer mogelijkheden. Zo zijn via DAB+ alleen de radio-omroepen te beluisteren die uitzenden op de locatie waar de luisteraar zich op dat moment bevindt, terwijl de luisteraar via IP toegang heeft tot een wereldwijd aanbod van radio-omroepen. Ook leent IP zich ervoor om interactieve diensten aan te bieden.

DAB+ en IP hoeven elkaar echter niet uit te sluiten. In verschillende gesprekken is genoemd dat er in de toekomst hybride toepassingen zullen zijn waarin DAB+ en IP-technologie worden gecombineerd en de voordelen van beide technologieën worden benut. Momenteel is deze combinatie van technologieën al aanwezig in bepaalde radiotoestellen.

Voordelen digitale etherdistributie in Nederland kleiner dan in andere landen

De voordelen van digitale etherdistributie ten opzichte van FM zijn in Nederland verhoudingsgewijs kleiner dan in veel andere landen. Dit komt ten eerste doordat het FM-netwerk in Nederland kwalitatief goed is in vergelijking met andere landen, in termen van dekking en capaciteit (aantal omroepen dat beschikt over FM-distributie) mede als gevolg van het toepassen van voor het FM-spectrum innovatieve planningstechnieken (*single frequency networking* en *near single frequency networking* technieken). Nederland heeft als voordeel dat het relatief klein, vlak en dichtbevolkt is, waardoor de FM-ontvangst relatief goed is. Ten tweede heeft Nederland een sterk ontwikkeld programma-aanbod via FM. In andere landen zorgt DAB voor veel nieuwe toetreders en nieuw aanbod. In Nederland zal dit in minder mate het geval zijn. Desalniettemin biedt DAB ook voordelen voor Nederland alleen wegen de voordelen op dit moment minder zwaar dan in andere landen het geval is.

2.3.2. Succesfactoren adoptie DAB+

In welke mate de hiervoor genoemde voor- en nadelen van DAB+ zich zullen manifesteren en of DAB+ daadwerkelijk wordt omarmd door de luisteraar is op voorhand moeilijk in te schatten. Dit zal onder meer afhangen van de snelheid en kwaliteit waarmee DAB+ beschikbaar komt in, bijvoorbeeld, ontvangers, in het aanbod en in de uitrol van het netwerk. Daarnaast hang het af van de ontwikkeling die concurrerende

²³ Bij 4G netwerken kan er m.b.v. LTE Broadcast en Multicast ook data van 'one to many' worden verstuurd, zie <http://telecomworld.itu.int/blog/will-video-over-lte-reshape-the-broadcast-and-mobile-industries/>.

²⁴ Zie <http://www.crisis.nl/wees-voorbereid/de-sirene-gaat.aspx>.

distributietechnologieën doormaken. Hierna beschrijven we, op basis van het onderzoek, enkele van de belangrijkste succesfactoren voor de adoptie van DAB+.

Uitrol van het netwerk

De transitie van analoge naar digitale etherradio via DAB+ vereist dat de nodige investeringen worden gedaan in het uitrollen van nieuwe DAB+-netwerken. Die netwerken moeten in termen van bereik en geluidskwaliteit kunnen concurreren met het huidige analoge netwerk. In paragraaf 3.1 beschrijven we de stand van zaken voor de uitrol van DAB+ in Nederland.

Beschikbaarheid DAB+-ontvangers

De mate waarin DAB+-ontvangers beschikbaar komen voor consumenten zal ook bepalend zijn voor de adoptie van DAB+. Het is onzeker in hoeverre de industrie DAB+-ontvangers standaard gaat inbouwen in producten, vooral die met een mondiale afzetmarkt, zoals smartphones. Bij personenauto's worden de specificaties per land bepaald, echter er dient voldoende vraag te zijn voordat fabrikanten en importeurs de specificaties van automodellen aanpassen. De Nederlandse markt is voor deze fabrikanten veelal te klein om hun productielijnen op in te richten. De mate waarin DAB+-ontvangers worden ingebouwd in producten is dus mede afhankelijk van de ontwikkeling van DAB+ in de internationale markt.

Prijs DAB+-ontvangers

De prijs van een radio of autoradio met DAB+-ontvanger is nu nog beduidend hoger dan die van kleine radio's of autoradio's zonder DAB+-ontvanger. Maar de prijzen dalen snel.^{25, 26} Om DAB+ tot een succes te maken zal het belangrijk zijn dat de consument een radio met DAB+-ontvanger voor ongeveer dezelfde (of concurrerende) prijs als een conventionele ontvanger zal kunnen aanschaffen. De prijzen van DAB+-ontvangers zullen dalen naarmate het aanbod en de vraag toenemen.

Bekendheid DAB+

Om DAB+ tot een succes te maken zal de bekendheid van DAB+ moeten groeien. Om dat te bereiken zijn bijvoorbeeld marketinginspanningen nodig. Belangrijk is ook dat als de consument bekend is met DAB+ en ze een DAB+-ontvanger aanschaffen, ze ook bereik hebben. Het risico op teleurstelling van de consument moet worden voorkomen.

Aanbod via DAB+

Het succes van DAB+ hangt af van de meerwaarde van DAB+ voor de consument. Het is mogelijk om deze meerwaarde te creëren met additionele content via DAB+, in de vorm van meer radioprogramma's en innovatieve diensten.

Investeringsruimte bij radio-omroepen

De uitrol van DAB+ vergt investeringen van radio-omroepen in het netwerk, het aanbod van programma's en diensten en marketing. Die investeringen zullen zich niet meteen uitbetalen. Het succes van DAB+ zal afhangen van de investeringsruimte en –bereidheid bij radio-omroepen. Het is onzeker hoe de radiomarkt zich op middellange en lange termijn zal ontwikkelen en hoeveel ruimte daarbinnen zal zijn om te investeren in DAB+. Enerzijds lopen de advertentie-inkomsten terug (zie paragraaf 2.1). Aan de andere kant zijn commerciële

²⁵ Een wekkerradio, draagbare radio of autoradio met DAB+-chip kost ongeveer € 40 tot € 60 meer dan een wekkerradio, draagbare radio of autoradio zonder DAB+-chip. Zie Telecompaper: onderzoek naar ontwikkeling in de DAB+ markt, Marloes van Caspel, Tine Nierzink en Ed Achterberg, januari 2015.

²⁶ In het Verenigd Koninkrijk zijn al DAB-ontvangers verkrijgbaar vanaf 15 Pond, in Tsjechië vanaf 12 Euro, zie Digital Radio 2016, Media Intelligence Service, februari 2016.

radio-omroepen steeds vaker onderdeel van grotere mediabedrijven met een digitale strategie en mogelijk meer financiële armslag.

Ontwikkeling alternatieve technologieën en diensten

De snelheid waarmee alternatieve technologieën en diensten beschikbaar komen zal eveneens van invloed zijn op de adoptie van DAB+. Zo kan met de introductie van broadcast technologie²⁷ in mobiele breedbandnetwerken in de (nabije) toekomst wellicht een dusdanige capaciteit en robuustheid worden gerealiseerd dat de voordelen van *broadcasting* via andere infrastructuren in termen van efficiëntie en betrouwbaarheid (grotendeels) verdwijnen.

Ook het aanbod en de populariteit van muziekdiensten, die een alternatief vormen voor de radio, is in de afgelopen jaren snel gegroeid. Die ontwikkeling zal doorzetten. Het is de vraag of hoe veel de consument in de toekomst nog luistert naar de radio in de vorm zoals we die nu kennen (*lineaire radio*).

2.4. Bevindingen

Wij komen tot de volgende bevindingen voor wat betreft digitale etherradio en DAB+:

- In Nederland is gekozen voor DAB+ als standaard voor digitale etherradio.
- Onder de streep heeft DAB+ ten opzichte van analoge etherradio in potentie meerwaarde voor zowel de luisteraar als de radio-omroepen. Die voordelen zijn in Nederland wel kleiner dan in veel andere landen, omdat Nederland beschikt over een FM-netwerk van relatief goede kwaliteit en een relatief goed programma-aanbod via FM.
- De markt voor DAB+ is aanbodgestuurd. Dat wil zeggen dat de initiële vraag naar DAB+ niet vanuit de vraagkant van de markt tot stand zal komen (*'pull'*), maar dat aanbieders de technologie eerst beschikbaar zullen moeten stellen en marketinginspanningen zullen moeten plegen (*'push'*). Zonder DAB+ netwerk is er geen bereik en is elke DAB+-ontvanger in feite waardeloos. Er is daardoor sprake is van een ingroefase, waarin radio-omroepen al wel investeren in DAB+ zonder dat daar direct inkomsten tegenover staan.
- Bij een toename van investeringen neemt – mits goed besteed – de kans dat DAB+ succesvol wordt geïntroduceerd ook toe. Immers, hoe beter de ontvangst, geluidskwaliteit en het aanbod via DAB+, hoe meer waarde een DAB+-ontvanger voor de consument heeft. En hoe groter de investeringen in de marketing van DAB+, hoe groter de kans dat consumenten bekend raken met DAB+ en de meerwaarde van DAB+ ten opzichte van analoog en IP ervaart. Hiermee neemt de kans toe dat luisteraars de overstap naar DAB+ maken.
- Investeringen op korte termijn dragen meer bij aan een mogelijk succes van DAB+ dan investeringen van dezelfde omvang uitgesmeerd over een langere periode.
 - Alternatieve technologieën bestaan en andere alternatieven zullen ontstaan. Wanneer het aanbod van DAB+ echter langer op zich laat wachten neemt het risico toe dat alternatieve technologieën dominant worden. Het *window of opportunity* voor de introductie van DAB+ in smartphones en auto's lijkt te sluiten, gezien huidige ontwikkelingen als de *connected car* en een toename in capaciteit en mogelijkheden van met name mobiele netwerken.

²⁷ LTE Broadcast of Multicast. Hier speelt het aspect 'betaalbaarheid voor de consument' ook een rol. Deze zal meer data consumeren en dus een grotere databundel nodig hebben en daarvoor moeten betalen. Ontvangst van DAB+ is gratis.

- Er bestaat een risico op teleurstelling bij consumenten die een DAB+-ontvanger aanschaffen en geen bereik blijken te hebben. Dit geldt in het bijzonder voor modellen voor indoorgebruik, die op dit moment het grootste aandeel van de verkoop uitmaken (zie paragraaf 3.2).
- Er is momenteel een naamsbekendheid van DAB+ van 58% gerealiseerd (zie paragraaf 3.2). Wanneer inspanningen op de korte termijn worden gepauzeerd zal de naamsbekendheid van DAB+ wegebben.

3. Stand van zaken digitalisering

In dit hoofdstuk beschrijven we de stand van zaken voor wat betreft de digitalisering van etherradio in Nederland. We beschrijven de ontwikkelingen in Nederland aan zowel de aanbod- als de vraagzijde, en plaatsen die vervolgens in internationaal perspectief.

3.1. Aanbod

Aanbod heeft betrekking op de content die wordt aangeboden via DAB+ en de infrastructuur. Bij content maken we onderscheid tussen het aanbod van radioprogramma's en de ontwikkeling van additionele diensten. Bij infrastructuur beschrijven we de huidige dekking en de geluidskwaliteit van de verschillende DAB+-netwerken in Nederland.

3.1.1. Content

Aanbod radioprogramma's

De broadcasttechnologie DAB+ maakt gebruik van frequentieruimte op band III. Nederland heeft de rechten voor zeven landelijke DAB lagen.²⁸ Van de zeven landelijk DAB+ lagen zijn er op dit moment vier lagen in gebruik. Meer informatie over de kavelindeling en samenstelling is te vinden in paragraaf 4.2.8.²⁹

- Kavel 12C is in gebruik door de landelijke publieke omroep (NPO). In het concessiebeleidsplan is het voornemen om via 15 kanalen DAB+ te gaan uitzenden.³⁰
- Kavel 11C is in gebruik door de landelijke commerciële radio-omroepen (VCR). Daarop worden 18 programma's uitgezonden.
- Bovenregionale kavel³¹. Deze laag wordt gebruikt door regionale publieke omroepen (ROOS), niet-landelijke commerciële omroepen (NLCR) en middengolf omroepen. In alle allotments (behalve 9D-Z) zijn alle 18 programma's vergeven of gereserveerd. In allotment 9D-Z zijn 14 programma's vergeven.
- MTVNL kavel is een kavel van negen verschillende regionale allotments. Dit netwerk is tot 2024 vergund. In februari 2016 worden op dit kavel zes programma's op elk allotment (dus landelijk) uitgezonden. Wanneer het aantal programma's verder groeit, zullen ze niet langer op elk allotment worden uitgezonden maar in de gewenste regio.³²

²⁸ Het gaat hier om 3 TDAB lagen en 1 DVBT laag, die kan worden opgedeeld in 4 TDAB lagen.

²⁹ Zie: <http://radio-tv-nederland.nl/dab/dab-overzicht.html>.

³⁰ NPO (2015). Het publiek voorop: Concessiebeleidsplan 2016-2020.

³¹ Het gaat hier om de allotments 8A, 6B, 7A, 9D-N en 9D-Z.

³² Zie: <http://www.totaaltv.nl/nieuws/22076/meer-zenders-via-dab+-in-nederland.html>.

In totaal worden per februari 2016 67 programma's via DAB+ uitgezonden in Nederland.³³ De ontvangst en geluidskwaliteit van de programma's verschilt tussen de kavels en allotments. Het verschil in ontvangst en geluidskwaliteit lichten we in paragraaf 3.1.2. toe.

Aanbod additionele diensten

DAB+ biedt de mogelijkheid om radio te verrijken met aanvullende diensten, zoals het toesturen van actuele nieuws of file-informatie. Dit gebeurt nog slechts in beperkte mate. Er is één voorbeeld bekend van een radio-omroep die capaciteit inzet voor (het ontwikkelen van) additionele datadiensten, zoals het versturen van verkeersinformatie via DAB+. Radio-omroepen zeggen wel plannen te hebben voor het ontwikkelen van additionele diensten, maar de precieze invulling daarvan, het tempo waarin die worden uitgerold en de toevoegde waarde voor de luisteraar zijn nog onduidelijk.

3.1.2. Dekking en geluidskwaliteit

Dekking en geluidskwaliteit verschillen per kavel en regionaal per allotment. Tabel 3 bevat een overzicht van de meest actuele dekking en geluidskwaliteit in de verschillende kavels en allotments.

Dekking

Er zijn geen actuele metingen uitgevoerd om de dekkingspercentages te verifiëren. De genoemde percentages zijn gebaseerd op theoretische modellen. De landelijke commerciële radio-omroepen hebben een outdoor dekking van ruim 95% gerealiseerd. Dit is ruim boven de vergunningsverplichting van 80% outdoor dekking (per 1 september 2015). In de bovenregionale kavel moet onderscheid worden gemaakt tussen het allotment 8A en de andere allotments. In allotment 8A is gekozen voor een outdoor dekking die gelijk is aan de minimale vergunningsverplichting geldend op 1 september 2015 met een outdoor dekking van 70% van het FM gebied.³⁴ In de andere allotments (6B, 7A, 9D-N en 9D-Z) in de bovenregionale kavel is een outdoor dekking van (ruim) 95% gerealiseerd. MTVNL biedt op aanvraag frequentieruimte aan in een bepaald gebied. Omroep-West wilde bijvoorbeeld ontvangst in Den Haag realiseren en heeft hiervoor capaciteit ingekocht bij MTVNL, die een zender in Den Haag en Rijswijk heeft 'aangezet'.

De indoordekking van DAB+ verschilt per kavel. De dekkingspercentages zijn niet eenduidig vast te stellen. In tabel 3 wordt een indicatie gegeven per kavel/allotment, die varieert van marginaal (tot 40% dekking) tot substantieel (tussen 40% en 60% dekking). De ambitie van de landelijke commerciële partijen is om de indoordekking bij een verlenging te verhogen naar 65%. Met deze dekking zou DAB een ongeveer vergelijkbaar indoordekkingsniveau hebben als de FM.

Geluidskwaliteit

De geluidskwaliteit hangt bij digitale signalen af van de bandbreedte: het aantal kilobits per seconde (kbps). Het aantal kbps kan verschillen per programma in een kavel of allotment.³⁵ De NPO maakt voor haar programma's gebruik van een bitrate van 96 of 128 kbps. De landelijke commerciële radio-omroepen gebruiken voor hun primaire programma's tussen de 64 en 80 kbps en voor hun tweede programma's veelal 48 kbps. De programma's in de bovenregionale kavel worden uitgezonden met een bitrate tussen de 48 en 64

³³ EBU (European Broadcasting Union), Market Report Digital Radio 2016, February 2016.

³⁴ Verslag activiteiten ROOS. Verplichtingnummer: 1-8412.

³⁵ Afhankelijk van het protectieniveau is in een kavel of allotment een maximaal aantal kbps beschikbaar waar programma's gezamenlijk gebruik van moeten maken. Het protectieniveau is gekoppeld aan de service en niet aan de gehele multiplex. Het is mogelijk om in een multiplex verschillende protectieniveaus in te stellen. Een tweetal voorbeelden. Uitgaande van protectieniveau EEP-3-A is de totale beschikbare ruimte in een kavel of allotment ongeveer 1,15 Mbps, voldoende voor ruim 18 kanalen van 64 kbps. Bij gebruik van protectieniveau EEP 3-B zijn bijvoorbeeld 24 kanalen van 64 kbps mogelijk.

kbps. MTVNL biedt ruimte aan waarbij de gebruiker betaalt voor de hoeveelheid gewenste ruimte. De huidige programma's op het MTVNL kavel worden uitgezonden met een bitrate variërend van 48 tot 64 kbps.

	Indoor dekking	Outdoor dekking	Bitrate
NPO (12C)	Substantieel	95%	96 – 128 kbps
VCR (11C)	Marginaal	95%	48 – 80 kbps
Bovenregionale kavel 8A	Marginaal	70%	48 – 64 kbps
Bovenregionale kavel overige allotments	Substantieel	95%	48 – 64 kbps
Regionaal (MTVNL)	op aanvraag		kosten per kbps

Tabel 3. Dekking en kwaliteit van programma's in verschillende kavels.³⁶

Technische uitdagingen

Gesprekspartners geven aan dat het huidige netwerk nog een aantal technische uitdagingen kent. Deze zouden te maken hebben met synchronisatie en interferentie van de uniforme distributie. Mogelijk komt dit door de relatief hoge dichtheid van het DAB+ netwerk in Nederland. Voorbeelden van dit type problemen zijn:

- Naastgelegen frequentieblokken zorgen voor interferentie bij grote verschillen in signaalsterkte, waardoor het signaal kan wegvallen.
- De synchrone uitzending op GPS-tijd binnen de bovenregionale kavel en kavel 12C lijkt niet altijd goed te verlopen waardoor interferentie van de signalen ontstaat en het signaal wegvalt.

Deze aspecten zijn het onderzoeken waard en zijn onderdeel van verfijning van een netwerk. Wanneer deze technische drempels niet in voldoende mate kunnen worden verholpen, zullen er locaties blijven waar het DAB+-signaal niet goed te ontvangen is en bestaat het risico op teleurstelling onder luisteraars.

3.2. Vraag

De vraag naar DAB+ laat zich uitdrukken in onder andere het aantal luisterminuten en het aantal verkochte DAB+-ontvangers. Daarnaast is de naamsbekendheid van DAB+ voorwaarde voor de adoptie van DAB+ onder luisteraars (zie paragraaf 2.3.2).

Luisterminuten

In het Nationaal Luisteronderzoek (NLO) uit 2015 is onderzocht met behulp van welke distributiewijze in Nederland wordt geluisterd naar de radio. Daaruit bleek dat 3% van de 2 uur en 53 minuten die luisteraars in Nederland gemiddeld per dag naar de radio luisteren wordt geluisterd via DAB+. Het grootste deel van de luisteraars via DAB+ luistert momenteel op producten die bedoeld zijn voor indoor gebruik: 65% van de luistertijd via DAB+ wordt geluisterd via wekkerradio's, draagbare radio's of audio-installaties; 13% van de

³⁶ De dekkingspercentages zijn vastgesteld op basis van theoretische modellen. NB2: Er zijn geen nauwkeurige cijfers over de indoor dekking beschikbaar. Daarom is gewerkt met de termen marginaal (tot 40%) en substantieel (tussen 40% en 60%).

luistertijd via DAB+ vindt plaats in de auto; de overige luistertijd wordt geluisterd via andere kanalen of is onbekend.³⁷

DAB+-ontvangers

In 2015 had 6% van de Nederlandse bevolking van 12 jaar en ouder een DAB+-apparaat thuis of in de auto. Dit is een stijging van twee procentpunten ten opzichte van 2014.³⁸ Hiermee zit DAB+ in Nederland in de *early adopter* fase, die in de innovatietheorie van Rogers loopt van 2,5% tot 13,5%.³⁹

Gesprekspartners hebben aangegeven een constante stijging te zien in de verkoopaantallen. Zo zou 60% van de verkochte draagbare radiomodellen een DAB+-ontvanger hebben en stijgt het aantal verkochte radio's met een DAB+-ontvanger met ongeveer 30% per maand. Eind 2015 heeft ongeveer 14% van de automodellen op de markt een radio met een DAB+-ontvanger.⁴⁰ De eerste smartphone met een DAB+-ontvanger komt in 2016 beschikbaar op de Nederlandse markt.⁴¹ Wanneer de verkoop van dit model succesvol blijkt is het waarschijnlijk dat de betreffende smartphone-fabrikant ook andere modellen zal uitrusten met een DAB+-ontvanger en dat andere smartphone-fabrikanten dat voorbeeld zullen volgen. Smartphone-fabrikanten brengen jaarlijks nieuwe modellen op de markt, dus dat zou betekenen dat bij succes in de loop van 2017 meer smartphone-modellen met een DAB+-ontvanger beschikbaar zouden komen.

Naamsbekendheid

Volgens het NLO is de naamsbekendheid van digital radio+ / DAB+ eind 2015 gestegen naar 58%.⁴² In 2014 was de naamsbekendheid 40%.⁴³ In een jaar tijd is deze dus met 18 procentpunt gestegen. Daarnaast geeft een kwart van de respondenten aan zeker/waarschijnlijk een DAB+-radio aan te schaffen.⁴⁴ Een recent uitgevoerd CBS-onderzoek heeft consumenten specifiek gevraagd naar DAB+ en niet naar digital radio+. Uit dit onderzoek blijkt dat 26% van de personen vanaf 12 jaar wel eens van DAB+ heeft gehoord. In 2014⁴⁵ was dit nog 17%. De algemene trend in deze onderzoeken is dat er een duidelijk stijgende lijn in de naamsbekendheid van DAB+ waarneembaar is.

3.3. Internationaal

Nederland wordt internationaal gezien als een *embracer* van DAB+.⁴⁶ Zwitserland, Noorwegen, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk worden gezien als koplopers. Kanttekening daarbij is dat deze landen beduidend eerder met de uitrol van DAB zijn gestart. Sinds de introductie van DAB+ in Nederland verloopt de ontwikkeling van het marktaandeel verkochte DAB ontvangers ongeveer gelijk aan de periode vlak na de start

³⁷ NLO Distributieonderzoek, GfK 2015.

³⁸ Tot en met 2014 werd uitsluitend gevraagd naar apparatuur in huis. In 2015 werd gevraagd naar apparatuur in huis of auto. CBS: Een op de vier kent DAB+, 22 februari 2016.

³⁹ Rogers, Everett M. (1964). *Diffusion of Innovations*. Free Press, New York.

⁴⁰ Update Digital Radio+, 30 april 2015.

⁴¹ Zie: <http://tweakers.net/nieuws/109279/lg-voorziet-stylus-2-smartphone-van-dab+-ontvanger.html>.

⁴² Hierbij wordt opgemerkt dat digitale radio ook internetradio omvat en dat de bekendheid specifiek van DAB+ lager zal zijn. NPO media appreciatie panel, oktober 2015.

⁴³ Update Digital Radio+, 30 april 2015.

⁴⁴ NPO media appreciatie panel, oktober 2015.

⁴⁵ Tot en met 2014 werd respondenten gevraagd naar hun bekendheid met T-DAB in plaats van DAB+. CBS: Een op de vier kent DAB+, 22 februari 2016.

⁴⁶ EBU (European Broadcasting Union), *Market Report Digital Radio 2016*, February 2016.

van de uitrol van DAB in het Verenigd Koninkrijk.⁴⁷ De introductie van DAB+ in Nederland verloopt in dat opzicht vergelijkbaar met die in landen waar DAB eerder is geïmplementeerd.

In de huidige koploperlanden is het marktaandeel van DAB+ inmiddels tussen de 40 en 60%.⁴⁸ In deze landen is juist in de periode na de eerste implementatie marktaandeel gewonnen. Om gelijke tred met de koploperlanden te houden zal de komende periode in Nederland dus cruciaal zijn. In bijlage 1 is meer informatie te vinden over de internationale *quick scan*.

	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Zwitserland	Denemarken	Noorwegen	Duitsland
Outdoor dekking ⁴⁹	95%	96%	99,5%	98%	99,5%	95%
Marktpenetratie ontvangers ⁵⁰	3%	51%	43%	45%	58%	11%
Afschakelmoment FM ⁵¹	n.n.b.	n.n.b.	2020-2024	n.n.b.	2017	n.n.b.

Tabel 4. Kerncijfers DAB in andere Europese landen.

3.4. Bevindingen

Wij komen tot de volgende bevindingen voor wat betreft de ontwikkelingen in het aanbod van en de vraag naar digitale etherradio:

- De landelijke commerciële radio-omroepen en de radio-omroepen in de bovenregionale kavel hebben initiële DAB+-netwerken uitgerold.
- DAB+ is op dit moment in Nederland nog geen volwaardig alternatief voor FM. Outdoor is het bereik van de meeste radio-omroepen weliswaar groter dan bij FM, maar indoor is het bereik in veel gevallen nog niet gelijk aan dat van FM. Bovendien moeten technische problemen die te maken hebben met synchronisatie en interferentie worden opgelost. DAB+ biedt daarnaast voor wat betreft geluidskwaliteit en content nog onvoldoende extra's om luisteraars te verleiden om de overstap te maken.
- Met 6% van de huishoudens die een DAB+-apparaat thuis of in de auto heeft, bevindt DAB+ zich in Nederland in de *early adopter* fase. Deze fase is cruciaal voor het succes van DAB+. Als de groei in gebruik niet snel genoeg doorzet dan verkleint dit de kans dat DAB+ op grotere schaal zal worden gebruikt.
- De ervaringen in andere Europese landen onderschrijven dit beeld. Die leren dat de fase na de eerste implementatie cruciaal is om marktaandeel te winnen.
- Partijen lijken overtuigd van het nut en de noodzaak van DAB+. Er is geïnvesteerd in netwerken met in de meeste gevallen een hogere dekking dan voorgeschreven. Partijen hebben ook ingezet op de

⁴⁷ Ofcom, The communications Market: digital radio report, 2015.

⁴⁸ EBU (European Broadcasting Union), Market Report Digital Radio 2016, February 2016.

⁴⁹ WorldDAB (2015). DAB Automotive Infographic as at Q4 2015.

⁵⁰ WorldDAB (2015). Digital Radio Europe and Asia Pacific (September 2015) infographic - PDF (English).

⁵¹ WorldDAB - DAB Automotive Infographic as at Q4 2015.

marketing van DAB+ met als belangrijke resultaten een stijging van de naamsbekendheid van DAB+ en een maandelijkse stijging van de verkoopaantallen van DAB+-ontvangers in auto's en radio's.

- Deze inspanningen zullen echter weinig waard zijn als de investeringen in DAB+ niet worden gecontinueerd. Zo zal de naamsbekendheid wegebben wanneer de marketinginspanningen worden gepauzeerd. En om teleurstelling en een negatief publiek sentiment ten aanzien van DAB+ te voorkomen, zal zo snel mogelijk een betere indoorontvangst moeten worden gerealiseerd. Bovendien sluit het *time window* voor de implementatie van DAB+-ontvangers in auto's en smartphones (zie paragraaf 2.4).
- Kortom: er is sprake van momentum. Als de investeringen in DAB+ worden vertraagd of gepauzeerd dan verkleint dit de kans op een succesvolle introductie van DAB+ aanzienlijk.

4. Terugblik: verlengings- en digitaliseringsbeleid

In dit hoofdstuk blikken we terug op het verlengings- en digitaliseringsbeleid in de afgelopen jaren. We schetsen voor de verschillende onderdelen van het beleid op welke wijze deze zijn geïmplementeerd, wat hiervan in de praktijk de resultaten zijn geweest en wat de percepties zijn van stakeholders.

4.1. Achtergrond

In 2009 is het verlengings- en digitaliseringsbeleid voor de Nederlandse etherradio aangekondigd.⁵² Kern van dit beleid was dat alle vergunningen voor analoge commerciële etherradio – zowel landelijke FM, niet-landelijke FM als middengolf (AM) – verlengd zouden worden voor een periode van zes jaar (2011 – 2017) onder de voorwaarde dat deze partijen zouden investeren in digitale etherradio (DAB+). Bij de vormgeving van het beleid heeft men drie doelstellingen gehanteerd:

1. *De behoefte van de (mobiele) luisteraar staat centraal.* De luisteraar die zich via verschillende media informeert over de wereld om hem heen, opvattingen en ideeën vormt en uitwisselt en zich vermaakt met radioprogramma's. Kernwoorden zijn: beschikbaarheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid.
2. *Bevorderen transitie naar digitale radio.* Digitale radio biedt de radio-omroepen en luisteraars een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van analoge radio. De overheid speelt een stimulerende rol bij digitalisering omdat de digitalisering niet vanzelf gaat.
3. *Doelmatig frequentiegebruik.* Dit betekent dat beleid zoveel mogelijk techniekneutraal wordt vormgegeven en dat er efficiënt en effectief met de beperkte ruimte wordt omgesprongen. Hierbij wil efficiëntie zeggen dat niet meer frequentieruimte wordt gebruikt dan noodzakelijk voor een bepaalde toepassing.

In 2009 is tevens toegezegd dat in 2016 een evaluatie van het beleid zou plaatsvinden. In dit hoofdstuk blikken we terug op het verlengings- en digitaliseringsbeleid. De beleidsbrief uit 2009 dient als basis voor het beleid. We doen dat door te kijken naar 1) het digitaliseringsbeleid, inclusief flankerende beleidsmaatregelen; 2) het verlengingsbeleid; en 3) overige beleidsuitgangspunten die betrekking hebben op de analoge radio maar wel raken aan digitalisering van de etherradio.

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 – 2009, 24095, nr. 241.

4.2. Digitaliseringsbeleid

4.2.1. Beleidsuitgangspunten digitalisering

Het digitaliseringsbeleid is uitgewerkt aan de hand van een aantal beleidsuitgangspunten. Die staan beschreven in de brief van 23 juni 2009 van de toenmalige staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer.⁵³ Daarnaast heeft het ministerie van EZ een aantal flankerende beleidsmaatregelen getroffen (zie tabel 5).

Beleidsuitgangspunten digitaliseringsbeleid
Koppeling analoog en digitaal
Uitrolverplichting
Simulcastverplichting
Dualcastverplichting (tweede landelijk kanaal)
Duur verlenging
Prijs verlenging
Kavelindeling en –samenstelling
Verdeling restcapaciteit digitale radio
Indicator voor bepalen afschakeldatum
Flankerend beleid
Subsidie stichting ROOS
Subsidie Digital Radio+ / initiatief platform Digital Radio+
Faciliterende rol van het ministerie van EZ

Tabel 5. Digitaliseringsbeleid.

In de paragrafen hierna behandelen we de verschillende onderdelen van het digitaliseringsbeleid. We starten telkens met een beschrijving van het beleidsonderdeel, lichten vervolgens de implementatie ervan toe, beschrijven de feitelijke resultaten en sluiten af met een beschrijving van de percepties van stakeholders ten aanzien van het betreffende beleidsonderdeel.

4.2.2. Koppeling analoog en digitaal

Beleidsuitgangspunt

In de overgangsfase van digitalisering zullen programma's zowel analoog als digitaal worden uitgezonden. In het beleid wordt dit gekwalificeerd als een tijdelijke ondoelmatigheid die nodig is om op termijn een grotere doelmatigheid te bewerkstelligen.

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 – 2009, 24095, nr. 241.

De landelijke commerciële FM-vergunningen worden gekoppeld aan de landelijke multiplex voor digitale radio (allotment 11C). Door middel van deze koppeling wordt gegarandeerd dat de landelijke FM-programma's ook via DAB te ontvangen zijn. De vergunningen van de niet-landelijke radiostations zijn gekoppeld aan de bovenregionale kavel en onder grotendeels dezelfde voorwaarden als die van de landelijke vergunninghouders verlengd. De middengolfvergunningen (AM) zijn eveneens verlengd en gekoppeld aan de bovenregionale kavel.^{54, 55}

Implementatie beleidsuitgangspunt

In het Nationaal Frequentieplan 2005⁵⁶ is een koppeling aangebracht tussen frequentieruimte bestemd voor analoge radio-omroep en frequentieruimte bestemd voor digitale radio-omroep. De vergunninghouder dient over zowel een vergunning voor analoge radio-omroep als een vergunning voor digitale radio-omroep te beschikken.

Voor de landelijk commerciële radio is de koppeling vastgelegd in bijlage E bij de analoge vergunning. Hierin staat opgenomen: *Kavel 11C wordt vergund aan (maximaal) negen vergunninghouders, waarbij iedere vergunninghouder 1/9-de deel van de capaciteit krijgt toebedeeld in een gelijk deel van het frequentiespectrum.*⁵⁷

Ook bij de niet-landelijke commerciële radio-omroepen is de koppeling vastgelegd in bijlage E bij de analoge vergunning: *Aan XX ingeschreven in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel, onder nummer XX, hierna te noemen: vergunninghouder, wordt, onverminderd het vijfde en zesde lid, een vergunning verleend voor het gebruik van 1/18 deel van de capaciteit van de frequentieruimte binnen het frequentiebereik 195,168 MHz – 196,704 MHz (allotment 8A).*⁵⁸

Bij de middengolfomroepen verschillen de vergunningen onderling. Niet alle partijen hebben een vergunning gekregen voor digitale radio-omroep.⁵⁹ De koppeling is op dezelfde wijze als bij de niet-landelijke commerciële radio-omroepen vastgelegd in de vergunning.

Feitelijke resultaten

De analoge en digitale radiovergunningen zijn aan elkaar gekoppeld. De koppeling in de vergunningen om ook via DAB+ uit te moeten zenden heeft druk op de markt gezet om te digitaliseren. Rond 1 augustus 2013 – kort voor de eerste deadline (1 september 2013) in de vergunningen – hebben de landelijke commerciële radio-omroepen als eerste van de commerciële radio-omroepen hun DAB-netwerk aangezet. De niet-landelijke commerciële omroep en middengolfomroepen in de bovenregionale kavel volgden in 2015, kort voor de eerste deadline in hun vergunningen (1 september 2015).

Percepties van stakeholders

Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over de keuze om de analoge en digitale vergunning aan elkaar te koppelen. Nadat in 2011 de FM-vergunningen zijn verlengd en de koppeling is gelegd tussen analoge en digitaal zijn de commerciële radio-omroepen zich gaan inzetten voor de digitalisering van de etherradio.

⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 – 2009, 24095, nr. 241.

⁵⁵ Bij niet-landelijke omroepen en middengolfomroepen is per vergunninghouder door schaarste aan digitale kanalen in de bovenregionale kavel één digitaal kanaal ter beschikking gesteld.

⁵⁶ Nationaal FrequentiePlan 2005 (NFP) - geconsolideerd 3 juli 2014.

⁵⁷ Toelichting bij vergunning landelijke digitale radio-omroep (bijlage E bij analoge vergunning). Bron:

<http://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/commerciele-omroep/fm-landelijk-en-digitaal>.

⁵⁸ Vergunning digitale radio omroep. Bijlage E. Bron: <http://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/commerciele-omroep/niet-landelijke-fm-en-digitaal>.

⁵⁹ Middengolf en digitaal. Website Agentschap Telecom. Bron: <http://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/commerciele-omroep/middengolf-en-digitaal>.

Verschillende gesprekspartners zijn van mening dat de radio-omroepen niet (met dezelfde snelheid) zouden hebben geïnvesteerd in DAB+ als deze koppeling niet zou zijn vastgelegd.

Wel is daarbij opgemerkt dat de koppeling analoog-digitaal in Nederland mede goed heeft uitgepakt omdat internationaal de voorwaarden waren geschapen voor een effectieve uitrol van DAB+. Ten eerste is vanaf 2006⁶⁰ meer ruimte in band III beschikbaar gekomen en in 2007 het DAB+ protocol. De DAB+-standaard is aantrekkelijker dan de DAB-standaard vanwege een betere geluidskwaliteit en hogere efficiëntie (zie voor meer informatie paragraaf 2.2). Tot 2006 was er onvoldoende ruimte voor commerciële radio-omroepen om digitaal uit te zenden, die ruimte is met DAB+ en het extra spectrum wel gekomen. Ten tweede is DAB vanaf 2007 met de komst van DAB+ in een sterkere positie gekomen (ten opzichte van andere standaarden voor digitale radio, zoals DRM, FM-extra en HD-radio). Ten derde heeft in de periode 2008 – 2012 in veel landen een herbezinning plaatsgevonden voor wat betreft de digitalisering van de etherradio. Veel landen in Noord- en West-Europa zetten net als Nederland in op DAB+, zoals het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Denemarken, Duitsland, Zwitserland en België.

Opheffen verplichting om uit te zenden via analoge frequenties.

In Zwitserland zijn de publieke en commerciële partijen gaan samenwerken in een werkgroep ‘Digitale Migratie (DigiMig)’ om de overheid te adviseren en de opvatting van de industrie te laten doorklinken. De werkgroep heeft in 2013 en 2014 de overheid geadviseerd een aantal issues op te lossen om de digitalisering verder te stimuleren. De aanbevelingen waren om het uitzenden via de analoge frequenties niet langer verplicht te maken voor radiopartijen, het hanteren van het *must carry* principe, het hanteren van een status quo voor stations die besluiten niet over te gaan naar DAB en overheidssubsidies te verstrekken voor de digitale overgang van de sector of voor specifieke lokale of regionale stations.

Ook merken enkele gesprekspartners op dat de verplichte koppeling een negatieve invloed heeft gehad op de vergunningen die vanaf 2011 zijn verlengd of verdeeld. Zo zijn door zowel de overheid als de markt extra kosten gemaakt voor overleg en planning van de uitrol van DAB+. Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat de verplichte koppeling op termijn wel een probleem kan vormen voor radio-omroepen die graag volledig over willen stappen op DAB+. Met name voor een aantal middengolfomroepen geldt dat zij graag op zo kort mogelijke termijn AM willen afschakelen vanwege de hoge kosten en de, in potentie, betere dekking en geluidskwaliteit van DAB+. Middengolfomroepen pleiten voor het flexibiliseren van de vergunning op dit punt: als voldoende luisteraars over zijn gestapt naar DAB+ dan zou een omroep zijn analoge vergunning vrijwillig moeten kunnen inleveren zonder dat ook meteen de digitale vergunning wordt ingetrokken. Nu kan dat juridisch niet: als een omroep de analoge vergunning opzegt of stopt met uitzenden via AM of FM dan is hij ook zijn digitale vergunning kwijt.

4.2.3. Uitrolverplichting

Beleidsuitgangspunt

Het ministerie van EZ stelt in de beleidsbrief uit 2009 dat digitalisering op termijn onder meer zal leiden tot een toegankelijker aanbod voor de luisteraar.⁶¹ Omdat het met DAB+ mogelijk is om een nagenoeg volledig

⁶⁰ In 2006 zijn er op de Regionale Radio Conferentie in Geneva afspraken gemaakt over het gebruik van band III. Bron: <https://www.itu.int/pub/R-ACT-RRR>.

⁶¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 – 2009, 24095, nr. 241.

landelijk bereik te realiseren, neemt het potentiële radiobereik ten opzichte van FM⁶² toe. Landelijke radio-omroepen met FM-programma's die nu niet overal in Nederland te beluisteren zijn, hebben met DAB de mogelijkheid een volledige landelijke dekking te realiseren.⁶³

Het ministerie van EZ constateert echter ook dat de transitie van analoge naar digitale radio in Nederland niet uit zichzelf van de grond komt, omdat de uitrol van een nieuw netwerk de nodige investeringen vergt, terwijl de vraag naar digitale radio nog moet ontstaan ('de kosten gaan dus voor de baten uit').⁶⁴ Het ministerie acht het wenselijk om digitalisering een impuls te geven en geeft in de beleidsbrief uit 2009 aan voornemens te zijn om een uitrolverplichting op te leggen. Voor de landelijke commerciële radio-omroepen staat er bijvoorbeeld in de beleidsbrief: *De vergunninghouders zorgen ervoor dat digitale radio via TDAB per 1 september 2015 in ten minste 80% van Nederland (geografische dekking) te ontvangen is.*⁶⁵ De achtergrond van deze uitrolverplichting is de garantie dat er door de vergunninghouder geïnvesteerd wordt in een uitzendnetwerk voor digitale radio en de luisteraar daadwerkelijk kan profiteren van de voordelen die digitale radio biedt. In de praktijk neemt de vergunninghouder een partij in dienst die het netwerk uitrolt en betaalt de vergunninghouder per kanaal een vergoeding voor het gebruik van het netwerk van de derde partij.

Implementatie beleidsuitgangspunt

In zowel de vergunning voor de landelijke commerciële radio-omroepen als die voor de niet-landelijke commerciële radio-omroepen en de middengolfomroepen is een uitrolverplichting opgenomen. Er is daarbij gekozen voor een gefaseerde uitrol (zie tabel 6).

	Landelijk commercieel	Niet-landelijk commercieel	Middengolf
1 september 2013	1.500.000 hectare met minimaal het verzorgingsniveau 'mobiele ontvangst' ⁶⁶ (= op ieder tijdstip op 98% verzorgingsgebied zonder storingen of onderbrekingen). Het gaat dan om circa 40% dekking in Nederland.	-	-
1 september 2015	3.000.000 hectare met minimaal het verzorgingsniveau 'mobiele ontvangst'. Het gaat dan om circa 80% dekking in Nederland.	In tenminste een gebied ter grootte van de analoge verzorgingsgebieden dan wel in tenminste 80% van het allotment (geografische verzorging) met minimaal het	Het verzorgingsgebied moet minimaal 2988,4 km ² groot zijn. Dit komt overeen met een dekking van respectievelijk 40% van de gemiddelde grootte van

⁶² Het bereik van FM is niet landelijk dekkend. De dekking is gemiddeld tussen de 49 en 70% demografisch (en niet geografisch) bereik. Het bereik van FM verschilt per zender. Bron: Agentschap Telecom.

⁶³ Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep; Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM).

⁶⁴ Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep; Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM).

⁶⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 – 2009, 24095, nr. 241.

⁶⁶ Hieronder wordt verstaan ontvangst in beweging door een ontvanger met een antenne gesitueerd op tenminste 1,5 meter hoogte boven het maaiveld.

		verzorgingsniveau 'mobiele ontvangst'.	een allotment (dus 40% van een vijfde deel van Nederland).
1 januari 2017	-	In tenminste 80% van het allotment (geografische verzorging) met minimaal het verzorgingsniveau 'mobiele ontvangst'.	Het verzorgingsgebied moet minimaal 5976,8 km ² groot zijn. Dit komt overeen met een dekking van respectievelijk 80% van de gemiddelde grootte van een allotment (dus 80% van een vijfde deel van Nederland).

Tabel 6. Uitrolverplichting DAB.⁶⁷

De bovenregionale kavel is ingedeeld in geografisch afgebakende allotments. De uitrolplicht voor 1 september 2015 is gerelateerd aan de gezamenlijke analoge verzorgingsgebieden van commerciële radio-omroepen met een vergunning voor het betreffende allotment. Er wordt hierbij geen rekening gehouden met de verzorgingsgebieden van de regionale publieke radio-omroepen en de middengolfomroepen omdat anders per allotment een bereik van (nagenoeg) 100% gerealiseerd zou moeten worden. Dit werd niet proportioneel geacht.⁶⁸ In de vergunningen zijn de exacte uitrolverplichtingen en de daarin opgenomen rechten benoemd.

Vanaf 1 september 2015 moeten de programma's in de bovenregionale kavel worden uitgezonden in een gebied ter grootte van het verzorgingsgebied voor analoge radio. Tevens dient het verzorgingsgebied voor digitale radio-omroep te overlappen met dat voor analoge radio-omroep.⁶⁹ Omdat soms dat analoge verzorgingsgebied bestaat uit verscheidene kleine gebieden en die meestal kleiner zijn dan de digitale verzorgingsgebieden, wordt niet vereist dat de analoge en digitale verzorgingsgebieden geheel overeenkomen. Het digitale verzorgingsgebied moet voor 80% het analoge verzorgingsgebied overlappen.

Feitelijke resultaten

In het multiplex voor landelijke commerciële radio-omroepen en in vier van de vijf allotments in de bovenregionale kavel is een hogere dekking gerealiseerd dan vereist. Meer informatie over de resultaten voor wat betreft de indoor- en outdoordekking is te vinden in paragraaf 3.1.2.

Percepties stakeholders

Het merendeel van de gesprekspartners is van mening dat het opleggen van een uitrolverplichting een goede keuze is geweest. De commerciële radio-omroepen opereren in een krimpende advertentiemarkt.⁷⁰ Gesprekspartners geven dan ook aan dat investeringen die pas op lange termijn zullen renderen niet snel worden gedaan. Zonder de plicht om DAB uit te rollen was de uitrol niet of pas veel later gelukt.

Verschillende gesprekspartners oordelen ook positief over de hoogte van de eisen en de fasering die daarin is aangebracht. Enkele andere gesprekspartners zijn daarentegen kritisch. Ze vinden de eisen die in de vergunningen zijn gesteld aan de geografische dekking te laag. Ook zet een partij vraagtekens bij de fasering.

⁶⁷ Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep; Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM).

⁶⁸ Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM).

⁶⁹ Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM).

⁷⁰ Persbericht: Netto reclame opbrengsten radio komen in 2015 uit op 225 miljoen euro, RAB, februari 2016.

Uit onderzoek zou namelijk zijn gebleken dat een uitrol naar 80% in één keer (aanzienlijk) goedkoper zou zijn dan een gefaseerde uitrol.

Verschillende gesprekspartners, waaronder ook niet-landelijke commerciële radio-omroepen en middengolfomroepen, pleiten voor het opnemen van een strengere uitrolverplichting in de nieuwe vergunningen (bij een verlenging).

4.2.4. Simulcastverplichting

Beleidsuitgangspunt

Het ministerie van EZ kondigt in de beleidsbrief uit 2009 aan dat commerciële radio-omroepen met een analoge vergunning hun programma dat via de FM te ontvangen is ook simultaan digitaal moeten uitzenden via DAB, de zogeheten simulcastverplichting: *De vergunninghouders zenden hun programma, dat via de FM te ontvangen is, in ieder geval gedurende zes jaar simultaan via TDAB uit (periode 2011–2017).*⁷¹

Het ministerie koos voor het opleggen van een simulcastverplichting op basis van de verwachting dat luisteraars niet snel hun vertrouwde zenders op FM zouden inruilen voor een onbekende zender (via DAB).⁷² Door de analoge en digitale vergunning aan elkaar te koppelen en de verplichting op te leggen om de analoge uitzending ook tegelijkertijd digitaal uit te zenden kan de luisteraar de overstap maken naar digitale radio zonder afstand te hoeven nemen van vertrouwde programma's.

Implementatie beleidsuitgangspunt

De simulcastverplichting is vastgelegd in het Nationaal Frequentieplan 2005⁷³ en vervolgens opgenomen in de digitale vergunningen die in 2011 zijn verstrekt. In artikel 2, vierde lid, van de digitale vergunning van zowel de landelijke commerciële als de niet-landelijke commerciële radio-omroepen staat dat de vergunninghouder zijn FM-programma gelijktijdig en ongewijzigd dient uit te zenden in ten minste met FM vergelijkbare stereo geluidskwaliteit althans een geluidskwaliteit die vergelijkbaar is met de geluidskwaliteit die kan worden behaald met een MPEG2 192 kbps of AAC+ 48 kbps stereo-uitzending.⁷⁴ De laatste toevoeging is gekozen om digitaal 'handen en voeten' te geven aan het analoge begrip FM-stereo kwaliteit. De vergunninghouder mag binnen de grenzen van zijn vergunning kiezen voor een hoger kwaliteitsniveau. Voor de middengolfpartijen gelden dezelfde voorwaarden als voor de niet-landelijke commerciële radio-omroepen.

Feitelijke resultaten

De simulcastverplichting wordt nageleefd. Voor zover bekend zenden alle vergunninghouders hun analoge uitzending ook tegelijkertijd uit in ten minste de minimaal vereiste geluidskwaliteit. De landelijke commerciële radio-omroepen zenden hun hoofdprogramma⁷⁵ uit met een bitrate van tussen de AAC+ 64 kbps en 80 kbps. De niet-landelijke commerciële radio-omroepen en de middengolfomroepen zenden vrijwel allemaal uit met

⁷¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 – 2009, 24095, nr. 241.

⁷² Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep. Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM). Daarin wordt verwezen naar: Zie Advies nr. 4648/5.0261, randnummer 33, van de Nederlandse Mededingingsautoriteit inzake vergunningverlening TDAB, d.d. 6 juni 2005, gepubliceerd op de website van de NMa

⁷³ Nationaal FrequentiePlan 2005 (NFP) - geconsolideerd 3 juli 2014.

⁷⁴ Vergunning digitale radio omroep. Bijlage E. Bron: <http://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/commerciele-omroep/niet-landelijke-fm-en-digitaal>. Toelichting bij vergunning landelijke digitale radio-omroep (bijlage E bij analoge vergunning). Bron: <http://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/commerciele-omroep/fm-landelijk-en-digitaal>.

⁷⁵ In de digitale vergunning van landelijke commerciële radio-omroepen is de verplichting opgenomen om ten minste twee radioprogramma's aan te bieden. Er is daardoor sprake van een hoofdprogramma en een tweede programma. Zie paragraaf 4.2.5 voor een nadere toelichting.

een bitrate van AAC+ 64 kbps. Enkel Radio 8FM zendt in allotment 7A (Regio Zuid) momenteel uit met AAC+ 48 kbps.

Percepties stakeholders

Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over de keuze om een simulcastverplichting op te leggen aan vergunninghouders. Ze onderschrijven dat luisteraars hechten aan een vertrouwde programmering en stellen dat luisteraars eerder geneigd zullen zijn om over te stappen als de analoge kanalen ook via DAB+ te beluisteren zijn.

Een enkele gesprekspartner wijst er bovendien op dat het belang van *simulcasting* nu en in de toekomst nog groter is dan bij de introductie van DAB+. De eerste groep gebruikers bestaat volgens de innovatietheorie van Rogers⁷⁶ uit innovatoren (*innovators*) en pioniers (*early adopters*), die in de eerste plaats uit zijn op nieuwe dingen en (nog) minder belang hechten aan de functionaliteit. Toekomstige gebruikers zullen daarentegen veeleisender zijn en meer belang hechten aan de herkenbaarheid en kwaliteit van de programma's.

Verschillende niet-landelijke commerciële radio-omroepen stellen verder dat ze onvoldoende ruimte in het digitale spectrum toegewezen hebben gekregen om simultaan hun analoge programma's ook digitaal uit te zenden. Het betreft radio-omroepen die binnen een allotment één digitaal kanaal toegewezen hebben gekregen, maar in dat verzorgingsgebied beschikken over meerdere analoge vergunningen of op één analoge vergunning verschillende reclame-edities uitzenden waarvoor het Commissariaat voor de Media toestemming heeft verleend.

4.2.5. Dualcastverplichting

Beleidsuitgangspunt

Het ministerie van EZ stelt in de beleidsbrief uit 2009 dat digitalisering op termijn zal leiden tot een groter, toegankelijker en kwalitatief beter aanbod van meer innovatieve en interactieve diensten voor de luisteraar.⁷⁷ Extra en beter aanbod zal een prikkel zijn voor luisteraars om de overstap naar DAB+ te maken.⁷⁸ In de beleidsbrief uit 2009 geeft het ministerie aan voornemens te zijn om aan de verlenging van de analoge vergunningen onder meer de voorwaarde te willen verbinden dat vergunninghouders zorgen voor aanbod van nieuwe en innovatieve content.

Implementatie beleidsuitgangspunt

Aan het beleidsvoornemen om extra aanbod voor de luisteraar te realiseren is onder meer invulling gegeven door in de digitale vergunning van landelijke commerciële radio-omroepen de verplichting op te nemen om ten minste twee radioprogramma's aan te bieden.⁷⁹ De landelijke commerciële radio-omroepen beschikken per partij over 128 kbps, die ze moeten verdelen over ten minste twee programma's met een minimale geluidskwaliteit van 48 kbps per programma. Dit betekent dat het hoofdprogramma maximaal kan worden uitgezonden op 80 kbps. Het tweede radioprogramma dient van zo'n kwaliteit te zijn dat het beluisterd kan worden en dus feitelijk sprake is van radio.⁸⁰ Daarnaast mag de vergunninghouder de overgebleven capaciteit

⁷⁶ Rogers, Everett M. (1964). *Diffusion of Innovations*. Free Press, New York.

⁷⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 – 2009, 24095, nr. 241.

⁷⁸ Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep.

⁷⁹ Artikel 2 lid 4, vergunning digitale radio-omroep (bijlage bij analoge vergunning), landelijk.

⁸⁰ Toelichting bij vergunning landelijke digitale radio-omroep (bijlage E bij analoge vergunning).

gebruiken voor andere omroepdiensten dan radio. Bij andere omroepdiensten kan worden gedacht aan het verzenden van verkeersinformatie, achtergrondinformatie over muziek en nieuwsberichten.⁸¹

De verplichting van een tweede programma geldt niet voor niet-landelijke commerciële radio-omroepen en de middengolfomroepen. Zij beschikken binnen de aan hen toegewezen digitale ruimte immers niet over voldoende capaciteit om meer dan één programma uit te zenden.

Feitelijke resultaten

Alle landelijke commerciële radio-omroepen voldoen aan de verplichting om een tweede radioprogramma uit te zenden. Van de negen beschikbare kanalen zijn er momenteel⁸² vijf kanalen die gebruikt worden voor radioprogramma's die een afgeleide vormen van het hoofdprogramma. Twee kanalen worden door de betreffende vergunninghouder gebruikt voor een radioprogramma (onder een ander merk dan het hoofdprogramma) en van twee kanalen wordt de capaciteit doorverhuurd aan een andere partij. Incidenteel wordt een tweede kanaal ook gebruikt als tijdelijk themakanaal. Er is één voorbeeld bekend van een radio-omroep die capaciteit (deels) inzet voor (het ontwikkelen van) extra datadiensten, zoals het versturen van verkeersinformatie via DAB+.

De NPO zendt uit met een hogere bitrate uit dan de landelijke commerciële radio-omroepen. De NPO heeft de bitrate van zijn kanalen verhoogd naar een bitrate van tussen de 96 en 128 kbps. Hierbij moet worden opgemerkt dat de NPO een fijnmaziger netwerk heeft dan de landelijke commerciële radio-omroepen, waardoor ze een lager *protection level* kunnen hanteren en daardoor meer bits beschikbaar zijn voor audio.⁸³ De maximale bitrate voor de landelijke commerciële radio-omroepen is nu 80 kbps.⁸⁴ De capaciteit zou verhoogd kunnen worden door de toepassing van een ander (lager) protectielevel. Dit vereist echter een dichter netwerk en meer investeringen.

Percepties stakeholders

Gesprekspartners zijn overwegend positief over de keuze om in de vergunning voor de landelijke commerciële radio-omroepen de verplichting op te nemen om een tweede radioprogramma uit te zenden. Het draagt bij aan uitbreiding van en variatie in het aanbod en vergroot daarmee de kans dat luisteraars overstappen naar DAB+.

Er is wel kritiek op de uitwerking hiervan in de praktijk. Enkele gesprekspartners wijzen erop dat bij een aantal tweede kanalen de programmering sterk lijkt op die van het hoofdkanaal en de bijdrage aan de variëteit in het radio-aanbod tot nu toe beperkt is. Eén van hen stelt dat het beschikbaar stellen van de capaciteit aan derden wellicht had gezorgd voor een meer gevarieerd aanbod.

Een commerciële radio-omroep wijst er in dit verband op dat aan het tweede kanaal extra kosten verbonden zijn waar op dit moment door het ontbreken van (voldoende) luisteraars en dus advertentie-inkomsten nog

⁸¹ Nationaal FrequentiePlan 2005 (NFP) - geconsolideerd 3 juli 2014.

⁸² Peildatum 1 januari 2016.

⁸³ Afhankelijk van het protectieniveau is in een kavel of allotment een maximaal aantal kbps beschikbaar waar programma's gezamenlijk gebruik van moeten maken. Het protectieniveau is gekoppeld aan de service en niet aan de gehele multiplex. Het is mogelijk om in een multiplex verschillende protectieniveaus in te stellen. Een tweetal voorbeelden. Uitgaande van protectieniveau EEP-3-A is de totale beschikbare ruimte in een kavel of allotment ongeveer 1,15 Mbps, voldoende voor ruim 18 kanalen van 64 kbps. Bij gebruik van protectieniveau EEP 3-B zijn bijvoorbeeld 24 kanalen van 64 kbps mogelijk.

⁸⁴ Om een betere geluidskwaliteit te leveren dan FM stelt het EBU onderzoek dat daar minimaal 80 kbps voor nodig is. EBU (2012). Report on frequency and network planning parameters related to DAB+.

geen extra inkomsten tegenover staan. Het ontbreken van extra inkomsten geldt overigens ook voor het eerste kanaal van de radio-omroepen.

Ook wijzen verschillende gesprekspartners op de problemen met de geluidskwaliteit als gevolg van het ontbreken van voldoende capaciteit. Zij stellen dat de 128 kbps die is toegewezen per vergunninghouder niet voldoende is om twee radioprogramma's uit te zenden tegen een geluidskwaliteit die vergelijkbaar of beter is aan FM. De veronderstelling dat 48 kbps voldoende zou zijn voor FM-stereo kwaliteit is in de praktijk niet waar gebleken.⁸⁵ Zowel publieke als commerciële radio-omroepen stellen dat voor een goede geluidskwaliteit en ruimte voor het meesturen van additionele informatie 96 – 128 kbps nodig is.

Verschiedende gesprekspartners, waaronder ook landelijke commerciële radio-omroepen, pleiten ervoor de *dualcast*-verplichting te schrappen. Andere gesprekspartners stellen dat het schrappen van deze verplichting juridisch kwetsbaar is.

4.2.6. Duur van de verlenging

Beleidsuitgangspunt

De duur van de verlenging in 2011 is bepaald op zes jaar.⁸⁶ Verlengen van de FM-vergunningen met zes jaar werd in 2009 gezien als het meest geschikte instrument om de transitie van analoge naar digitale radio te bevorderen. Een vergunningsduur van zes jaar is destijds gekozen, omdat het ministerie van EZ verwachtte dat het binnen zes jaar mogelijk zou moeten zijn een zodanig digitaal aanbod te creëren dat een substantieel deel van de luisteraars de overstap naar digitale radio zou hebben gemaakt, waarmee er zicht zou zijn op de mogelijkheid om FM af te schakelen.⁸⁷ In de beleidsdocumenten uit die tijd staat niet nader gespecificeerd waarop deze verwachting precies is gebaseerd. Het aandeel huishoudens dat in 2016 over een DAB-ontvanger beschikt werd als belangrijke indicator gezien voor de mate van ontwikkeling van de DAB-markt ('succes-indicator'). *Als dit in meer dan 50% van de huishoudens het geval is, ligt het in de rede om de analoge FM op termijn af te schakelen. De vergunninghouders krijgen in dat geval de gelegenheid hun vergunning nogmaals te laten verlengen tot het moment van afschakelen. Indien geen afschakelmoment wordt bepaald, vindt een nieuwe verdeling plaats voor de periode vanaf 2017.*⁸⁸

Implementatie beleidsuitgangspunt

De vergunningen zijn verleend voor zes jaar tot en met 31 augustus 2017.

Feitelijke resultaten

In juni 2015 maakt de minister van EZ bekend: *De overstap van FM naar DAB+ verloopt echter, ook internationaal, minder snel dan verwacht. Het aanbod is er, maar de vraag blijft vooralsnog achter. Zoals aangegeven bevindt Nederland zich in de early adopter fase. Het aantal huishoudens met een DAB-ontvanger nadert met circa 3% in 2014 nog niet de beoogde 50% in 2016. Dat inmiddels 6,2% van de verkochte radio's een DAB+ ontvanger is, betekent evenmin dat die 50% al in zicht is. Het lijkt dan ook niet opportuun om nu al een afschakeldatum voor de FM te bepalen.*⁸⁹ Door tussenkomst van de Tweede Kamer is dit voornemen bijgesteld en ligt er een nieuw beleidsvoornemen, namelijk het verlengen van de vergunningen voor vijf jaar.⁹⁰

⁸⁵ Berg, J., Bustad, C., Jonsson, L., Mossberg, L. and Nyberg, D. (2013). Perceived audio quality of realistic FM and DAB+ radio broadcasting systems. *J. Audio Eng. Soc.*, Vol. 61, No. 10, pp. 755-777.

⁸⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 095, nr. 241.

⁸⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 095, nr. 241.

⁸⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 095, nr. 241.

⁸⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 095, nr. 384.

⁹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 095, nr. 385, 390 en 391.

Het wederom verlengen van vergunningen is een uitzondering op de hoofdregel uit de Nota Frequentiebeleid 2005 en kan alleen als voldaan wordt aan een aantal voorwaarden.

De vergunningen kunnen voor een tweede keer verlengd worden indien aannemelijk is dat de digitaliseringsplannen van de huidige vergunninghouders zullen leiden tot een versnelling van de digitalisering van de ether ten opzichte van veilen.

Percepties stakeholders

Het merendeel van de stakeholders oordeelt positief over de keuze om de vergunningen in 2011 te verlengen voor zes jaar. Ze geven wel aan dat een verlenging van zes jaar te kort is om een nieuwe markt tot ontwikkeling te brengen. Een aantal stakeholders geeft daarbij aan dat de verwachting was dat de vergunningen werden verlengd met twaalf jaar met een ijkmoment na zes jaar als de radiosector niet voldoende zou investeren in DAB. Het ministerie van EZ geeft aan dat de duur van een verlenging standaard korter is dan bij een veiling en dat zes jaar daarom een logische keuze was. In 2003 was voor acht jaar geveild, het zou volgens hen onlogisch zijn geweest om in 2011 voor een langere periode te verlengen. Enkele stakeholders geven aan dat er in 2011 niet verlengd had moeten worden zodat nieuwkomers de kans zouden krijgen om toe treden, nieuwe concepten gelanceerd hadden kunnen worden en partijen een eerlijke concurrentie hadden kunnen aangaan.

4.2.7. Prijs van de verlenging

Beleidsuitgangspunt

In het beleid commerciële radio na 2011 is aangegeven dat aan de verlenging van de vergunning het beleidsuitgangspunt is gekoppeld dat de vergunninghouders een eenmalig bedrag moeten betalen. Dit bedrag is zowel een vergoeding voor de verlenging van hun vergunning, als voor de toegang tot het spectrum voor digitale radio. De hoogte van de afdracht wordt vastgesteld op basis van een waardebeoordeling door een extern bureau.⁹¹ In het beleid is tevens aangegeven dat nader onderzoek zal plaatsvinden om dit bedrag op basis van marktwaarde vast te stellen.

In zijn brief over de voortgang van het beleid commerciële etherradio⁹² expliciteert de staatssecretaris van EZ dat het gaat om de waardebeoordeling van de vergunning inclusief de digitaliseringsplicht. De waardebeoordeling wordt gedaan door een consortium bestaande uit SEO Economisch Onderzoek, TNO-ICT en het Instituut voor Informatierecht (IVIR).

Implementatie beleidsuitgangspunt

Voornoemd consortium heeft de waarde van de 59 te verlengen vergunningen bepaald met behulp van de zogeheten kasstroombenadering. Deze benadering gaat uit van inkomende kasstromen die een denkbeeldige toetreders met de exploitatie van zijn vergunning kan genereren. Dit wordt gecorrigeerd voor de uitgaande kasstromen die samenhangen met de vergunning. De kosten van zowel analoge als digitale distributie maken integraal onderdeel uit van de uitgaande kasstromen. Een groot deel van de gegevens die nodig zijn om de kasstromen te bepalen is gebaseerd op cijfers die vergunninghouders aan de onderzoekers ter beschikking hebben gesteld.⁹³

⁹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 095, nr. 241.

⁹² Brief van 21 januari 2010 van de staatssecretaris van economische zaken over de voortgang van het beleid commerciële etherradio aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

⁹³ SEO Economisch Onderzoek (2010). Waarde commerciële radiovergunningen. Verkregen van http://www.seo.nl/uploads/media/2010-06_Waarde_commerciele_radiovergunningen.pdf.

De waardebeoordeling vormde de grondslag voor het financieel instrument in de conceptverlengingsbesluiten zoals die door Agentschap Telecom tussen 11 november en 22 december 2010 in consultatie zijn gebracht. Het ging hier met name om de geschatte waardes van de kavels A1, A2, A3 en A6. Alle andere kavels waren gewaardeerd op nihil (vanwege programmatische clausuleringen). Op deze consultatie hebben diverse belanghebbenden, waaronder een aantal vergunninghouders alsmede de Vereniging van Commerciële Radio (VCR) reacties ingebracht. Naar aanleiding daarvan heeft het consortium een aantal aanpassingen in de waardebeoordelingsmethodiek aangebracht.⁹⁴

De aangepaste methodiek heeft geleid tot herijking van de waardes van landelijke vergunningen A1, A2, A3 en A6. De herijkte waardes zijn vervolgens als grondslag voor de Regeling vaststelling eenmalig bedrag landelijke commerciële radio-omroep 2011 gebruikt.⁹⁵ Deze eenmalige bedragen waren, voor de vergunning van het kavel en een vergunning voor digitale radio-omroep, als volgt:

- € 25.726.000 voor kavel A1;
- € 20.385.000 voor kavel A2;
- € 26.935.000 voor kavel A3;
- € 26.581.000 voor kavel A6.

De waarde van de andere te verlengen A-kavels (A4, A5, A8 en A9⁹⁶) en die van alle niet-landelijke vergunningen en middengolfvergunningen bleef nihil.⁹⁷

Feitelijke resultaten

Partijen waren het niet eens met de eenmalige bedragen uit de Regeling vaststelling eenmalig bedrag landelijke commerciële radio-omroep 2011 en hebben daarom al hun ten dienst staande rechtsmiddelen gebruikt. Uiteindelijk heeft het College voor Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) op 8 oktober 2015 geoordeeld dat het SEO-model de juridische toets kan doorstaan en heeft daarom de eenmalige bedragen voor de kavels A1 (Sky Radio), A3 (Q-Radio) en A6 (Radio 538) in stand gelaten.⁹⁸ In een eerdere beroepszaak heeft het CBB bepaald dat het eenmalige bedrag voor kavel A2 (Veronica) opnieuw bepaald moet worden, omdat niet op juiste wijze rekening gehouden was met de clausulering van dit kavel.⁹⁹

Omdat het SEO-model de juridische toets heeft doorstaan met uitzondering van bovenstaand punt, zal het tevens worden gebruikt voor de bepaling van de verlengingsprijzen voor de periode 2017 – 2022.

Percepties stakeholders

Stakeholders zijn het eens over het feit dat vergunninghouders een bijdrage moeten betalen bij de verlenging van de vergunningen. Daarnaast zijn de meeste stakeholders het eens over de methode die SEO hiervoor gebruikt. Stakeholders geven veelal wel aan de eenmalige bedragen (te) hoog te vinden en hebben opmerkingen over de meest recente gegevens die de onderzoekers van SEO gebruiken.

⁹⁴ SEO Economische Onderzoek (2011). Addendum waarde commerciële radiovergunningen. Verkregen van <https://www.agentschaptelecom.nl/sites/default/files/seo-economisch-onderzoek-addendum-waarde-commerciële-radiovergunningen.pdf>.

⁹⁵ Staatscourant 2011 nr. 5069, 22 maart 2011.

⁹⁶ Kavel A7 werd in 2013 geveild.

⁹⁷ Staatscourant nr. 9438, 6 juni 2011. De waarde van AM-vergunningen was al in het onderzoek van 2010 op nihil gesteld.

⁹⁸ Rechtspraak (2015). Verkregen van <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/College-van-Beroep-voor-het-bedrijfsleven/Nieuws/Paginas/CBB-laat-eenmalige-bijdragen-Sky-Radio-Q-Music-en-Radio-538-in-stand.aspx>.

⁹⁹ Rechtspraak (2015). Verkregen van <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2015:2>.

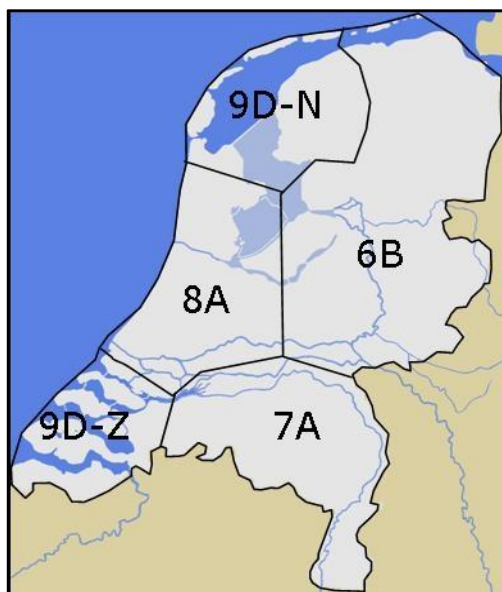
4.2.8. Kavelindeling en -samenstelling

Beleidsuitgangspunt

Nederland heeft tijdens de Regionale Radio Conferentie van 2006 een aantal frequentierechten verworven die voor digitale radio (toen nog TDAB) kunnen worden ingezet.¹⁰⁰ In onderstaande tabel staat weergegeven om welke lagen het gaat en hoe ze zijn verdeeld.

Lagen	Uitgifte in de praktijk
3 grotendeels landelijk dekkende T-DAB-lagen in band III (174-230 MHz)	<ul style="list-style-type: none"> - NPO (kanaal 12C)¹⁰¹ - MTVNL¹⁰² - Landelijke laag 11C is toegewezen aan de landelijke commerciële radio-omroepen.
1 landelijke T-DAB-laag in de L-band (1452-1479,5 MHz)	De vergunning voor de L-band laag is in 2009 toegewezen aan Call Max en in juni 2012 op verzoek van de vergunninghouder weer ingetrokken. Deze laag wordt sindsdien niet meer gebruikt.
1 landelijke DVB-T laag in band III	Deze laag is opgesplitst in vier lagen en bestaat uit de kanalen 6, 7, 8, en 9 waarvan de kanalen 6B, 7A, 8A en 9D in het kader van de verlenging zijn toegewezen ten behoeve van regionale publieke en niet-landelijke commerciële radio-omroepen en middengolfomroepen. Deze laag wordt de bovenregionale kavel genoemd. De overige drie lagen zijn nog niet toegewezen.

Tabel 7. Overzicht uitgegeven DAB+ lagen in Nederland.



Figuur 4. Indeling bovenregionale kavel.¹⁰³

Vergunningstelsel.

Het vergunningstelsel in Noorwegen bestaat uit vergunningen voor drie type activiteiten: gebruik van het spectrum, uitzenden en facility (*right to set up transmission facilities*). De vergunningen voor het gebruik en facility zijn geveild door de overheid. Radiostations die willen uitzenden moeten contact opnemen met de vergunninghouders om een commerciële overeenkomst te sluiten over het huren van capaciteit. Als deze overeenkomst is gesloten moet dit worden bekeken door de Media Autoriteit (toezichthouder). In de facility-vergunningen kunnen eisen worden gesteld aan content om daarmee diversiteit te stimuleren. In de uitzendvergunningen worden geen eisen gesteld aan de content die moet worden uitgezonden.

¹⁰⁰ Regionale Radio Conferentie in Geneva 2006. Bron: <https://www.itu.int/pub/R-ACT-RRC>.

¹⁰¹ Op 1 februari 2003 toegewezen tot 1 september 2010, verlengd tot 1 september 2011 en op 22 februari 2011 uitgegeven tot 1 september 2017.

¹⁰² Op 11 februari 2009 toegewezen onder de restrictie dat de kanalen niet landelijk gebruikt mogen worden. De vergunning loopt in februari 2024 af en bevat de kanalen 5A, 5B, 5D, 7C, 8C, 9C, 11A, 11B en 12B.

¹⁰³ Bron: <https://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/achtergronden/overzicht-vergunninghouders-allotment/allotmentkaart>.

Ten aanzien van de bovenregionale kavel kan nog worden opgemerkt dat in 2009 door de minister van EZ de Task Force Regionale Digitalisering is ingesteld, teneinde de digitalisering van regionale radio-omroepen te bevorderen.¹⁰⁴ Doel van deze Task Force was het verkennen van een doelmatige exploitatie van de bovenregionale kavel voor digitale radio-omroep.¹⁰⁵ Eén van de conclusies van deze Task Force was dat de bovenregionale kavel frequentie-technisch ontoereikend was om alle vergunninghouders met al hun edities te accommoderen. Op korte termijn hebben partijen door middel van het tekenen van een intentieverklaring ingestemd met de gemaakte keuze om op deze wijze digitalisering. Voor de lange termijn zou nog een oplossing gevonden moeten worden, bijvoorbeeld door digitaal spectrum per vergunning beschikbaar te stellen in plaats van zoals nu per vergunninghouder.¹⁰⁶

De beleidskern van het ministerie van EZ en Agentschap Telecom onderzoeken momenteel of het mogelijk is een deel van het nog beschikbare digitale spectrum te reserveren voor een (boven)lokaal in te richten kavel. Mogelijk zou dit kavel kunnen bijdragen aan het accommoderen van meer digitale capaciteit voor de niet-landelijke commerciële omroepen.

Implementatie beleidsuitgangspunt

De landelijke laag 11C is uitgegeven aan de landelijke commerciële radio-omroepen. De kanalen 6B, 7A, 8A en 9D zijn in het kader van de verlenging gekoppeld aan de bestaande analoge vergunningen van niet-landelijke commerciële radio-omroepen en middengolfvergunninghouders.¹⁰⁷ Niet-landelijke commerciële radio-omroepen en middengolfvergunninghouders hadden daarnaast de mogelijkheid om hun verzorgingsgebied te verbeteren door doorgifteafspraken te maken met andere vergunninghouders zoals MTV-NL.

Feitelijke resultaten

De beschikbare capaciteit in de beschikbare DAB-allotments is conform de betreffende Ministeriële Regelingen uitgegeven. Kanaal 11C is volledig in gebruik door landelijke commerciële radio-omroepen. De resterende capaciteit in de kanalen 6B, 7A, 8A en 9DN en 9DZ (na aftrek van de door de regionale publieke omroepen gebruikte capaciteit) is in gebruik genomen door de niet-landelijke commerciële radio-omroepen en de middengolfomroepen. 34 kanalen zijn bij de verlenging in 2011 uitgegeven en 30 kanalen bij de verdeling van de restcapaciteit in 2015.¹⁰⁸ Meer over de restverdeling is te vinden in paragraaf 4.2.9.

De DAB-verzorgingsgebieden van de niet-landelijke commerciële radio-omroepen en de middengolfomroepen sluiten niet (goed) aan op hun analoge verzorgingsgebieden, waardoor de capaciteit van de bovenregionale kavel thans onvoldoende is om alle analoge vergunningen te accommoderen. Aan de volgende combinatie van analoge vergunningen is begin februari 2016 een digitaal kanaal gekoppeld:

- In allotment 6B: (B14,B37), (B17,B18), (B26, B34), (B28, B29, B30, B32);
- In allotment 7A: (B21, B38);
- In allotment 8A: (B1, B6, B9), (C05, C07, C09);
- In allotment 9D-N: (B10, B33, B35).

¹⁰⁴ Kamerstuk inzake de beantwoording van vragen over regionale omroepen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 095, nr. 241.

¹⁰⁵ Zie <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2013:CA0348> onder feiten en omstandigheden onderdeel 1.

¹⁰⁶ Zie eindverslag Task Force Boven Regionaal Kavel, 30 september 2010.

¹⁰⁷ Zie Bijlage 3 van de Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM).

¹⁰⁸ Er zijn in totaal 5 allotments x 18 kanalen per allotment = 90 kanalen beschikbaar. Daarvan zijn er 21 uitgegeven aan de regionale publieke omroep (Regeling Verlenging en digitalisering commerciële omroep niet-landelijke en middengolf). Er resteren derhalve nog 69 kanalen voor de niet-landelijke commerciële omroep en middengolf.

Als aan alle vergunningen één digitaal kanaal gekoppeld zou zijn, zullen er, nadat de restcapaciteit die in 2015 tijdelijk is toegewezen is teruggegeven en rekening wordt gehouden met reeds ingetrokken vergunningen, in totaal 7 kanalen te kort zijn:

- In allotment 6B: 4 kanalen;
- In allotment 8A: 3 kanalen.

Een aantal vergunninghouders zendt meerdere programma-edities uit. Dat kunnen eigen programma's of door derden geproduceerde programma's zijn. Voor het uitzenden van deze programma's dient het Commissariaat voor de Media toestemming te geven.¹⁰⁹ Die toestemming kan aan de vergunninghouder worden gegeven of aan een derde partij wiens programma door de vergunninghouder wordt uitgezonden. Een editie kan snel in het leven worden geroepen of verdwijnen.¹¹⁰ Hoe groot het tekort aan digitale kanalen is als rekening wordt gehouden met de edities van niet-landelijke commerciële omroepen (per allotment en totaal) is daardoor niet precies vast te stellen.

Percepties stakeholders

De landelijke commerciële radio-omroepen geven aan dat ze momenteel kunnen voldoen aan de gestelde verplichtingen. Ze geven echter ook aan niet voldoende ruimte te hebben door de dualcastverplichting om op de gewenste geluidskwaliteit uit te kunnen zenden (zie paragraaf 4.2.5.).

Stakeholders zijn enerzijds positief over de huidige stand van zaken de bovenregionale kavel. De netwerken voldoen (op één na) ruimschoots aan de minimumeisen in de vergunning. 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 radio-omroepen 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 investeringonzekerheid die daarmee gepaard gaat. Ten tweede de *mismatch* tussen de allotmentindeling en de business cases van verschillende radio-omroepen. De indeling in bovenregionale allotments sluit niet aan bij radio-omroepen met een landelijke of regionale ambitie en radio-omroepen die werken met reclame-edities, die wel ruimte toebedeeld hebben gekregen in de bovenregionale kavel. Ten derde het ontbreken van een effectieve governancestructuur in de allotments, waardoor één of enkele partijen de besluitvorming kunnen vertragen of zelfs frustreren, met name binnen allotment 8A. Die heeft er volgens gesprekspartners toe geleid dat de uitrol minder ver is dan die had kunnen zijn en de uitrol in allotment 8A achter is gebleven bij de andere allotments.

Bovengenoemde drie knelpunten zorgen ervoor dat nagenoeg alle betrokkenen binnen de bovenregionale kavel pleiten voor een andere kavelindeling.

- De regionale publieke radio-omroepen pleiten voor een andere kavelindeling en -samenstelling, omdat de governancestructuur hen remt in de uitrol van DAB+. Daarnaast is de allotmentindeling in de bovenregionale kavel zodanig dat enkele regionale publieke omroepen een veel groter geografisch bereik hebben dan het geografische gebied waarvoor zij bedoeld zijn.

¹⁰⁹ Artikel 3 van de Mediawet luidt: 'als een commerciële media-instelling meerdere programmakanalen verzorgt, is voor ieder programmakanaal afzonderlijk toestemming nodig'.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld een toestemming die op 9 september 2014 is verleend en in januari 2015 weer is ingetrokken. (bron: <http://www.cvdmm.nl/wp-content/uploads/2015/05/Intrekking-toestemming-Puur-00s.pdf>).

- Verschillende niet-landelijke commerciële radio-omroepen en middengolfpartijen hebben erop gewezen dat zij bij de verlenging in 2011 ontoereikende dekking en/of onvoldoende digitale capaciteit hebben verkregen voor het uitzenden van respectievelijk hun edities en hun landelijke programma's. De NLCR en middengolfomroepen pleiten voor een herziening van de huidige verdeling. De NLCR pleit voor één digitaal kanaal per B-vergunning en, indien de betreffende vergunninghouder beschikt over meerdere edities waarvoor het Commissariaat voor de Media toestemming heeft gegeven, per editie een digitaal kanaal. Het ministerie van EZ geeft aan dat de NLCR niet duidelijk aangeeft hoe het praktisch en juridisch mogelijk is extra digitale kanalen te koppelen aan edities die snel kunnen wijzigen. Daarnaast geeft het ministerie van EZ aan dat het inwilligen van deze eis tot ondoelmatig frequentiegebruik leidt, omdat dan hetzelfde programma (behalve reclame) meerdere keren digitaal wordt uitgezonden in hetzelfde gebied.
- Enkele middengolfomroepen met een landelijke ambitie kunnen op dit moment via DAB+ hun doelgroepen niet volledig bereiken, omdat zij in een beperkt aantal allotments ruimte hebben verworven. Voor hen vormt dit een belemmering om volledig over te stappen naar DAB+. Het ministerie van EZ heeft aangegeven deze wensen niet of onvoldoende te kunnen accommoderen en daar ook geen reden voor te zien gelet op de niet-landelijke analoge vergunningen van de middengolfomroepen.
- Ook een aantal kleine regionale en lokale commerciële radio-omroepen (verenigd in de KRCO) hebben aangegeven zich niet te kunnen vinden in de huidige kavelindeling omdat onvoldoende ruimte wordt geboden aan nieuwkomers. Het ministerie van EZ heeft aangegeven dat nieuwkomers digitale spectrum kunnen verwerven in 2017.

4.2.9. Restverdeling digitale ruimte

Beleidsuitgangspunt

In de kamerbrief van juni 2009, waarin het verlengings- en digitaliseringsbeleid werd aangekondigd is niet ingegaan op de beleidsuitgangspunten bij de verdeling van de restcapaciteit (34 kanalen) in de bovenregionale kavel.¹¹¹ Wel zijn in de Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM) een aantal algemene uitgangspunten genoemd. Bij ministeriële regeling zijn in juni 2015 de definitieve kaders voor die verdeling vastgesteld.¹¹² De kaders hielden in dat:

1. De restcapaciteit werd verdeeld onder houders van vergunningen in een van de allotments in de bovenregionale kavel;
2. Bij de verdeling voorrang werd verleend aan aanvragen voor aanvulling van de analoge dekking¹¹³;
3. De restcapaciteit wordt per kanaal verdeeld op volgorde van binnenkomst.

Implementatie beleidsuitgangspunt

De restcapaciteit van 34 kanalen in de bovenregionale kavel is in 2015 verdeeld. Na inschrijving is de restcapaciteit verdeeld volgens de hierboven genoemde kaders. In totaal zijn er 30 kanalen verdeeld. In

¹¹¹ Tweede kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 095 nr. 241.

¹¹² Regeling van de minister van Economische Zaken, nr. WJZ/15090306, 30 juni 2015. Staatscourant 2015, nr. 19725.

¹¹³ Bij aanvragen voor aanvulling van simulcastverplichting werd voorrang verleend aan middengolfomroepen met vergunningen in kavels C1, C2, C7, C9, C10 en C12 En aan niet-landelijke commerciële omroepen met kavels B1, B3 en B20.

allotment 8A was geen restcapaciteit beschikbaar. In de allotments 6B, 7A en 9D-N is de volledige restcapaciteit verdeeld. In allotment 9D-Z zijn 4 kanalen niet verdeeld.¹¹⁴

Feitelijke resultaten

Bij de restverdeling hebben veertien radio-omroepen restcapaciteit verworven. Een aantal radio-omroepen heeft in een of meer allotments capaciteit verworven. Enkele middengolfomroepen hebben een (bijna-) landelijke dekking gerealiseerd in de bovenregionale kavel door de restcapaciteit te combineren met de eerder toegewezen capaciteit. Met name de middengolfomroepen Radio Maria, Groot Nieuws Radio en Quality Radio kunnen zo een groot deel van Nederland bereiken.¹¹⁵

Percepties stakeholders

Enkele stakeholders geven aan dat landelijk gebruik van allotments in de bovenregionale kavel oneigenlijk gebruik van frequentieruimte is. Middengolfomroepen met landelijke ambitie zouden volgens hen daarom niet in de bovenregionale kavel moeten zitten maar in een kavel met landelijke dekking.

Een aantal stakeholders geeft aan dat de keuze om voorrang te verlenen aan de middengolfomroepen omwille van simulcastverplichting tot gevolg had dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar was om edities van niet-landelijke regionale radio-omroepen te kunnen faciliteren. Niet-landelijke regionale radio-omroepen geven aan nog een capaciteitstekort te hebben van in totaal 39 kanalen om ook al hun edities digitaal te kunnen uitzenden.

4.2.10. Indicatoren voor afschakeling FM

Beleidsuitgangspunt

In de beleidsbrief uit 2009 stelt het ministerie van EZ dat wanneer er sprake is van een succesvolle transitie van analoge naar digitale radio, dit reden zal zijn voor afschakeling van de analoge FM: *Als in 2016 (een jaar voordat de verlenging van zes jaar afloopt) bij de dan geplande evaluatie blijkt dat TDAB zoveel succes heeft dat het op relatief korte termijn de distributie via de analoge FM kan vervangen, wordt een afschakelmoment van de analoge FM vastgesteld. Belangrijke indicator voor dit succes is het percentage huishoudens dat over een TDAB-ontvanger beschikt en daarmee toegang heeft tot TDAB. Als dit in meer dan 50% van de huishoudens het geval is, ligt het in de rede om de analoge FM op termijn af te schakelen. Daarbij wordt uiteraard aangesloten bij de ontwikkelingen in de rest van Europa. Het definitieve afschakelmoment ligt dan maximaal zes jaar na afloop van de eerste verlengingsperiode. De vergunninghouders krijgen in dat geval de gelegenheid hun vergunning nogmaals te laten verlengen tot het moment van afschakelen. Indien geen afschakelmoment wordt bepaald, vindt een nieuwe verdeling plaats voor de periode vanaf 2017.*¹¹⁶

Hieruit valt af te leiden dat bij voldoende succes van DAB de analoge FM uiterlijk in 2023 wordt afgeschakeld. Het ministerie van EZ geeft aan dat er bewust voor is gekozen deze streefdatum te noemen, omdat dit zou bijdragen aan het tempo waarin de transitie naar digitale etherradio plaatsvindt.¹¹⁷

¹¹⁴ Zie: <https://www.agentschaptelecom.nl/verdeling-restcapaciteit-digitale-radio> en <http://www.mediamagazine.nl/vergunningen-restcapaciteit-regionale-dab-kavels-verdeeld/>.

¹¹⁵ Zie: <https://www.agentschaptelecom.nl/verdeling-restcapaciteit-digitale-radio> en <http://www.mediamagazine.nl/vergunningen-restcapaciteit-regionale-dab-kavels-verdeeld/>.

¹¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 095, nr. 241.

¹¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 095, nr. 241.

De keuze voor het percentage huishoudens dat over een TDAB ontvanger beschikt als indicator voor het bepalen van de afschakeldatum wordt verder niet onderbouwd. Er wordt wel gerefereerd aan ontwikkelingen in het buitenland. Bij het bepalen van de definitieve afschakeldatum wordt gebruikt gemaakt van de uitgangspunten voor afschakelen die staan vermeld in de Nota Omschakelbeleid.¹¹⁸

Indien in 2016 meer dan 50% van de huishoudens zou beschikken over een TDAB-ontvanger zou een afschakelmoment worden gekozen dat maximaal zes jaar zou liggen na afloop van de eerste verlengingsperiode (i.c. maximaal zes jaar na 1 september 2017).

Feitelijke resultaten

De minister van EZ meldt medio 2015 aan de Tweede Kamer dat het nog niet opportuun is om al een afschakeldatum voor de FM te bepalen. Het aantal huishoudens met een DAB-ontvanger nadert met circa 3% in 2014 nog niet de beoogde 50% in 2016.

Indicatoren in het buitenland.

De Noorse overheid heeft een aantal indicatoren vastgesteld waaraan voldaan moest worden voordat de afschakeling van AM/FM kon worden vastgesteld. Allereerst moest er een hoge dekking zijn. Publieke omroepen moesten een dekking van 99,5% hebben en commerciële partijen moesten 90% van de populatie bereiken. Daarnaast moest 50% van de luisteraars dagelijks gebruik maken van een digital platform. Er moesten betrouwbare adapters zijn die in auto's geïnstalleerd konden worden die voor een redelijke prijs beschikbaar waren. Daarnaast moest het meerwaarde hebben voor de luisteraars om te luisteren via DAB. In het Verenigd Koninkrijk was een van de criteria dat 50% van het aantal luisteruren digitaal moest zijn. Daarnaast moet er landelijke DAB dekking zijn. Dit moet vergelijkbaar zijn met de dekking van FM. De lokale DAB dekking moet 90% van de bevolking zijn en op de grote wegen moet DAB te ontvangen zijn.

Percepties stakeholders

Gesprekspartners oordelen veelal positief over het gebruik van één of meerdere indicatoren voor het bepalen van een afschakeldatum. Met name de commerciële radio-omroepen zijn echter kritisch op het hanteren van de indicator 'percentage huishoudens met een DAB-ontvanger'. Onder digitalisering van de radio valt ook radio luisteren via de *settopbox* van de televisie- en internetradio, dat te beluisteren is via wifi-radio's (thuis en in de auto), draadloze muzieksystemen, websites en apps. Deze en toekomstige vormen van digitalisering zouden ook meegewogen moeten worden bij het bepalen van de afschakeldatum.

Verschillende gesprekspartners hebben de suggestie gedaan om het analoge ethergebruik, als aandeel in het totale radiogebruik, als indicator te hanteren bij het bepalen van de afschakeldatum. Bijvoorbeeld het percentage van de luisteraars dat naar analoge ether luistert of het aandeel luisterminuten via de analoge ether in het totaal aantal luisterminuten. Als dit aandeel beneden een bepaalde waarde komt, zou een definitief afschakelmoment bepaald kunnen worden. Andere suggesties van gesprekspartners zijn het percentage indoordekking, de tevredenheid van luisteraars over DAB+ en de bekendheid van DAB+ onder luisteraars.

Het ministerie van EZ erkent dat de radio in het afgelopen jaren op verschillende manieren is gedigitaliseerd. Het digitaliseringsbeleid uit 2009 zag echter met name op digitalisering van de Nederlandse etherradio (FM/AM). Door het hanteren van het bredere begrip digitale radio (dat dus meer omvat dan digitale

¹¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 095, nr. 195.

etherradio), wordt voorbij gegaan aan de voordelen van etherradio op het gebied van (mobiele) beschikbaarheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid.

Vrijwel alle gesprekspartners wijzen op het belang van het communiceren van een datum waarop wordt gestart met het afschakelen van analoge etherradio. Het communiceren van een afschakeldatum vormt een prikkel voor luisteraars, retailers en fabrikanten (van radio's, auto's en telefoons) om over te schakelen op DAB+.

Over het moment van afschakelen lopen de meningen echter uiteen. In de gesprekken zijn verschillende beoogde afschakelmomenten genoemd. Veel van de radio-omroepen pleiten voor het handhaven van de afschakeldatum die in de beleidsbrief uit 2009 staat vermeld: 2023. Enkele andere stakeholders stellen dat nu nog geen afschakeldatum kan worden bepaald of dat het nog zeker een jaar of tien zal duren voordat DAB+ een volwaardig alternatief is voor FM. Een enkeling denkt dat het mogelijk zou moeten zijn om al eerder dan in 2023 te starten met het afschakelen van FM. Er is in gesprekken ook op gewezen dat Nederland FM niet kan afschakelen zonder daarbij rekening te houden met andere Europese landen en dat er momenteel nog geen andere bestemming is voor de FM.

Vrijwel alle gesprekspartners zien een belangrijke rol weggelegd voor de overheid bij het bepalen en communiceren van de afschakeldatum. Richting luisteraars, retailers en fabrikanten, zodat zij worden gestimuleerd om over te stappen op DAB+. Maar ook binnen Europa, zodat de uitrol van DAB+ in andere Europese landen wordt gestimuleerd en de afschakeling van FM in de verschillende landen op elkaar wordt afgestemd. Het ministerie van EZ stelt daarentegen dat de markt ook zelf goed kan bepalen en communiceren wat een beoogde afschakeldatum is. De overheid kan volgens het ministerie van EZ helpen door te hinten op een afschakeldatum, maar het initiatief zou in eerste instantie bij de radio-omroepen zelf moeten liggen.

Een deel van de radio-omroep pleit voor een collectief afschakelmoment. Een ander deel pleit ervoor dat radio-omroepen zelf moeten kunnen bepalen wanneer wordt afgeschakeld. De laatste groep wijst erop dat het moment waarop voldoende luisteraars zijn overgestapt om af te schakelen zal verschillen per radio-omroep.

Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat er vooralsnog geen bestemming is voor de af te sluiten FM-band. Voordat een nieuwe bestemming is gevonden is volledig afschakelen van FM volgens hen geen reële optie, omdat in dat geval het risico bestaat dat een partij het braakliggende spectrum opeist. In Europees verband zal een alternatieve bestemming gezocht moeten worden voor de FM-band. Het ministerie van EZ zou hier het voortouw in kunnen nemen.

4.2.11. Subsidie ROOS

Naast de hiervoor beschreven beleidsuitgangspunten zijn er ook enkele flankerende beleidsmaatregelen ingezet om digitalisering te stimuleren. We onderscheiden twee financiële maatregelen, namelijk de subsidie aan Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (ROOS) en de subsidie aan het projectbureau Digital Radio NL (zie paragraaf 4.2.12). Stichting ROOS is het samenwerkingsverband en overlegorgaan van de 13 publieke regionale radio-omroepen in Nederland.

Beleidsuitgangspunt

De publieke regionale radio-omroepen zitten samen met de niet-landelijke commerciële radio-omroepen en de middelfrequentiepartijen in de bovenregionale kavel. In de vijf allotments in dit kavel is plaats voor maximaal

achttien kanalen (zie ook paragraaf 4.1.7.).¹¹⁹ In het beleid is als uitgangspunt opgenomen dat radio-omroepen binnen een allotment een samenwerkingsovereenkomsten dienen af te sluiten om de samenwerking tussen radio-omroepen vorm te geven.

Implementatie beleidsuitgangspunt

ROOS heeft bij het ministerie diverse keren aangegeven niet te kunnen digitaliseren zonder aanvullende financiering. De minister van EZ heeft aangegeven het redelijk te vinden dat de regionale publieke radio-omroepen worden ondersteund voor hun deelname aan het digitaliseringsbeleid.¹²⁰

ROOS heeft in 2011 een subsidie van rond de € 7 miljoen toegewezen gekregen van het ministerie van EZ voor de financiering van digitale radio voor de regionale publieke radio-omroepen.¹²¹ In 2015 heeft het ministerie van EZ de hoogte van de subsidie aangepast op verzoek van stichting ROOS. De verleende subsidie is nu bijgesteld tot circa € 3,5 miljoen. De subsidieperiode loopt van 1 september 2011 tot en met 31 augustus 2017. Deze periode is gelijk aan de duur van de vergunningen voor de commerciële radio-omroepen.¹²²

Een opschortende voorwaarde van de subsidie is dat de vergunninghouders in de bovenregionale kavel uiterlijk 31 januari 2012 samenwerkingsovereenkomsten hebben gesloten.¹²³ Tevens is Stichting ROOS verplicht om jaarlijks verantwoording (door middel van een schriftelijk verslag) af te leggen aan het ministerie van EZ.

Het ministerie van EZ heeft de subsidie beschikbaar gesteld om de start van digitale radio voor de regionale publieke radio-omroepen mogelijk te maken. Zij geeft aan deze compensatie te zien als tijdelijk (voor de periode 2011-2017) en eenmalig beschikbaar gesteld vanuit het ministerie van EZ. De distributiekosten dienen daarna door de omroepen uit hun eigen reguliere budget te worden bekostigd. Door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna OCW) worden hiervoor geen aparte bedragen beschikbaar gesteld.

Feitelijke resultaten

Eind 2015 is de situatie als volgt¹²⁴:

- ROOS heeft afspraken gemaakt met de commerciële vergunninghouders in alle allotments.
- In allotment 9D-Z is per maart 2015 een bijna volledige outdoordekking gerealiseerd.
- In de allotments 6B, 7A en 9D-N is per mei 2015 een bijna volledige outdoordekking gerealiseerd.
- In allotment 8A is vanaf 1 september 2015 een outdoor dekking gerealiseerd van 70%. Dit wordt vanaf 1 januari 2017 uitgebreid tot de vanaf dat moment verplichte 80%.

Percepties stakeholders

De rol van stichting ROOS bij de totstandkoming van de samenwerking wordt door alle partijen als zeer positief omschreven. ROOS heeft volgens stakeholders meer gedaan dan verhoudingswijs van ze verwacht had

¹¹⁹ Minister van Economische Zaken (2011). Subsidieverlening 'digitale radio voor de regionale publieke omroep'. Verplichtingnummer 1-8412.

¹²⁰ Vragen van het lid Verburg (CDA) aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over regionale omroepen (ingezonden 22 februari 2011). Antwoord van minister Verhagen (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) (ontvangen 17 maart 2011).

¹²¹ Minister van Economische Zaken (2011). Subsidieverlening 'digitale radio voor de regionale publieke omroep'. Verplichtingnummer 1-8412.

¹²² Vragen van het lid Verburg (CDA) aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over regionale omroepen (ingezonden 22 februari 2011). Antwoord van minister Verhagen (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) (ontvangen 17 maart 2011).

¹²³ Minister van Economische Zaken (2011). Subsidieverlening 'digitale radio voor de regionale publieke omroep'. Verplichtingnummer 1-8412.

¹²⁴ Verslag activiteiten ROOS. Verplichtingnummer: 1-8412.

mogen worden. ROOS wordt door stakeholders gezien als de kartrekker van de digitalisering in de bovenregionale kavel. Zonder (de subsidie aan) ROOS was het partijen waarschijnlijk niet gelukt om de infrastructuur van de grond te krijgen.

Een aantal partijen is kritisch op de rol van het ministerie van EZ. Het ministerie had volgens deze stakeholders ROOS beter kunnen ondersteunen bij de moeilijkheden die ROOS in de praktijk ervaart in de samenwerking binnen de bovenregionale kavel.

4.2.12. Subsidie Projectbureau Digital Radio NL

Beleid

Op 18 december 2013 heeft het ministerie van EZ een subsidie van € 200.000 toegekend aan het project Digital Radio NL op basis van het marketing- en communicatieplan voor Digital Radio NL. Voorwaarde aan de subsidie was dat het projectbureau Digital Radio NL verplicht was om jaarlijks verantwoording (door middel van een schriftelijk verslag) af te leggen aan het ministerie van EZ.

Feitelijke resultaten

In het platform Digital Radio NL werken de NPO, de landelijke commerciële radio-omroepen, de Stichting Regionale omroepen (ROOS) en het ministerie van EZ samen aan de digitalisering van de etherradio. Het platform heeft de afgelopen jaren ingezet op online campagnes, een website, informatiefilms en commercials en is ondersteund door een projectbureau. In december 2015 heeft het projectbureau verantwoording afgelegd aan het ministerie van EZ. In totaal heeft het projectbureau een subsidie ontvangen van €199.590. Het projectbureau geeft in de subsidieverantwoording aan: *'De naamsbekendheid van digitale radio is verhoogd tot 40% en de diverse activiteiten, als benoemd in het marketing & communicatieplan, zijn volledig uitgevoerd. Eveneens zijn additionele bijeenkomsten georganiseerd. Specifiek te melden zijn hier de Week van de Digitale Radio in oktober 2014 en de bijeenkomst gehouden in Dauphine (Amsterdam) op 17 oktober 2014 voor de auto-industrie, waarbij vele automerken geïnformeerd zijn over Digital Radio+ en DAB+ in het bijzonder.'*¹²⁵

Samenwerking overheid en markt.

In Zwitserland werkt de overheid ook samen met de markt om digitalisering te stimuleren. De overheid en de markt hebben gezamenlijk een plan opgesteld om de overgang van FM naar DAB te bewerkstelligen. De ambitie is om de overgang in de periode tussen 2020 en 2024 te laten plaatsvinden. In het plan staan verder acties die men gezamenlijk gaat uitvoeren. Een onderdeel van het plan is een vierjarige marketingcampagne. Daarnaast zet de Zwitserse overheid in op een hoge dekking van DAB+.

Het projectbureau Digital Radio NL valt op dit moment onder het Radio Adviesbureau (RAB). Er zijn plannen om het platform en het projectbureau in 2016 om te vormen tot een stichting.

Percepties stakeholders

Betrokken stakeholders bij het platform Digital Radio NL stellen dat de samenwerking in het platform van verschillende partijen uniek is en meerwaarde levert. Zij geven aan dat de digitalisering in Nederland mede door het platform een succes is. De marketingcampagnes zijn in gesprekken veelvuldig als positief voorbeeld aangehaald. Het gaat dan onder andere over het feit dat reclames als *'let's get digital'* op alle radiozenders in dezelfde periode te horen zijn.

¹²⁵ Radio Advies Bureau (2015). Verslag afronding subsidie toekenning van het project Digital Radio+. Verplichtingnummer 1300016209.

Stakeholders die niet direct betrokken zijn bij het platform oordelen eveneens overwegend positief over het platform. Ze geven aan dat het platform succesvol is in het realiseren van *awareness*/bekendheid van DAB bij de consument. De samenwerking tussen partijen vooral op het gebied van marketing zien zij als essentieel. Kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de vertaling van deze bekendheid naar het daadwerkelijk kopen van DAB-ontvangers. De verkoopcijfers van DAB-ontvangers zijn nog relatief laag (zie paragraaf 3.2). Daarnaast is het platform volgens een aantal stakeholders nog volop in ontwikkeling en lijkt het platform gaandeweg te leren.

4.2.13. Faciliterende rol van het ministerie van EZ

Beleidsuitgangspunten

In de beleidsbrief van de staatssecretaris van EZ staat expliciet benoemd dat de overheid een stimulerende rol heeft bij het bevorderen van de transitie naar digitale radio. Zo staat er: *‘Omdat digitalisering niet vanzelf gaat, is het wenselijk dat de overheid hier een stimulerende rol in speelt.’* En ook: *‘De overheid spant zich in voor het succesvol tot stand komen van de transitie door het scheppen van een kader waarin verdere digitalisering bevorderd wordt.’*¹²⁶

Feitelijke resultaten

Naast het maken van beleid en het verstrekken van subsidies heeft het ministerie enkele andere activiteiten verricht om de digitalisering van de etherradio te stimuleren. Zo heeft het ministerie van EZ heeft door middel van het (doen) organiseren van bijeenkomsten ingezet op bewustwording en kennisvergroting bij vergunninghouders. De bijeenkomsten boden ook de gelegenheid voor vergunninghouders om met elkaar

Stuurgroep DAB+.

In november 2014 heeft de nationale overheid in Duitsland aangegeven zich voor de lange termijn te willen committeren aan DAB+. Ze hebben aangegeven dit samen met de beleidsmakers, toezichthouders en de commerciële partijen te willen oppakken. In april 2015 heeft het ministerie van transport en digitale infrastructuur getracht DAB+ verder te stimuleren door een stuurgroep op te richten – naar Nederlands voorbeeld – die digitale radio moet versnellen. In de stuurgroep zit de overheid, toezichthouders op de media, publieke en private radiopartijen, producenten en de automotive industrie.

kennis te maken en kennis uit te wisselen. Daarnaast zijn de betrokken beleidsambtenaren gesprekken gaan voeren met het veld. Een voorbeeld is de informatiebijeenkomst die AT in oktober 2011 heeft gehouden voor (met name) vergunninghouders van de bovenregionale kavel. Een ander voorbeeld is het voorstel van het ministerie om de algemene vergadering van de WorldDAB in 2013 in Nederland te houden. De betreffende Directeur-Generaal van het ministerie van EZ heeft op de conferentie expliciet zijn steun uitgesproken voor digitale radio. Een laatste voorbeeld is het bezoek van de minister van EZ aan de AutoRai, inclusief een interview op Business Nieuws Radio (BNR) waarbij aandacht werd gegeven aan DAB+.

Percepties stakeholders

Dat de overheid digitale radio stimuleert en expliciet haar steun uitspreekt wordt gewaardeerd. Gesprekspartners geven echter ook aan dat deze rol groter mag en kan zijn. Zij zien graag dat de overheid nadrukkelijker een rol speelt bij de problemen die spelen in de bovenregionale kavel, bij het communiceren van een afschakeldatum van FM en bij het stimuleren DAB+ in internationaal verband. Een voorbeeld is de discussie die speelt over de hoogte van de kosten voor auteursrechten. Radio-omroepen moeten voor het uitzenden van hun programma's via DAB+ kosten afdragen voor auteursrechten aan Buma/Stemra en SENA,

¹²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 095, nr. 241.

terwijl hier momenteel nog geen extra advertentie-inkomsten tegenover staan. Ze zouden graag zien dat het ministerie van EZ waar mogelijk een bemiddelende rol speelt.

4.3. Verlengingsbeleid 2011

Bij de wijziging van het Frequentiebesluit is de keuze om de vergunningen voor commerciële radio-omroepen in 2011 te verlengen toegelicht.¹²⁷ De minister van EZ zet uiteen dat de wet voorschrijft dat de aflopende vergunningen in beginsel opnieuw moeten worden verdeeld, via een veiling of een vergelijkende toets. Een verdeling waarbij analoge en digitale frequentieruimte gecombineerd worden uitgegeven (conform het digitaliseringsbeleid) zou echter niet de gewenste impuls geven aan de digitalisering van de etherradio. Een verlenging had daarom de voorkeur.

In tabel 8 toetsen wij de onderliggende redenen voor het besluit om in 2011 te verlengen aan de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering in de jaren na de verlenging: Hebben de argumenten in het Frequentiebesluit voor een verlenging in de praktijk ook het verschil kunnen maken? Dit stelt ons in staat om in de conclusies een antwoord te kunnen geven op de vraag of het aannemelijk is dat de digitalisering is versneld door in 2011 te verlengen in plaats van opnieuw te verdelen.¹²⁸

Argumenten voor verlengen in 2011 in het Frequentiebesluit	Toetsing aan de praktijk
Na een verdeling zal de markt zich moeten stabiliseren. Vergunninghouders zullen proberen een maximaal marktaandeel te verwerven op de analoge radiomarkt. Dit leidt tot vertraging van de investeringen in digitale radio.	De eerste investeringen in de netwerken zijn gedaan vlak voor de verplichte uitroldata uit de vergunningen, en dus niet eerder dan na een verdeling het geval zou zijn geweest. Wel is bij de meeste netwerken vanaf de start gekozen voor een hogere dekking dan op grond van de vergunningen was vereist. Als na een verdeling in 2011 (met dezelfde uitrolverplichtingen) het geruime tijd had geduurd voordat de markt was gestabiliseerd, dan was niet later gestart met investeren in de infrastructuur, maar was mogelijk niet vooruit geïnvesteerd en was de dekking lager geweest. De marktsituatie had bovendien negatieve impact gehad op de samenwerking binnen de sector en de investeringen in de marketing van digitale radio.
Een uitgangspunt van het digitaliseringsbeleid is dat vertrouwd aanbod nodig is om luisteraars over te laten stappen naar digitale radio. Bij een verdeling	Concrete marketinginspanningen gericht op de luisteraar zijn vanaf 2014 op gang gekomen, enkele jaren na de inwerkingtreding van de digitale vergunningen. Het is aannemelijk dat in het geval

¹²⁷ Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011). Besluit van 18 februari 2011, houdende wijziging van het Frequentiebesluit in verband met het digitaliseringsbeleid voor commerciële radio.

¹²⁸ Bij de vergelijking gaan wij ervan uit dat dezelfde voorwaarde waren gebruikt bij een verdeling als bij een verlenging. Het is echter wel aannemelijk dat bij een verdeling voor een langere vergunningsduur zou zijn gekozen. Dit had een positief effect op de digitalisering kunnen hebben (zie paragraaf 4.2.6.).

zal het enige tijd duren voordat luisteraars vertrouwd zijn met de vernieuwde programmering.	van een verdeling, luisteraars in 2014 reeds gewend zouden zijn geweest aan de vernieuwde programmering. Het voordeel van vertrouwd aanbod na de verlenging heeft daardoor in de praktijk niet het verschil kunnen maken.
Een nieuwe verdeling kan niet tijdig voor de afloop van de vergunningen plaatsvinden, gelet op de benodigde voorbereidingstijd. De verlenging kan wel tijdig plaatsvinden. Dit maakt dat bij een verlenging tijdswinst wordt geboekt ten opzichte van de optie om te verdelen.	De verlenging heeft tijdig voor het aflopen van de vergunningen plaatsgevonden. Het is aannemelijk dat bij een verdeling vertraging was opgelopen, aangezien de definitieve keuze tussen verlengen en verdelen pas kort voor het aflopen van de vergunningen is gemaakt en geformaliseerd.
Het aantal potentiële toetreders is relatief klein en de voordelen van snelle digitalisering, waardoor op termijn meer ruimte voor concurrentie ontstaat, wegen zwaarder.	Er hebben zich sinds 2011 enkele nieuwe partijen met landelijke ambitie gemeld, maar slechts één van de bestaande vergunninghouders voldeed bij de meest recente veiling van een FM-kavel (A7 in 2013) aan de veilingregels en won de veiling. In 2011 waren er enkele potentiële toetreders voor de niet-landelijke commerciële radiomarkt. Uit ons onderzoek volgt dat er nog steeds enkele kleine partijen graag toegang zouden willen tot de niet-landelijke commerciële radiomarkt, maar niet dat dit aantal dermate sterk is gegroeid waardoor de afweging uit 2011 in een ander licht komt te staan.

Tabel 8: Toetsing argumenten voor verlenging in 2011.

Wij zijn in het onderzoek niet gestuit op andere argumenten vóór of tegen het verlengen van de vergunningen voor commerciële radio-omroepen in 2011 dan de argumenten die in de toelichting op het Frequentiebesluit staan genoemd.

4.4. Relevant analoog radiobeleid

Het radiobeleid omvat een aantal beleidsonderdelen die betrekking hebben op analoge radio, maar indirect van invloed kunnen zijn op digitalisering. Zo zijn in 2003 eigendomsbeperkingen en programmatische clausuleringen opgesteld om pluriformiteit in het radio-aanbod te waarborgen. Deze beleidsuitgangspunten zijn in het onderzoek kort aan de orde gekomen, met name om eventuele veranderingen in analoog beleid met mogelijke gevolgen voor de digitalisering in kaart te brengen.

Eigendomsbeperkingen

De eigendomsbeperking gaan over de bepalingen ten aanzien van de maximale hoeveelheid frequentieruimte die een bedrijf mag exploiteren. In 2011 is gekozen voor een handhaving voor de eigendomsbeperking.¹²⁹ De eigendomsbeperking is opgenomen in artikel 6.24 van de Mediawet 2008. Gesprekspartners geven aan kritisch

¹²⁹ Tweede kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 095 nr. 241.

tegenover de eigendomsbeperking te staan. De Tweede Kamer heeft de minister van EZ gevraagd deze eigendomsbeperkingen bij een nieuwe verlenging aan te passen.¹³⁰ Hier heeft de staatssecretaris van OCW navolging aan gegeven door de eigendomsbeperking te verruimen van maximaal twee naar maximaal vier vergunningen per bedrijf.¹³¹

Programmatische clausulering

Bij de verlenging in 2011 zijn de toenmalige programmatische clausuleringen gehandhaafd.¹³² Er zijn in totaal vijf clausuleringen. Er is één nieuwszender, één zender met Nederlandstalig muziek, één zender met Jazz, één zender met nieuwe muziek die niet in gangbare hitlijsten staat en één zender met muziek die niet in gangbare hitlijsten van afgelopen 5 jaar staat.¹³³ Met de verlenging van de vergunde FM-kavels A02, A04, A05, A08 en A09 in 2011 zijn ook de programmatische clausuleringen verlengd.

Een aantal gesprekspartners noemt het belang van de programmatische clausulering voor de pluriformiteit van het radio-aanbod als reden om programmatische clausuleringen te handhaven. Het opheffen van de programmatische clausulering zou volgens deze stakeholders de pluriformiteit van het radio-aanbod schaden.

Andere gesprekspartners geven aan dat de programmatische clausulering niet bij digitalisering van radio past. Volgens hen is er geen schaarste in het digitale radio-aanbod en is pluriform radio-aanbod daardoor gewaarborgd. De programmatische clausulering is daarom volgens hen dan ook niet nodig.

4.5. Bevindingen

In deze paragraaf beschrijven we onze bevindingen ten aanzien van het verlengings- en digitaliseringsbeleid. Hierna volgt een beargumenteerde kwalitatieve inschatting van de bijdrage van de verschillende beleidsuitgangspunten en -keuzes aan digitalisering.

Beleidsuitgangspunten digitaliseringsbeleid	Bijdrage aan digitalisering	Toelichting
Koppeling analoog en digitaal	+	Aannemelijk dat zonder koppeling de markt niet, pas later of niet met in hetzelfde tempo zou hebben geïnvesteerd in digitalisering van de etherradio. Prikkel tot cofinanciering: digitalisering deels betaald door markt en deels door overheid (via subsidies aan de publieke omroep en het platform Digital Radio en de mogelijk lagere opbrengsten van vergunningen).
Simulcastverplichting	+	Wordt voor zover bekend nageleefd. Draagt bij aan vertrouwde programmering.

¹³⁰ Tweede kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 264, nr. 27. Motie Rutte/Mohandis.

¹³¹ Regeling van staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, nr. WJZ/853429 (6968), 13 december 2015.

¹³² Tweede kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 095 nr. 241.

¹³³ Vergunningen landelijke commerciële radio. Zie Bijlage A: voorschriften en beperkingen FM-vergunningen op <https://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/commerciële-omroep/fm-landelijk-en-digitaal>.

		Belang neemt alleen maar toe: toekomstige gebruikers zullen meer belang hechten aan de herkenbaarheid en kwaliteit van de programma's dan de <i>early adopters</i> .
Dualcastverplichting (tweede landelijk kanaal)	0	<p>Wordt voor zover bekend nageleefd.</p> <p>Draagt in theorie bij aan een gevarieerder aanbod. Het aanbod in de praktijk is echter in beperkte mate onderscheidend ten opzichte van de hoofdkanalen.</p> <p>Beperkt de ruimte voor gewenste geluidskwaliteit hoofdkanaal en aanvullende innovatieve diensten.</p>
Uitrolverplichting	+	<p>Zonder verplichting waren netwerken niet (in dit tempo) uitgerold. Er is bovendien een grotere dekking gerealiseerd dan op grond van de vergunningen is vereist.</p> <p>Dekking indoor en op sommige plekken outdoor is tegelijkertijd nog onvoldoende om FM te vervangen.</p> <p>Er is nu sprake van <i>best effort</i> DAB+ netwerken, met beperkte robuustheid.</p>
Duur verlenging	-	<p>Een vergunningsduur van zes jaar is te kort gebleken om een zodanig digitaal aanbod te creëren dat een substantieel deel van de luisteraars de overstap naar digitale etherradio heeft willen/kunnen maken.</p> <p>De onzekerheid als gevolg van de discussie verlengen/veilen heeft de verdere uitrol van DAB+ belemmerd.</p>
Prijs van de verlenging	+	De verlengingsprijs wordt bepaald op basis van het conceptuele uitgangspunt van een hypothetische veiling voor een nieuwkomer. Vergunninghouders hebben de zekerheid gehad dat zij hun vergunningen konden behouden.
Kavelindeling en -samenstelling	+ -	<p>Samenstelling landelijk kavel (9 radio-omroepen met een gelijk aandeel in de capaciteit) vergemakkelijkt onderlinge samenwerking en heeft daarmee bijgedragen aan de snelheid van digitalisering.</p> <p>Huidige kavelindeling en verplichte samenwerking in de bovenregionale kavel heeft uitrol DAB+ bemoeilijkt en belemmert verdere digitalisering. Door partijen aangevoerde knelpunten zijn: 1) ongelijksoortigheid van radio-omroepen in de bovenregionale kavel en daaruit volgende tegengestelde belangen; 2) mismatch tussen allotmentindeling en business cases radio-omroepen; 3)</p>

		ontbreken van toereikende afspraken over inrichting <i>governance allotments</i> .
Verdeling restcapaciteit digitale radio	0	De resterende digitale capaciteit is ter beschikking gesteld aan radio-omroepen om een zo uitgebreid mogelijk digitaal aanbod te creëren (+). Bij het verdelen van de restcapaciteit is voorrang verleend aan middengolfomroepen voor aanvulling van de simulcastverplichting, daarbij is ook ruimte verworven door een omroep die in beginsel niet wil digitaliseren (-).
Indicator voor bepalen afschakeldatum	-	Het opnemen van een afschakeldatum en het hanteren van een indicator voor het bepalen van de afschakeldatum kan positief bijdragen aan digitalisering. Echter door de achteraf geziene veel te hoge streefwaarde (50% in 2016) en de koppeling die in het beleid is gelegd met de keuze veilen/verlengen per 2017 is er discussie ontstaan over het na 2017 te hanteren verdeelmechanisme. De onzekerheid als gevolg van die discussie heeft de verdere uitrol van DAB+ vertraagd.

Tabel 9. Bijdrage beleidsuitgangspunten aan digitalisering. De tekens kunnen als volgt worden gelezen: + staat voor bijdrage, 0 staat voor geen bijdrage en - staat voor belemmering.

Flankerend beleid	Bijdrage aan digitalisering	Toelichting
Subsidie stichting ROOS	+	<p>ROOS heeft met subsidie van EZ een goed resultaat weten te realiseren in de bovenregionale kavel: 1) de netwerken voldoen aan de minimumeisen in de vergunning; 2) in vier van de vijf allotments heeft de uitrol versneld plaatsgevonden; 3) in twee van de vijf allotments is de dekking nu al beter dan de minimumeis per 1 januari 2017. Stichting ROOS heeft zich meer ingezet voor de samenwerking en digitalisering dan redelijkerwijs van haar verwacht had mogen worden. Dat is een breed gedragen beeld onder stakeholders.</p> <p>Het is onwaarschijnlijk dat de netwerken in de bovenregionale kavel vóór het aflopen van de huidige vergunningen (medio 2017) nog uitgebreid zullen worden (behoudens de verplichte upgrade die per 1 januari 2017 in allotment 8A gemaakt zal moeten worden). Daarvoor is de tijd te kort en de samenwerking te ingewikkeld en de resterende tijd tot aan het aflopen van de huidige vergunningen te kort. Dit is ROOS niet aan te rekenen.</p>
Subsidie Digital Radio+ / initiatief platform Digital Radio+	+	De subsidie aan het Radio Advies Bureau heeft geleid tot de oprichting van het platform Digital Radio+. Een breed gedragen beeld onder stakeholders is dat het platform een voor de radiosector unieke samenwerking is tussen

		verschillende partijen. De commerciële landelijke radio-omroepen, de publieke omroep en de overheid trekken samen op het gebied van marketing en het beïnvloeden van de industrie. Dat heeft onder andere geresulteerd in uniforme marketingcampagnes, waarmee de naamsbekendheid van digitale radio is vergroot. Er zijn tevens bijeenkomsten georganiseerd zoals de Week van de Digitale Radio en bijeenkomsten voor de auto-industrie.
Faciliterende rol van het ministerie van EZ	0	Het ministerie van EZ heeft naast het maken van beleid en het verstrekken van subsidies andere activiteiten verricht om de digitalisering van de etherradio te stimuleren. De relatie met een bijdrage aan de digitalisering is echter lastig te maken.

Tabel 10. Bijdrage beleidsuitgangspunten aan digitalisering. De tekens kunnen als volgt worden gelezen: + staat voor bijdrage, 0 staat voor geen bijdrage en - staat voor belemmering.

Verlengingsbeleid	Bijdrage aan digitalisering	Toelichting
Keuze om de vergunningen in 2011 te verlenging in plaats van te verdelen	+	De in het verlengingsbeleid aangevoerde argumenten om te verlengen zijn in de praktijk niet allemaal even relevant gebleken, maar het is wel aannemelijk dat de digitalisering sneller op gang is gekomen dan wanneer in 2011 zou zijn gekozen voor een verdeling. Met name het argument dat bij een verdeling de markt zich zou moeten stabiliseren en investeren in digitale etherradio zouden zijn vertraagd is plausibel.

Tabel 11. Bijdrage verlengingsbeleid aan digitalisering. De tekens kunnen als volgt worden gelezen: + staat voor bijdrage, 0 staat voor geen bijdrage en - staat voor belemmering.

5. Vooruitblik: digitaliseringsplannen

In dit hoofdstuk beoordelen we de digitaliseringsplannen van de commerciële radio-omroepen: zijn ze kwalitatief en kwantitatief voldoende robuust om te concluderen dat de digitalisering van de Nederlandse etherradio sneller plaatsvindt bij een verlenging dan bij een veiling in 2017?

5.1. Achtergrond

In 2011 zijn de vergunningen voor het gebruik van etherfrequenties door commerciële radio-omroepen verlengd voor een periode van zes jaar tot met 31 augustus 2017. In het beleid commerciële radio na 2011 is aangegeven dat: ¹³⁴

‘Als in 2016 (een jaar voordat de verlenging van zes jaar afloopt) bij de dan geplande evaluatie blijkt dat TDAB zoveel succes heeft dat het op relatief korte termijn de distributie via de analoge FM kan vervangen, wordt een afschakelmoment van de analoge FM vastgesteld. Belangrijke indicator voor dit succes is het percentage huishoudens dat over een TDAB-ontvanger beschikt en daarmee toegang heeft tot TDAB. Als dit in meer dan 50% van de huishoudens het geval is, ligt het in de rede om de analoge FM op termijn af te schakelen. Daarbij wordt uiteraard aangesloten bij de ontwikkelingen in de rest van Europa. Het definitieve afschakelmoment ligt dan maximaal zes jaar na afloop van de eerste verlengingsperiode. De vergunninghouders krijgen in dat geval de gelegenheid hun vergunning nogmaals te laten verlengen tot het moment van afschakelen. Indien geen afschakelmoment wordt bepaald, vindt een nieuwe verdeling plaats voor de periode vanaf 2017.’

Samengevat: het beleidsuitgangspunt was dat bij voldoende succes van DAB een afschakelmoment voor de analoge etherradio bepaald zou kunnen worden en de vergunningen zouden worden verlengd en anders de vergunningen opnieuw zouden worden verdeeld (i.c. geveild). Er is sprake van succes als in 2016 meer dan 50% van de huishoudens beschikt over een TDAB-ontvanger.

In juni 2015, dus voor de geplande evaluatie van 2016, heeft de minister van EZ de Tweede Kamer laten weten dat hij voornemens was de vergunningen in 2017 te veilen. ¹³⁵ Het was volgens hem niet opportuun om een afschakelmoment te bepalen, omdat in 2014 nog slechts 3% van de huishoudens over een DAB-ontvanger beschikte en daarmee de streefwaarde van 50% in 2016 nog niet in zicht was. Vervolgens heeft de Tweede Kamer de minister (bij motie) verzocht de vergunningen niet te veilen maar te verlengen. ¹³⁶

Op 1 september 2015 heeft de minister van EZ de Tweede Kamer laten weten dat hij bereid is de Kamerbreed ondersteunde motie uit te voeren en hij alsnog voornemens is om de vergunningen te verlengen voor een periode van vijf jaar tot 2022. Eén van de voorwaarden die de minister stelt is dat verlengen bijdraagt aan de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek. De wet duidt veilen aan als

¹³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 - 2009, 24 095, nr. 241.

¹³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 - 2015, 24 095, nr. 384.

¹³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 - 2015, 24 095, nr. 385.

voorkeursinstrument. Daar kan alleen van worden afgeweken als verlengen de digitalisering versnelt. De onderbouwing daarvan moet door de sector met behulp van digitaliseringsplannen worden aangetoond.

In dit hoofdstuk bespreken we ten eerste de digitaliseringsplannen die door verschillende partijen zijn opgesteld. Daarna vergelijken we de mogelijke gevolgen van een verlenging met de mogelijke gevolgen een veiling voor de digitalisering en komen we tot onze bevindingen.

5.2. Beoordelingsmethodiek

Beoordelingscriteria

Er zijn geen eisen gesteld aan de inhoud en de vorm van de digitaliseringsplannen van de commerciële radio-omroepen. Wij hebben ons daarom bij de beoordeling van de digitaliseringsplannen gebaseerd op een *expert judgement*. Dat wil zeggen dat het oordeel is gebaseerd op de kennis en de ervaring van de onderzoekers en de uitkomsten van de in het kader van dit onderzoek uitgevoerde documentanalyse en gesprekken.¹³⁷ Bij de beoordeling zijn de volgende onderdelen van evenredig belang:

- **Volledigheid.** In hoeverre worden de relevante onderdelen voor een succesvolle uitrol van digitale etherradio (DAB+) geadresseerd in het digitaliseringsplan?
- **Concreetheid.** Zijn de genoemde onderdelen concreet uitgewerkt? Zijn bijvoorbeeld per onderdeel duidelijke doelstellingen, activiteiten, een planning en een taakverdeling opgenomen? Zijn financiële inspanningen gespecificeerd en realistisch?
- **Onderbouwing.** Is de bijdrage van de in het digitaliseringsplan genoemde inspanningen en activiteiten aan de uitrol en adoptie van digitale etherradio (DAB+) in voldoende mate onderbouwd?
- **Afdwingbaar.** In hoeverre zijn de plannen afdwingbaar? Zijn hiervoor voorzieningen getroffen?

Deze onderdelen leiden uiteindelijk tot een oordeel over de robuustheid van de digitaliseringsplannen (zie figuur 5).



Figuur 5. Onderdelen die samen optellen tot een oordeel over de robuustheid van de digitaliseringsplannen.

Beoordelingsproces

Bij de beoordeling van de digitaliseringsplannen hebben we een gefaseerde aanpak gehanteerd die is gestoeld op het principe van hoor en wederhoor. Daarbij hebben wij de volgende stappen doorlopen:

1. Beoordeling van de ontvangen digitaliseringsplannen;
2. Gesprekken over de digitaliseringsplannen met de indieners;
3. Aanvullen en accorderen van het gespreksverslag door de indieners;
4. Oordeelsvorming op basis van het digitaliseringsplan en het geaccordeerde gespreksverslag.

¹³⁷ Zie voor een overzicht van de gesprekspartners bijlage II en voor een overzicht van geraadpleegde bronnen bijlage III.

5.3. Digitaliseringsplannen

In deze paragraaf worden de digitaliseringsplannen van de sector besproken. We maken onderscheid in drie categorieën:

1. Landelijke commerciële radio-omroepen: er is een gezamenlijk plan opgesteld door de VCR.¹³⁸
2. Niet-landelijke commerciële radio-omroepen: er is een gezamenlijk plan opgesteld door de NLCR.¹³⁹
3. Middengolfomroepen: er zijn individuele plannen opgesteld door de middengolfomroepen.¹⁴⁰ Eén middengolfomroep heeft geen plan aangeleverd.¹⁴¹

Vooraf dient te worden opgemerkt dat in alle digitaliseringsplannen de radio-omroepen als uitgangspunt nemen dat hun lopende analoge en digitale vergunningen in 2017 worden verlengd.

5.3.1. Landelijke commerciële radio-omroepen

Volledigheid

De VCR beschrijft in zijn digitaliseringsplan de onderwerpen infrastructuur, marketing en samenwerking.

De VCR is voornemens om het huidige netwerk verder te verdichten en daarmee de dekking te vergroten. Daarnaast stelt de VCR een verhoging van de geluidskwaliteit door de ingebruikname van een tweede landelijk kavel voor.

De marketinginspanningen van de VCR richten zich voornamelijk op de luisteraars/consumenten en in mindere mate op de retail en industrie (fabrikanten en leveranciers).

Een meerwaarde van digitale etherradio (DAB+) is de mogelijkheid om additionele content mee te sturen, c.q. aan te bieden (zie paragraaf 2.2.1.). De VCR noemt dit in het plan ook als toegevoegde waarde van DAB+, maar werkt dit niet nader uit.

Concreetheid

De mate van concreetheid behandelen we aan de hand van de afzonderlijke onderdelen uit het plan:

- *Infrastructuur:*
 - *Verdichting netwerk.* De VCR stelt een verhoging in de dekking van het netwerk voor tot 95% outdoor dekking en 65% (diep)indoordekking. De VCR geeft aan deze verdere verdichting in gang te zetten nadat voor een verlenging is gekozen. De verwachting is dat het vanaf dat moment zes tot zeven maanden zal duren voordat de verdichting van het netwerk is geïmplementeerd. Daarmee zou deze verdere verdichting ruim voor medio 2017 gereed kunnen zijn. De VCR beschrijft niet of het van plan is om de indoordekking nog verder te verbeteren dan 65%.
 - *Geluidskwaliteit.* De VCR stelt voor een extra kavel voor de tweede kanalen in gebruik te nemen, zodat de geluidskwaliteit verbeterd kan worden. De VCR stelt daarbij voor de programma's op

¹³⁸ Plan van Aanpak en bijlagen. Versnelde digitalisering van radiodistributie in Nederland (2015-2023). Vergunninghouders landelijke commerciële radio (VCR). 100%NL, BNR, Sky Radio, SLAM!FM, Q-music, Radio 538, Radio Veronica, Sublime, Radio 10. 17 Augustus 2015. Datum van ontvangst: 3 december 2015.

¹³⁹ NLCR Digitaliseringsplan en bijlagen. Januari 2016. Datum van ontvangst: 22 januari 2016.

¹⁴⁰ De volgende middengolfomroepen hebben een digitaliseringsplan ingediend: Groot Nieuws Radio op 15 december 2015, Radio Maria op 23 december 2015, Lichtschip Jenni Baynton BV op 14 december 2015 en Vahon Hindustani Radio op 9 december 2015.

¹⁴¹ Deze middengolfomroep (RTV Quality) geeft als reden dat de frequentieruimte op de middengolfband niet schaars is en dus ook niet tot een verplichte koppeling tot digitalisering zou moeten leiden.

minimaal 96 kbps uit te gaan zenden. De VCR geeft aan dat voor ontwikkeling van additionele digitale content nog eens 32 kbps nodig zou zijn (totaal van 128 kbps per kanaal).

- *Marketing.* Voor 2016 en 2017 heeft de VCR een concreet marketingplan opgesteld (in samenwerking met NPO, ROOS en ministerie van EZ in stuurgroep Digital Radio NL). Tot 2023 committeert de VCR zich aan een marketingbijdrage en bijbehorende Kritieke Prestatie-Indicatoren (KPI's) die genoemd staan in het digitaliseringsplan. Het marketingplan is uitgewerkt aan de hand van DRAM-methodiek (Doel, Resultaat, Activiteit, Middelen). De doelen en resultaten (KPI's) in het marketingplan richten zich voornamelijk op luisteraars. Voor retail en industrie ontbreken concrete doelen en resultaten (KPI's). Gesprekspartners geven aan dat marketinginspanningen richting retail en industrie beter afgestemd zouden kunnen worden. Bijvoorbeeld door samenwerking te zoeken gedurende de themaweek voor digitale radio.
- *Samenwerking.* De VCR is voornemens om het platform Digital Radio NL onder te brengen in een eigenstandige entiteit (in de vorm van een stichting). In het (concept)jaarplan 2016 van het platform Digital Radio NL staat dit voornemen verder uitgewerkt. De ontwikkeling van een internationale *roadmap* voor digitale radio wordt ook genoemd, maar hoe de internationale samenwerking er concreet uit gaat zien wordt op basis van het plan niet duidelijk. Hierbij merken we op dat dit ook lastig is gezien het grote aantal internationale stakeholders en de beperkte invloed die Nederlandse radio-omroepen internationaal kunnen uitoefenen. De VCR benoemt de NPO en de overheid als samenwerkingspartners, niet-landelijke radio omroepen en middengolfomroepen worden niet genoemd.

De VCR heeft financiële ramingen gegeven voor haar inspanningen op het gebied van infrastructuur, marketing en samenwerking. De kosten voor de radio-omroepen zijn te overzien en lijken haalbaar (als deze worden afgezet tegen de kosten die nu worden gemaakt voor analoge etherradio). Het op termijn kunnen afschakelen van FM als distributiekanaal levert een substantiële besparing op voor de radio-omroepen.

Onderbouwing

De plannen om de infrastructuur te verbeteren worden uitgewerkt en uitgevoerd door netwerkoperator Broadcast Partners. De investeringen van de radio-omroepen in de verdichting van het netwerk leiden tot een op een modelberekening gebaseerde verbetering van de dekking.

Het marketingplan is opgesteld met medewerking van een mediabureau. Het effect van de marketinginspanningen richting luisteraars is kwantitatief onderbouwd met behulp van gangbare marketingprincipes (kennis, houding, gedrag). Het verwachte effect van de marketinginspanningen richting de industrie en retail worden niet onderbouwd.

De beschrijving van de samenwerking gaat met name in op de samenwerking binnen het projectbureau Digital Radio NL. De VCR geeft aan dat door het uitbreiden van de samenwerking met de NPO en het ministerie van EZ de slagkracht richting de industrie wordt vergroot. Tevens kan het projectbureau de digitalisering en transitie in Europees perspectief bevorderen door samen te werken met Europese counterparten. Het is aannemelijk dat het intensiveren van de samenwerking met partners, zowel nationaal als internationaal, de implementatie van DAB+ zal bevorderen.

Afdwingbaarheid

Er zijn diverse redenen waarom de landelijke commerciële radio-omroepen er zelf belang bij hebben om de overstap naar DAB+ te maken. In het plan worden verschillende redenen genoemd:

- Voordelen voor de luisteraar:
 - Betere dekking mogelijk via digitale etherradio dan via analoge etherradio;

- o Geluidskwaliteit kan beter zijn dan via analoge etherradio;
- o Eenvoudiger in gebruik omdat zender uit lijst kan worden geselecteerd bij digitale etherradio en niet zoals bij analoge etherradio op een frequentie hoeft te worden afgestemd;
- o Mogelijkheid om additionele content aan te bieden.
- De distributie van digitale ethernetnetwerk (DAB+) is goedkoper dan distributie via analoge ethernetnetwerk (FM). De exacte kostenbesparing is lastig aan te geven vanwege de afhankelijkheid van verschillende factoren. Partijen geven aan dat de kosten van DAB-distributie zo'n 30-40% van de FM-kosten zijn.
- De distributie via het digitale ethernetnetwerk (DAB+) hebben radio-omroepen in eigen beheer. Dit in tegenstelling tot distributie via internet (IP), waarbij radio-omroepen afhankelijk zijn van telecomoperators.

De mate van afdwingbaarheid behandelen we aan de hand van de afzonderlijke onderdelen uit het plan:

- *Infrastructuur.* Het voorstel van de VCR voor de verdichting van het netwerk zou kunnen worden vastgelegd in de nieuwe vergunning (outdoor- en indoordekkingspercentages). De radio-omroepen geven aan hiervoor open te staan, mits in de prijsbepaling van de vergunningen rekening wordt gehouden met de kosten voor deze verdichting. Daarnaast maken de radio-omroepen contractuele afspraken met de netwerk operator over beheer en exploitatie van dit netwerk.
- *Marketing en samenwerking.* De VCR geeft aan zich te willen committeren aan de in het digitaliseringsplan genoemde marketinginspanningen en -budgetten (onder de voorwaarde dat de vergunningen worden verlengd). Hierover zouden binnen het nog op te richten projectbureau Digital Radio NL afspraken kunnen worden gemaakt met de andere (financierende en niet-financierende) participanten, waarvan een zekere mate van afdwingbaarheid uitgaat richting de VCR. Een aandachtspunt hierbij is de afdwingbaarheid richting individuele leden van de VCR en eventuele nieuwkomers die (nog) geen lid zijn van de VCR. Dit punt wordt in het plan niet geadresseerd.

Robuustheid

In tabel 12 is een samenvatting opgenomen van de beoordeling van het digitaliseringsplan van de VCR. Het digitaliseringsplan is in redelijke mate robuust. Belangrijkste aandachtspunten zijn de ontwikkeling van innovatieve content, marketingdoelstellingen en resultaten voor retail en industrie en de afdwingbaarheid van marketinginspanningen en samenwerking bij individuele leden. Alles overziend biedt het plan voldoende aanknopingspunten om aannemelijk te maken dat de landelijke commerciële radio-omroepen bij een verlenging de investeringen in DAB+ op korte termijn zullen intensiveren en op deze wijze een bijdrage leveren aan de transitie van analoog naar digitaal.

	Positieve punten	Aandachtspunten
Volledigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Kernonderwerpen infrastructuur, marketing en samenwerking worden genoemd 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling van innovatieve content
Concreetheid	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële ramingen lijken haalbaar • Plan voor 65% indoordekking • Marketinginspanningen richting consument 	<ul style="list-style-type: none"> • Marketing doelstellingen en resultaten voor retail en industrie ontbreken • Niet-landelijke radio omroepen en middengolfomroepen worden niet als samenwerkingspartner genoemd.
Onderbouwing	<ul style="list-style-type: none"> • Aannemelijk dat inspanningen in verdichting netwerk, marketing en 	<ul style="list-style-type: none"> • -

	samenwerking bijdragen aan digitalisering	
Afdwingbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Omroepen zien voordelen van DAB+ • Omroepen geven aan dat verdichting netwerk vastgelegd kan worden in vergunningsvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> • Marketinginspanningen en samenwerking lastig af te dwingen bij individuele radio-omroepen

Tabel 12. Samenvatting beoordeling digitaliseringsplan VCR.

5.3.2. Niet-landelijke commerciële radio-omroepen

Het plan van de NLCR is een conditioneel plan: de NLCR wil dat iedere vergunninghouder de beschikking krijgt over een digitaal kanaal en dat vergunninghouders, die thans met toestemming van het Commissariaat voor de Media meerdere edities uitzenden, per editie de beschikking krijgen over een digitaal kanaal. Als niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, geldt het plan niet.

Volledigheid

Ook in het NLCR-plan worden de onderwerpen infrastructuur, marketing en samenwerking genoemd en krijgen de (deel)onderwerpen additionele content en marketing richting retail en industrie minder aandacht. De NLCR wijst in het plan wel op het belang van additionele, innovatieve content, een nadere invulling ervan ontbreekt echter.

Concreetheid

De mate waarin de NLCR de plannen concreet maakt verschilt per onderwerp:

- *Infrastructuur.* Er worden concrete indoordekkingspercentages genoemd die per 1 januari 2017 te realiseren zijn. Alleen op het kavel 8A betreft het een outdoorpercentage. Een uitwerking van wat financiële en technische benodigd is om deze indoordekkingspercentages te bereiken ontbreekt.
- *Marketing.* De voorgestelde marketinginspanning van de NLCR kent verschillende fasen, waarin per fase activiteiten staan benoemd en bij sommige activiteiten ook de financiële waarde van de betreffende activiteit. Een uitgewerkte planning ontbreekt. Verder zijn de marketinginspanningen niet uitgewerkt in concrete doelstellingen voor wat betreft bereik en effect. De marketinginspanningen zijn eerst en vooral gericht op de luisteraar en in minder mate op retail en de industrie. NLCR-leden zijn wel voornemens om via hun eigen websites radio's met een DAB+-ontvanger te verkopen en promotie-acties op te starten met leveranciers. Volgens eigen zeggen hebben de leden van de NLCR er reeds duizenden verkocht. De keuze om in de marketing de focus te leggen op hun eigen luisteraars valt goed te verantwoorden gelet op de relatief beperkte (financiële) mogelijkheden van de niet-landelijke commerciële radio-omroepen.
- *Samenwerking.* De NLCR stelt voor om in samenwerking met andere te komen tot een oplossing voor de capaciteitsproblemen in de bovenregionale kavel. Ze doet concrete voorstellen voor hoe de huidige kavelindeling en -samenstelling zou kunnen worden aangepast. Een aandachtspunt hierbij is dat de andere gebruikers van de bovenregionale kavel (ROOS en middengolfomroepen) hierbij niet als samenwerkingspartner worden genoemd. Ten aanzien van marketing geeft de NLCR aan de samenwerking met de NPO, ROOS en VCR te willen aangaan binnen het projectbureau Digital Radio NL. De NLCR is voornemens lid te worden van het projectbureau. Hoe dit zou moeten worden ingevuld staat niet beschreven.

Over de financiële haalbaarheid van de het plan van de NLCR kan geen oordeel worden gegeven, aangezien het bij alle onderdelen ontbreekt aan een financiële uitwerking en toedeling van kosten aan individuele radio-omroepen.

Onderbouwing

Als de in het digitaliseringsplan genoemde in-doordekkingspercentages (>80% voor alle allotments behoudens 8A) worden gerealiseerd dan wordt hiermee een flinke bijdrage geleverd aan de digitalisering. Of deze percentages ook haalbaar zijn is echter niet duidelijk. Een (financiële) onderbouwing hiervoor ontbreekt. De NLCR heeft voor allotment 8A een lagere ambitie dan in de andere allotments, terwijl in dit gebied de meeste mensen wonen. Een onderbouwing voor deze keuze ontbreekt. Deze ambitie voldoet wel aan de huidige vergunningsvoorwaarde.

In het digitaliseringsplan staat niet vermeld wat het beoogde effect is van de genoemde marketinginspanningen (in termen van bekendheid, houding en gedrag). Het is daardoor niet mogelijk om een uitspraak te doen over de mate waarin de genoemde inspanningen en activiteiten bijdragen aan de adoptie van DAB+.

Afdwingbaarheid

De NLCR stelt ten aanzien van de infrastructuur voor aangescherpte dekkingspercentages op te nemen in de vergunningsvoorwaarden. Voor de marketinginspanningen geeft de NLCR aan bereid te zijn om een convenant af te sluiten. De NLCR stelt echter naast een verlenging ook het vooruitzicht op extra capaciteit als harde voorwaarde om zich verder in te zetten voor de uitrol van digitale etherradio (DAB+). Zolang niet aan die voorwaarde wordt voldaan lijkt een convenant waarin afspraken worden vastgelegd met de NLCR-leden met betrekking tot marketinginspanningen onhaalbaar.

Robuustheid

In tabel 13 is een samenvatting opgenomen van de beoordeling van het digitaliseringsplan van de NLCR. Het NLCR-plan is in mindere mate robuust. Het plan raakt aan belangrijke onderwerpen als infrastructuur, marketing en samenwerking, maar werkt die onvoldoende concreet uit en onderbouwt in onvoldoende mate hoe hun activiteiten ertoe gaan leiden dat het merendeel van hun luisteraars over gaat stappen naar DAB+. Het belangrijkste aandachtspunt is echter dat de NLCR de toezegging van extra capaciteit als harde voorwaarde stelt voor verdere investeringen in de uitrol van digitale etherradio (DAB+). Het ministerie van EZ heeft aangegeven deze wensen niet of onvoldoende te kunnen accommoderen, zie paragraaf 4.2.8. Alles overziend is het minder waarschijnlijk dat de niet-landelijke commerciële radio-omroepen hun investeringen in DAB+ op korte termijn intensiveren.

	Positieve punten	Aandachtspunten
Volledigheid	<ul style="list-style-type: none"> Kernonderwerpen infrastructuur, marketing en samenwerking worden genoemd. 	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling van innovatieve content ontbreekt.
Concreetheid	<ul style="list-style-type: none"> Concrete dekkingspercentages. Fasering met concrete marketingactiviteiten. 	<ul style="list-style-type: none"> Technische en financiële uitwerking investeringen in infrastructuur ontbreekt. Op de samenwerking met andere partijen in de bovenregionale kavel

		<p>(ROOS en middengolf) wordt niet ingegaan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doelstellingen en resultaten van marketinginspanningen ontbreken. • Uitgewerkte planning en financiële verdeling ontbreken bij marketing. • Beoogde samenwerking met projectbureau Digital Radio NL niet uitgewerkt.
Onderbouwing	<ul style="list-style-type: none"> • - 	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage van marketinginspanningen aan digitalisering niet onderbouwd.
Afdwingbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • NLCR stelt voor uitrolpercentages in vergunningsvoorwaarde op te nemen. • NLCR stelt voor om marketinginspanningen vast te leggen in een convenant. 	<ul style="list-style-type: none"> • NLCR zal pas aan uitvoering digitaliseringsplan beginnen wanneer uitzicht is op additionele capaciteit.

Tabel 13. Samenvatting beoordeling digitaliseringsplan NLCR.

5.3.3. Middengolfomroepen

Bij de beoordeling van de plannen van de middengolfomroepen dient het volgende in ogenschouw te worden genomen:

- Middengolfomroepen verschillen onderling sterk. Enkele ervan hebben een landelijke ambitie, andere een regionale of zelfs lokale ambitie. Ook verschillen ze voor wat betreft professionaliteit.
- Middengolfomroepen richten zich veelal op een specifieke niche. De inschatting is dat deze nichedoelgroepen zich doorgaans veel moeite getroosten om de gewenste omroep te kunnen ontvangen, daarvoor stemmen ze nu al af op AM, en lijken daarmee dus sneller bereid tot het maken van de overstap naar DAB+.
- Middengolfomroepen zijn over het algemeen weinig kapitaalkrchtig en erg afhankelijk van andere type middengolfomroepen bij de realisatie van een DAB+-netwerk (er is ruimte voor achttien kanalen in een allotment, middengolfomroepen kunnen die kosten niet alleen dragen).

Vanwege de onderlinge verschillen en het ontbreken van voldoende raakvlakken hebben de middengolfomroepen zich niet verenigd. De verschillende middengolfomroepen hebben individueel digitaliseringsplannen opgeleverd. Er zijn plannen ontvangen van Vahon Hindustani Radio, Groot Nieuws Radio, Radio Maria en Lichtschip Jenny Baynton. Van Quality RTV is geen plan ontvangen.¹⁴² Hierna zal worden ingegaan op de middengolfomroepen die een plan hebben ingediend.

Volledigheid

In de digitaliseringsplannen van de middengolfomroepen wordt niet of slechts beperkt ingegaan op de verdere uitrol van de netwerken. Ze richten zich voornamelijk op marketinginspanningen richting hun eigen luisteraars.

¹⁴² Reden die Quality RTV hiervoor geeft, is dat de frequentieruimte op de middengolfband niet schaars is en dus ook niet tot een verplichte koppeling tot digitalisering zou moeten leiden.

Gelet op de beperkte bijdrage die middengolfomroepen kunnen leveren aan de uitrol van de netwerken is deze keuze begrijpelijk.

Gelet op de grote mate van afhankelijkheid van andere radio-omroepen en stakeholders bij de digitalisering is het wel opvallend dat de samenwerking met deze partijen niet of nauwelijks wordt geadresseerd in de digitaliseringsplannen van de middengolfomroepen.

Concreetheid

De inspanningen die de middengolfomroepen voorstellen zijn veelal kleinschalig en praktisch van aard. De (marketing)plannen lijken haalbaar, maar in de plannen ontbreekt het veelal aan een concrete uitwerking in kosten, financiering, samenwerking, organisatie en planning.

Onderbouwing

In de digitaliseringsplannen wordt niet onderbouwd hoe de marketinginspanning gaan leiden tot het beoogde effect, de overstap van luisteraars naar DAB+. Echter, omdat de middengolfomroepen relatief trouwe nichedoelgroepen bedienen, is het aannemelijk dat ze met gerichte, kleinschalige marketinginspanningen een belangrijk deel van hun luisteraars weten over te halen om te luisteren via DAB+.

Afdwingbaarheid

Voor de uitrol van het netwerk zijn de middengolfomroepen afhankelijk van de samenwerking in de allotments in de bovenregionale kavel. Daarin stellen de middengolfomroepen die een digitaliseringsplan hebben ingediend zich constructief op. Deze middengolfomroepen geven bovendien aan dat zij voorstander zijn van verdere uitrolverplichtingen in de vergunningsvoorwaarde.

De marketinginspanningen zijn niet afdwingbaar. Tegelijk dient hierbij in ogenschouw te worden genomen dat voor de middengolfomroepen de voordelen om over te gaan naar DAB+ het grootst zijn van alle radio-omroepen. Ten eerste is de verbetering in geluidskwaliteit ten opzichte van AM veel groter dan de verbetering in geluidskwaliteit ten opzichte van FM. Ten tweede kost het in de lucht houden van een AM-zender relatief veel vermogen en daarmee zijn ook de kosten relatief hoog. De kosten van een DAB+ netwerk zijn voor middengolfomroepen substantieel lager. Ten derde is voor veel luisteraars AM een minder toegankelijk distributiekanaal dan FM. Wanneer iedereen via DAB+ naar etherradio luistert, valt dit nadeel voor middengolfomroepen weg. De middengolfomroepen die een digitaliseringsplan hebben ingediend geven aan de wens en de ambitie te hebben om volledig over te schakelen naar DAB+.

Robuustheid

In tabel 14 is een samenvatting opgenomen van de beoordeling van de digitaliseringsplannen van de middengolfomroepen. De middengolfomroepen die een digitaliseringsplan hebben ingediend zien de voordelen van DAB+ en willen ook graag overstappen. De digitaliseringsplannen zijn weliswaar summier uitgewerkt, maar zijn wel realistisch en haalbaar. De bijdrage die middengolfomroepen kunnen leveren aan de digitalisering is namelijk beperkt: ze zijn afhankelijk van andere radio-omroepen voor de uitrol van de netwerken in de bovenregionale kavel, hebben een klein luisterbereik en hebben veelal relatief bescheiden (financiële) mogelijkheden.

Voor twee van de vier middengolfomroepen geldt dat ze een landelijke ambitie hebben en op dit moment via DAB+ hun doelgroepen niet volledig kunnen bereiken. Dit vormt voor deze radio-omroepen naar eigen zeggen een belemmering om volledig over te stappen naar DAB+. Het ministerie van EZ heeft aangegeven geen mogelijkheden te zien om deze partijen alsnog toe te laten tot een landelijk kavel. En door de schaarste in de huidige bovenregionale kavel ziet het ministerie ook in dat kavel geen mogelijkheid om hun wensen volledig te accommoderen.

Een andere middengolfomroep ervaart problemen met dekking in zijn allotment. Voor het realiseren van een betere dekking is deze omroep mede afhankelijk van de andere radio-omroepen in het betreffende allotment.

Eén middengolfomroep heeft geen digitaliseringsplan ingediend. Het is daardoor niet mogelijk om een oordeel te geven over de inhoud van het plan. De reden die deze middengolfomroep aandraagt, is dat de frequentieruimte op de middengolfband niet schaars is en dus ook niet tot een verplichte koppeling met digitaal spectrum zou moeten leiden. De betreffende partij geeft daarbij aan de meerwaarde van digitale etherradio niet te zien en zich niet te willen inzetten voor de verdere uitrol van DAB+. Daarmee levert deze vergunninghouder geen bijdrage aan de versnelling van de digitalisering.

	Positieve punten	Aandachtspunten
Volledigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Kernonderwerp marketing wordt genoemd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking met andere partijen wordt niet of nauwelijks geadresseerd.
Concreetheid	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinschalige en praktische inspanningen als genoemde inspanningen. • Haalbare (marketing)plannen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concrete uitwerking in kosten, financiering, organisatie en planning ontbreekt.
Onderbouwing	<ul style="list-style-type: none"> • - 	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage van marketinginspanningen aan digitalisering niet onderbouwd.
Afdwingbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Middengolfomroepen stellen voor uitrolpercentages in vergunningsvoorwaarden op te nemen. • Voordelen van DAB+ zijn het grootst voor middengolfomroepen. De meeste middengolfomroepen hebben dan ook de ambitie om volledig over te schakelen naar DAB+. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marketinginspanningen zijn niet afdwingbaar.

Tabel 14. Samenvatting beoordeling digitaliseringsplan middengolfomroepen.

5.4. Verlengen versus veilen

In deze paragraaf gaan we in op twee scenario's, namelijk enerzijds het verlengen en anderzijds het veilen van de vergunningen voor commerciële radio-omroepen in 2017. We beschrijven de te verwachten verschillen in de effecten van beide scenario's op het tempo van de verdere digitalisering van de etherradio (DAB+).

Vanzelfsprekend wordt dit tempo mede bepaald door de publieke omroep. Die laten we in dit onderzoek echter buiten beschouwing. Hierna kijken we alleen naar de invloed van de inspanningen van de commerciële radio-omroepen op de digitalisering. Daarbij is de potentiële invloed van de landelijke commerciële radio-omroepen substantieel groter dan de niet-landelijke commerciële radio-omroepen en de middengolfomroepen, gezien hun aandeel in de radiomarkt. Wel dient hier te worden opgemerkt dat de kleinere radio-omroepen zich vaak in een niche bevinden waar luisteraars bereid zijn meer moeite te doen om hun favoriete kanaal te kunnen beluisteren. Dit geldt vooral voor de middengolfomroepen. De focus in deze

vergelijking tussen verlengen en veilen ligt op de landelijke commerciële radio-omroepen omdat zij, voor zover het de commerciële radiosector betreft, de grootste invloed hebben op de invoering van DAB+.

Voorts dient opgemerkt te worden dat het ministerie van EZ de inrichting van een eventuele veiling nog niet volledig heeft afgerond en er daardoor nog onvoldoende duidelijkheid bestaat wat er precies geveild gaat worden en welke voorschriften en beperkingen daarbij gehanteerd zullen worden en hoe er geveild zal worden. We hebben de vergelijking tussen verlengen en veilen daarom in meer abstracte zin moeten maken. De onderdelen die de minister in zijn voornemen om te gaan veilen wel bekend heeft gemaakt, zoals de duur van de vergunning, het opheffen van de eigendomsbeperkingen en het verminderen van de programmatische clausulering zijn meegenomen in deze vergelijking.¹⁴³

5.4.1. Vasthouden momentum

Er is momentum voor de digitalisering van de etherradio (zie paragraaf 3.4). Om dit momentum vast te houden, is het zaak de digitaliseringsinspanningen niet, of zo kort mogelijk, te onderbreken. ‘Continuïteit van inspanningen’ is daarom een belangrijk aspect in de vergelijking tussen verlengen en veilen.

Voor het tempo en startpunt van verdere digitalisering zijn vooral van belang:¹⁴⁴

1. De financiële middelen waarover partijen de beschikking hebben (investeringscapaciteit);
2. Het moment waarop deze financiële middelen beschikbaar (kunnen) komen;
3. De bereidheid van radio-omroepen om meer te doen dan op grond van vergunningsvoorwaarde verplicht is.

De effecten van een verlenging of veiling op deze onderdelen worden hieronder besproken (zie tabel 15 voor een samenvatting).

5.4.2. Investeringscapaciteit

De resterende financiële ruimte bij vergunninghouders voor investeringen in de verdere digitalisering van etherradio worden voornamelijk bepaald door het verschil tussen de vergunningsprijs bij veiling en verlenging, de mate van schaarste, de vergunningsduur en wet- en regelgeving.

Verskil vergunningsprijs bij veiling en verlenging

Bij veilen worden biedingen uitgebracht. Partijen met de hoogste biedingen winnen. De hoogte van deze biedingen zijn afhankelijk van de business cases van de partijen die een bod uitbrengen. In de business case wordt de Netto Contante Waarde (NCW) van de toekomstige kasstromen bepaald. Op basis daarvan bepaalt een partij de maximale bieding (biedplafond). De business case is vooral afhankelijk van de omvang van en fase waarin de markt verkeert, de marktstructuur (aantal partijen, mate van concurrentie) en wet- en regelgeving (eigendomsbeperkingen, beperkingen aan de inhoud van programma's, eisen ten aanzien van dekking). Daarnaast speelt bij de hoogte van de biedingen het veilingontwerp en de te volgen veilingstrategie een belangrijke rol. Voor wat betreft de biedstrategie: partijen maken inschattingen van het aantal bidders en de kavels waarop en bedragen die deze bidders kunnen bieden. Op basis van de informatie die tijdens de veiling beschikbaar komt (afhankelijk van het veilingontwerp) proberen partijen hun biedingen zo mogelijk bij

¹⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 24 095, nr. 384.

¹⁴⁴ Tot medio 2015 was er sprake van digitaliseringsinspanningen. Partijen hebben deze inspanningen grotendeels stopgezet en wachten met verdere digitalisering totdat formeel duidelijk is of er verlengd wordt.

te stellen. In geval van een veiling zal het ministerie van EZ een veilingontwerp kiezen waarmee de kans op overbieden wordt beperkt (voorkomen *winner's curse*).¹⁴⁵

Bij verlengen betalen partijen een met behulp van het SEO-model bepaalde spectrumvergoeding. De waarde van de vergunningen is bepaald door voor een fictieve toetreder een kasstroomschema op stellen en dit vervolgens met behulp van de Weighted Average Cost of Capital (WACC) te verdisconteren. Met de kasstroombenadering kan de waarde van een vergunning bepaald worden op basis van de inkomende kasstromen die een vergunninghouder er realiter mee kan genereren, gecorrigeerd voor de uitgaande kasstromen die samenhangen met de vergunning. Daarmee is volgens SEO de waarde gelijk aan de uitkomst van een hypothetische veiling. In een veiling hebben efficiënte zittende partijen een voordeel ten opzichte van toetreders dankzij het feit dat zij reeds investeringen hebben gepleegd in activa en een luisterpubliek. Dat vertaalt zich erin dat een toetreder die niet efficiënter is dan de zittende partijen eerder afvalt wanneer het aantal kavels beperkt is. In een efficiënte veiling zonder *winner's curse* bepaalt de waardering van deze laatste afvaller dan de uitkomst. De praktijk leert dat veilinguitkomsten bijna altijd afwijken van prognoses. Daarom is het in de praktijk maar zeer de vraag of de veilingprijzen gelijk zullen zijn aan de verlengingsprijzen. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de verlengingsprijzen van een groot aantal kavels op nul euro zijn gesteld. Niet onaannemelijk is dat bij een veiling hier wel voor zal worden betaald omdat deze kavels voor de huidige partijen weldegelijk waarde hebben.

Bij een verlenging hebben bestaande vergunninghouders de zekerheid dat zij hun vergunning behouden. Bij veilen speelt bestaanszekerheid een grote rol. Bestaande partijen hebben een zeer groot belang om weer een vergunning te krijgen en zullen daardoor bereid zijn om tot het uiterste te gaan om niet te verliezen en/of geen vergunning met een kleiner bereik te verwerven. Deze onzekerheid is er bij een verlenging niet.

Om bovenstaande redenen lijkt het aannemelijk dat er in een veiling meer betaald zou kunnen worden dan bij een verlenging er dus mogelijk minder financiële middelen beschikbaar zullen zijn dan ingeval van verlenging.

Mate van schaarste

Bij een veiling is de mate van schaarste van invloed op de hoogte van de vergunningsprijzen. Naarmate er meer partijen deelnemen aan de veiling zullen partijen doorgaans dichter tegen hun biedplafond bieden. Er is volgens gesprekspartners in de landelijke radiomarkt geen sprake van absolute schaarste; partijen verwachten geen nieuwe partijen. Omdat er geen marktconsultatie is uitgevoerd, is dit niet te verifiëren. Dat zich geen nieuwe toetreders melden lijkt op zich aannemelijk omdat de FM-markt verzadigd lijkt te zijn.¹⁴⁶

Wel is de verwachting dat er sprake kan zijn van relatieve schaarste, omdat door het verlichten van de eigendomsbeperkingen partijen nu in plaats van twee kavels vier kavels op de veiling kunnen verwerven. Sommige partijen willen mogelijk meer dan twee kavels verwerven, terwijl alle partijen hun huidige kavel(s) willen behouden. Dit kan in de veiling tot een andere dynamiek en dus tot een opwaartse druk op de biedingen leiden ten opzichte van een situatie waarin de eigendomsverhoudingen niet veranderd zouden zijn. De voor digitalisering beschikbare financiële middelen kunnen daardoor onder druk komen te staan. Bij de berekening van de verlengingsprijzen wordt volgens het ministerie van EZ rekening gehouden met de verruiming van de cap van twee naar vier kavels.

¹⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 - 2015, 24 095, nr. 384.

¹⁴⁶ Hiermee wordt met name de adverteerdersmarkt bedoeld. Deze markt krimpt zelfs de laatste jaren. Zo is bijvoorbeeld in 2015 is de markt met 3,5% gekrompen ten opzichte van 2014. Bron: RAB, persbericht 2 februari 2016 zie <http://www.rab.fm/uploads/2014/Persberichten/20160202%20Radioreclame%20omzet%202015.pdf>.

Vergunningsduur

De vergunningsduur wordt door het ministerie van EZ bij veilen gesteld op tien jaar. Dat is beduidend langer dan de vijf jaar bij een verlenging. Hoe langer de vergunningsduur, hoe langer een omroep opbrengsten kan genereren, hoe hoger de Netto Contante Waarde en dus zijn maximale bieding kan zijn. Dat betekent daarom dat een omroep minder geld beschikbaar zal hebben voor digitalisering, dan in geval van verlenging.

Vergunningsvoorwaarden

Het verlichten van eigendomsbeperkingen is hiervoor al aan de orde geweest. Op het gebied van vergunningsvoorwaarden kunnen er in geval van veilen wijzigingen worden aangebracht. In geval van verlengen van de huidige vergunningen is er maar beperkt ruimte om wijzigingen aan te brengen.

Bij veilen kan (of zal) een groot deel van de clausuleringen worden weggenomen (op Nederlandstalige muziek en nieuws na).¹⁴⁷ Partijen hebben zo meer vrijheidsgraden voor de invulling van hun programma's en zullen hier rekening mee houden in hun business cases. Naar verwachting leidt dit tot hogere biedingen (immers: in potentie meer opbrengsten, dus een hogere NCW en dus hogere biedplafonds) hetgeen een beperking in de financiële middelen voor digitalisering kan betekenen. Daar staat tegenover dat bij handhaving van de clausuleringen het verdienvermogen van de geclausuleerde vergunningen begrensd is en de vergoeding voor het gebruik van de frequentie lager zal zijn en, in de meeste gevallen, met het A02 kavel als uitzondering, gelijk aan nul.

Bij niet-landelijke omroepen speelt nog het punt van regioprogrammering. Dit percentage kan bij veilen worden teruggebracht tot 10%. Bij verlengen kan dit percentage niet worden veranderd. Mochten regionale partijen dit punt bij veilen als een voordeel zien, dan zullen ze daar bij het bieden rekening mee houden en zal dit daarom niet leiden tot meer financiële ruimte voor verder investeringen in digitalisering dan in het geval van verlengen.

5.4.3. Tijdstip beschikbaarheid financiële middelen

Bij veilen zullen partijen hun financiële middelen voor een groot deel aanwenden om kavels op de veiling te kopen. Hierbij geldt wel dat in het verleden gespreide betaling over de looptijd is toegestaan.¹⁴⁸ Het ministerie van EZ geeft aan dat het aannemelijk is dat dit ook nu het geval zou zijn. Daarnaast zullen partijen, als ze andere kavels verkrijgen dan ze nu hebben of nieuwe kavels hebben gewonnen, financiële middelen nodig hebben voor marketing (van frequenties en om marktaandeel te verkrijgen of te handhaven) en eventueel benodigde aanpassingen van de transmissie- en distributie-infrastructuur. Financiële middelen voor verdere digitalisering zullen daarom pas na de veiling, wanneer de markt weer in een stabiele toestand ('*steady state*') terecht is gekomen, voor handen zijn. Het huidige momentum voor DAB+ lijkt zo niet te kunnen worden gecontinueerd. Bij verlenging zijn financiële middelen voor investering in uitrol van het netwerk en marketing van DAB+ naar verwachting direct voor handen nadat het verlengingsbesluit is genomen. In acht nemende dat partijen wel een verlengingsprijs voor hun vergunning moeten betalen. Daarmee kan het huidige momentum worden vastgehouden.

¹⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24095, nr. 388.

¹⁴⁸ Zie de verlengings- en digitaliseringsbesluiten van de landelijke commerciële radio-omroepen die een eenmalig bedrag verschuldigd zijn.

5.4.4. Bereidheid partijen om meer te doen

Bij veilen kunnen uitrol- en dekkingsverplichtingen in de vergunning worden opgenomen. Deze verplichtingen van meer technische aard zijn dan afdwingbaar.

Artikel 17 van het Frequentiebesluit biedt slechts beperkte ruimte om andere voorschriften dan van technische aard in de vergunning op te nemen. Daarom kunnen andere noodzakelijke inspanningen ter verdere digitalisering, bijvoorbeeld op het gebied van marketing, samenwerking met andere stakeholders en innovatie bij verlengen niet in de vergunning worden opgenomen. Voor de realisatie hiervan is er dus afhankelijkheid van de bereidheid van omroepen om deze inspanningen te plegen. Omroepen hebben aangegeven niet bereid te zijn om meer te doen dan dat ze wettelijk verplicht zijn in geval voor een veiling wordt gekozen.

Bij verlengen ligt dit anders. Landelijke omroepen tonen zich nu al bereid om, indien formeel duidelijk is dat er wordt verlengd, extra inspanningen te verrichten om snel verder te digitaliseren en DAB+ tot een succes te maken. Niet-landelijke omroepen stellen hiervoor een extra voorwaarde, namelijk dat additionele capaciteit voor hun edities beschikbaar komt. De bereidheid van de landelijke omroepen heeft gestalte gekregen in de vorm van toezeggingen en beloftes in de digitaliseringsplannen. Deze toezeggingen en beloftes moeten wel afdwingbaar worden gemaakt zodat partijen hieraan gehouden kunnen worden (zie paragraaf 5.3).

5.4.5. Bevindingen verlengen versus veilen

Uit de vergelijking van de scenario's verlengen en veilen in tabel 15 volgt dat verlengen in combinatie met robuuste digitaliseringsplannen redelijkerwijs leidt tot een snellere digitalisering dan wanneer geveild wordt. Bij verlengen zijn de middelen om in de verdere digitalisering te investeren eerder beschikbaar dan in het geval van veilen en is de omvang van de investeringscapaciteit groter. Daarnaast is er bereidheid om meer te doen dan op grond van de vergunningsvoorschriften wordt geëist. Dat is bij veilen niet het geval. Voornoemde bereidheid moet wel uitgewerkt zijn in digitaliseringsplannen die in voldoende mate afdwingbaar zijn.

Factor	Verlengen		Veilen	
Omvang investeringscapaciteit	Geen onzekerheid op verlies frequentieruimte en zekerheid over de verlengingsprijs. Stabieler klimaat voor investeringen	+	Onzekerheid omdat: <ul style="list-style-type: none"> - Bestaanszekerheid in geding; - Resultaten van veiling kunnen afwijken van prognoses; - Relatieve schaarste door verlichten eigendomsbeperkingen en clausuleringen. 	-
Moment waarop financiële middelen beschikbaar zijn	Financiële middelen nu beschikbaar	+	Financiële middelen pas na veiling beschikbaar. Veilinguitkomst kan zijn dat partijen van kavel moeten wisselen waardoor middelen nog later beschikbaar komen (herinrichting en marketing).	-
Bereidheid meer te doen dan verplicht	D.m.v. geformaliseerde digitaliseringsplannen	+	Lijkt afwezig te zijn.	-

Tabel 15. Samenvatting van vergelijking effecten voor digitalisering van de scenario's verlengen en veilen.

5.5. Bevindingen

Wij komen tot de volgende bevindingen ten aanzien van de robuustheid van de digitaliseringsplannen van de commerciële radio-omroepen:

- Er is momentum voor de digitalisering van de etherradio (zie paragraaf 3.4). Om dit momentum vast te houden, is het zaak de digitaliseringsinspanningen van de radio-omroepen niet, of zo kort mogelijk, te onderbreken.
- Uit de vergelijking van de scenario's verlengen en veilen volgt dat bij verlengen de kans minder groot is dat de investeringen in digitalisering worden onderbroken dan bij veilen, mits er ook sprake is van robuuste digitaliseringsplannen.
- Het digitaliseringsplan van de VCR (landelijke commerciële radio-omroepen) is in redelijke mate robuust. Het plan biedt voldoende aanknopingspunten om aannemelijk te maken dat de landelijke commerciële radio-omroepen bij een verlenging de investeringen in DAB+ op korte termijn zullen intensiveren.
- Het plan van de NLCR (niet-landelijke commerciële radio-omroepen) is in mindere mate robuust. Het belangrijkste aandachtspunt is dat de NLCR de toezegging van extra capaciteit als harde voorwaarde stelt voor verdere investeringen in de uitrol van digitale etherradio (DAB+), zie paragraaf 4.2.8. Het is daarmee minder waarschijnlijk dat de niet-landelijke commerciële radio-omroepen hun investeringen in DAB+ op korte termijn zullen intensiveren.
- De digitaliseringsplannen van de middengolfomroepen zijn weliswaar summier en beperkt uitgewerkt, maar lijken wel realistisch en haalbaar. Voor twee middengolfomroepen geldt dat ze een landelijke ambitie hebben en op dit moment via DAB+ hun doelgroepen niet volledig kunnen bereiken. Dit vormt voor deze radio-omroepen naar eigen zeggen een belemmering om volledig over te stappen naar DAB+. Het ministerie van EZ heeft aangegeven geen mogelijkheden te zien om deze partijen alsnog toe te laten tot een landelijk kavel. En door de schaarste in de huidige bovenregionale kavel ziet het ministerie ook in dat kavel geen mogelijkheid om hun wensen volledig te accommoderen. Een andere middengolfomroep ervaart problemen met dekking in zijn allotment. Voor het realiseren van een betere dekking is deze omroep mede afhankelijk van de andere radio-omroepen in het betreffende allotment. Als het lukt om de uitdagingen op het gebied van bereik en dekking op te lossen dan is het aannemelijk dat de middengolfomroepen die een digitaliseringsplan hebben ingediend hun investeringen in DAB+ continueren en intensiveren.
- Eén middengolfomroep heeft geen digitaliseringsplan ingediend en heeft aangegeven niets te zien in digitale etherradio en de technologie DAB+.

6. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we onze conclusies en aanbevelingen. Bij de conclusies maken we onderscheid in conclusies die betrekking hebben op het gevoerde beleid in de periode 2011 – 2015 (paragraaf 6.1) en de conclusies die volgen uit de beoordeling van de digitaliseringsplannen (paragraaf 6.2).

6.1. Terugblik: evaluatie van het beleid

In deze paragraaf presenteren we onze conclusies met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag:

Zijn met het verlengings- en digitaliseringsbeleid uit 2011 de bijbehorende beleidsdoelstellingen behaald en in hoeverre zijn er (gewenste of ongewenste) neveneffecten opgetreden?

We gaan eerst en vooral in op de bijdrage van het beleid aan digitalisering. Vervolgens reflecteren we op de twee andere doelstellingen van het radiobeleid. De bevindingen in deze paragraaf hebben betrekking op de periode 2011 – 2015 en kunnen niet worden gebruikt bij het beoordelen van toekomstig beleid zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de dan geldende feiten en omstandigheden.

6.1.1. Digitalisering etherradio

Het beleid heeft de digitalisering van de etherradio op gang gebracht.

Het beleid is succesvol geweest in het faciliteren en stimuleren van de uitrol van initiële DAB+ etherradio netwerken in de kavel voor landelijke commerciële radio-omroepen (11C) en de bovenregionale kavel. Die netwerken kunnen worden doorontwikkeld tot netwerken die analoge etherradio op termijn kunnen vervangen. Deze ontwikkeling kan in belangrijke mate worden toegeschreven aan het beleid en de doorwerking daarvan in de praktijk.

Beleidskeuzes hebben redelijk goed tot goed uitgepakt. Door de koppeling van de digitale ruimte aan de analoge vergunningen, in combinatie met de simulcastverplichting en de uitrolverplichting, is het gelukt om in een complexe markt (veel partijen met verschillende belangen) in relatief korte tijd, zowel landelijk als niet-landelijk, stappen te zetten op het gebied van de uitrol en marketing van digitale etherradio.

Het flankerend beleid heeft daarbij stimulerend gewerkt. Stichting ROOS heeft in de bovenregionale kavel met subsidie van het ministerie van EZ binnen haar mogelijkheden een goed resultaat bereikt. De netwerken voldoen (op één na ruimschoots) aan de minimumeisen in de vergunning. Mede met ondersteuning van het ministerie van EZ is het platform Digital Radio NL opgericht, waarin de commerciële landelijke radio-omroepen, de publieke omroepen en de overheid samen optrekken op het gebied van marketing.

Het is aannemelijk dat de digitalisering sneller op gang is gekomen dan wanneer in 2011 zou zijn gekozen voor een verdeling.

In 2011 is gekozen voor een verlenging van de vergunningen voor commerciële radio-omroepen, omdat een verdeling (via een veiling of vergelijkende toets) niet de gewenste impuls voor digitalisering zou opleveren. Bij een verdeling zou het enige tijd hebben geduurd voordat de markt zich had gestabiliseerd en vergunninghouders zouden hebben geïnvesteerd in digitale etherradio. Bovendien zou het enige tijd hebben

geduurd voordat luisteraars vertrouwd zouden zijn met de vernieuwde programmering, terwijl een uitgangspunt van het digitaliseringsbeleid juist is dat vertrouwd aanbod nodig is om luisteraars over te laten stappen. Achteraf kan worden vastgesteld dat het voordeel van vertrouwd aanbod na een verlenging – het tweede argument – niet het verschil heeft gemaakt. Concrete marketinginspanningen gericht op de luisteraar zijn vanaf 2014 op gang gekomen, enkele jaren na de inwerkingtreding van de digitale vergunningen. Het is aannemelijk dat na die periode luisteraars reeds gewend zouden zijn geraakt aan de vernieuwde programmering. Het is wel aannemelijk dat door de instabiliteit in de markt na een verdeling – het eerste argument – de digitalisering minder ver was geweest. De instabiliteit in de markt na een verdeling zou waarschijnlijk niet zozeer hebben geleid tot een vertraging van de eerste investeringen in de infrastructuur – die zijn na de verlenging ook niet eerder gedaan dan in de vergunningen stond voorgeschreven – maar wel tot lagere investeringen en dus minder dekking. Bovendien zou het impact hebben gehad op de samenwerking binnen de sector en de investeringen in marketing. Een belangrijke kanttekening hierbij is nog wel dat bij een verdeling waarschijnlijk zou zijn gekozen voor een langere vergunningsduur dan de huidige zes jaar. Verderop concluderen we dat het vanuit het oogpunt van digitalisering ook bij een verlenging wenselijk was geweest om een langere vergunningsduur te hanteren dan zes jaar.

Het is niet gelukt om de helft van de huishoudens in 2016 over te laten stappen naar DAB+.

Het streven dat de helft van de huishoudens in 2016 beschikt over een DAB-ontvanger en op basis daarvan een afschakeldatum voor FM zou kunnen worden bepaald, is niet behaald. Met 6% van de huishoudens die een DAB+-apparaat thuis of in de auto heeft, bevindt DAB+ zich in Nederland nog in de *early adopter* fase.¹⁴⁹ Het bepalen van een afschakeldatum van FM is op dit moment dan ook niet aan de orde.

DAB+ is op dit moment nog geen volwaardig alternatief voor FM.

Dat DAB+ in Nederland qua bereik en geluidskwaliteit nog geen volwaardig alternatief is voor FM heeft de adoptie van DAB+ niet bevorderd. Outdoor is het bereik van de meeste radio-omroepen weliswaar aanzienlijk groter dan bij FM, maar indoor is het bereik in veel gevallen nog niet gelijk aan dat van FM. De ambitie van de landelijke commerciële radio-omroepen is om de indoordekking bij een verlenging te verhogen naar 65%. DAB+ biedt daarnaast voor wat betreft geluidskwaliteit en (innovatieve) content nog onvoldoende extra's om luisteraars te verleiden om de overstap te maken. Het digitale aanbod is (nog) slechts in beperkte mate onderscheidend ten opzichte van het analoge aanbod en de ontwikkeling van additionele (data)diensten staat in de kinderschoenen.

De kavelindeling en -samenstelling in de bovenregionale kavel vormt een uitdaging voor verdere digitalisering.

We zien in de huidige kavelindeling en -samenstelling in de bovenregionale kavel een uitdaging voor verdere digitalisering van de etherradio in Nederland. Dit heeft de uitrol van DAB+ – met name in allotment 8A – de afgelopen jaren bemoeilijkt en belemmert mogelijk verdere digitalisering in de komende jaren. De uitrol is in vier van de vijf allotments weliswaar verder dan op grond van de vergunningen vereist is, maar er is brede consensus onder radio-omroepen en andere stakeholders dat de digitalisering verder had kunnen zijn dan nu het geval is. Verschillende partijen hadden meer willen doen, maar zijn hierin geremd door andere partijen die niet (verder) wilden of konden investeren in digitalisering van de etherradio. Het huidige resultaat is bovendien met veel inzet van betrokkenen (in het bijzonder ROOS) tot stand gekomen. Knelpunten zijn:

1. De ongelijksoortigheid van radio-omroepen in de bovenregionale kavel en de daaruit volgende tegengestelde belangen en verschillen in (financiële) mogelijkheden (publiek versus commercieel; FM

¹⁴⁹ Deze fase loopt volgens de innovatietheorie van Rogers tot 13,5%.

versus AM; lokaal versus regionaal; (semi-)professionele radio-omroepen versus minder professionele radio-omroepen ('hobby-omroepen').

2. De *mismatch* tussen de allotmentindeling en de business cases van radio-omroepen met een landelijke doelgroep of (boven)lokale edities. Omroepen met (boven)lokale FM-edities digitaliseren in een groter allotment. Indien een omroep geen groter bereik wenst is de indeling in bovenregionale allotments voor de betreffende omroep niet ideaal.
3. Het ontbreken van een effectieve governancestructuur in de allotments, waardoor één of enkele partijen de besluitvorming kunnen vertragen of zelfs frustreren.

Capaciteit in de landelijke kavel vormt eveneens een uitdaging.

De tweede uitdaging aan de aanbodzijde betreft de beschikbare capaciteit voor geluidskwaliteit en aanvullende innovatieve diensten in de kavel voor landelijke commerciële radio-omroepen. De landelijke commerciële radio-omroepen beschikken nu per partij over 128 kbps, die ze door de dualcastverplichting moeten verdelen over ten minste twee programma's met een minimale geluidskwaliteit van 48 kbps per programma. Dit betekent dat het hoofdprogramma maximaal kan worden uitgezonden op 80 kbps.¹⁵⁰ De capaciteit zou verhoogd kunnen worden door de toepassing van een ander (lager) protectielevel. Dit vereist echter een dichter netwerk en meer investeringen. De opvatting dat de huidige beschikbare ruimte niet voldoende is voor een radioprogramma van FM-stereo-geluidskwaliteit én additionele (data)diensten, waarmee de voordelen van DAB+ ten opzichte van FM goed tot hun recht komen, is echter breed gedragen. In dat licht is het niet verwonderlijk dat de NPO de bitrate van zijn kanalen heeft verhoogd naar een bitrate tussen de 96 en 128 kbps.¹⁵¹ De capaciteit/bitrate dient overigens niet geïsoleerd beoordeeld te worden. Andere aspecten, zoals het verschil met het huidige FM-bereik, spelen een rol; met digitale radio kan de gehele regio worden verzorgd.

Het bezit van DAB+-ontvangers vormt echter de grootste uitdaging; de invloed van Nederland hierop is beperkt.

De grootste uitdaging heeft betrekking op het bezit van DAB+-ontvangers bij consumenten. Consumenten moeten in de gelegenheid worden gesteld en worden verleid om een DAB+-ontvanger aan te schaffen. Het aanbod van ontvangers voor binnenshuis, draagbare ontvangers en auto's met een DAB+-ontvanger (ingebouwd of *after market*) groeit weliswaar gestaag, maar komt goed beschouwd net op gang. De eerste telefoon met een DAB+-ontvanger komt binnenkort op de Europese markt; als die aanslaat duurt het nog ten minste een jaar voordat de eerste andere fabrikanten met een DAB+-ontvanger op de Nederlandse markt zullen komen.

Voor een deel heeft dit te maken met de marketing van DAB+ in Nederland. De samenwerking tussen radio-omroepen en andere stakeholders, en de daaruit volgende marketinginspanningen, zijn in 2013 gestart en goed beschouwd net op gang gekomen. Veel belangrijker is echter de constatering dat de invloed van Nederland op de adoptie van DAB+-ontvangers beperkt is. Ten eerste valt het aanbod van ontvangers buiten de directe invloedssfeer van de Nederlandse radiosector en overheid; de keuze voor DAB+ wordt door fabrikanten en leveranciers in internationaal verband gemaakt. Ten tweede is de vervangingsnelheid van FM-radio's en auto's relatief laag, waardoor het geruime tijd zal duren voordat een significant deel van de huidige FM-ontvangers is vervangen door DAB+-ontvangers. Ten derde is etherradio in termen van marktaandeel minder belangrijk geworden. Mensen luisteren in toenemende mate radio via IP (via websites, apps of

¹⁵⁰ Om een betere geluidskwaliteit te leveren dan FM stelt het EBU onderzoek dat daar minimaal 80 kbps voor nodig is. EBU (2012). Report on frequency and network planning parameters related to DAB+.

¹⁵¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat de NPO een iets andersoortig netwerk heeft dan de landelijke commerciële radio-omroepen, waardoor ze een lager *protection level* kunnen hanteren en er meer bits beschikbaar zijn voor audio.

draadloze muzieksystemen) en via de *settopbox* van hun televisie, of besteden hun luistertijd aan andere muziekdiensten, zoals Spotify.

De invloed van beleid is te positief ingeschat; zelfs met een uitstekend DAB+-netwerk zou de adoptie van digitale etherradio anno 2016 nog beperkt zijn geweest.

Het lijkt erop dat in 2009 bij het opstellen van het beleid het tempo waarin consumenten DAB+-ontvangers in bezit zouden hebben en de invloed van Nederland daarop is overschat. Het is zelfs aannemelijk dat ook als er anno 2016 een DAB-netwerk beschikbaar zou zijn dat in alle opzichten beter was dan FM, het gebruik van DAB+ nog steeds beperkt zou zijn geweest. Een eventuele overgang van FM naar DAB+ verloopt geleidelijk.

De verwachting dat het binnen zes jaar (medio 2011 – medio 2017) mogelijk zou moeten zijn om een zodanig digitaal aanbod te creëren en marketinginspanningen te plegen, waarmee een substantieel deel van de luisteraars de overstap naar digitale radio zou hebben gemaakt, is bij lange na niet realistisch gebleken. Op papier lijkt zes jaar lang, maar in de praktijk resteerde effectief een periode van rond de twee jaar om te investeren in de uitrol en adoptie van DAB+. Ten eerste startten de vergunninghouders niet direct na een verlenging met het doen van investeringen in DAB+. De aandacht ging in eerste instantie uit naar die activiteiten waarmee op korte termijn geld werd verdiend, in dit geval FM. Pas na verloop van tijd verschoof de aandacht naar investeringen in DAB+ die op termijn renderen. Daarbij werd de eerste uitrolverplichting voor landelijke en niet-landelijke radio-omroepen pas respectievelijk in 2013 en 2015 van kracht, waardoor er geen reden voor hen was eerder te starten met investeren in DAB+. Ten tweede werpt het verdelingsmoment in 2017 zijn schaduw vooruit. Commerciële radio-omroepen laten hun inspanningen afhangen van de uitkomst van de beleidskeuze om te verlengen of te veilen. Zolang daarover onzekerheid bestaat schuiven de radio-omroepen in de laatste periode van de looptijd van de vergunning hun inspanningen vooruit.

Gelet op de kenmerken van radio, DAB+ en technologische innovaties in het algemeen had ingeschat kunnen worden dat twee jaar te kort is om een grootschalige adoptie te bereiken:

- Kosten gaan voor de baten uit.
- Uitrol netwerk DAB+ vereist samenwerking tussen radio-omroepen (omdat er binnen een allotment gezamenlijk gebruikt moet worden gemaakt van een multiplex).
- De voordelen van DAB+ ten opzichte van FM zijn in Nederland relatief kleiner ten opzichte van andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen, vanwege het relatief goede FM-netwerk in Nederland.
- De vervangingsnelheid van FM-radio's is relatief laag.
- Er zit geruime tijd tussen de ontwikkeling van nieuwe technologieën en brede implementatie in auto's en telefoons.

Een langer tijdspad met tussentijdse evaluatiemomenten was achteraf wenselijk geweest.

Geredeneerd vanuit de doelstelling om te digitaliseren was een langer tijdspad, dat beter aansluit bij de internationale adoptie van DAB+ en meer investeringszekerheid biedt voor radio-omroepen, wenselijk geweest. Met de kennis van nu had de effectiviteit van het digitaliseringsbeleid op de volgende wijze vergroot kunnen worden:

- Een langere vergunningsperiode, bijvoorbeeld 10 of 12 jaar in plaats van 6 jaar. In dat geval was de kans aanzienlijk groter geweest dat DAB+ tegen het einde van de looptijd van de vergunningen voorbij de *early adopter* fase was geweest en radio-omroepen er advertentie-inkomsten mee hadden kunnen genereren. Hierbij past de kanttekening dat bij de verdeling in 2003 de vergunningen zijn verleend voor 8 jaar (2003 – 2011) en een verlenging in 2011 voor een langere periode dan de oorspronkelijke vergunningsduur niet logisch werd bevonden door het ministerie van EZ.

- Een strengere uitrolverplichting, die op zijn minst gelijkwaardig was geweest aan het FM-bereik en waarin ook eisen waren gesteld aan indoordekking (bijvoorbeeld theoretisch 100% outdoor en 65% indoor).
- Geen koppeling in het beleid tussen de adoptie van DAB+ en de beleidskeuze om te verlengen of te veilen. Enerzijds ging van de koppeling een prikkel uit voor radio-omroepen om te investeren in DAB+ om daarmee een verlenging van hun analoge vergunningen zeker te stellen. Anderzijds valt de adoptie van DAB+ voor een belangrijk deel buiten de beïnvloedings sfeer van de sector, terwijl het belang van het krijgen van een verlenging voor de radio-omroepen zeer groot is. Daarin schuilt een sterke prikkel voor strategisch gedrag. In de praktijk heeft vooral dat laatste zich in sterke mate gemanifesteerd: radio-omroepen stellen de verlenging van de analoge vergunningen als voorwaarde voor het continueren van hun investeringen in digitalisering van de etherradio omdat met de analoge vergunningen het geld moet worden verdiend voor de investeringen in verdere digitalisering.
- Het beperken van de vrijblijvendheid ten aanzien van samenwerking en marketinginspanningen door bij aanvang een convenant of intentieverklaring af te sluiten, waarin de overheid en de markt vanuit hun eigen rollen zich committeren aan het stimuleren van de digitalisering van de etherradio. Een onafhankelijke partij had aangesteld kunnen worden om de realisatie van de toegezegde marketinginspanningen te bewaken en partijen aan te spreken die in gebreke blijven.

Tegelijkertijd moet in ogenschouw worden genomen dat in de periode 2009 – 2011, toen het huidige beleid is vormgegeven, het onzeker was in welke richting DAB zich zou ontwikkelen en of DAB in de toekomst (internationaal) de vervanger zou worden van FM. Er waren – en zijn – critici die geen toekomst zien voor DAB+. Die onzekerheid pleit ervoor om in het beleid waar nodig bij te kunnen sturen. Het was verstandig geweest om als onderdeel van het langere tijdspad één of meer tussentijdse evaluatiemomenten in te bouwen, waarin getoetst had kunnen worden of de initiële gronden om de etherradio te digitaliseren nog steeds van kracht zijn, teneinde te bezien of tussentijdse bijsturing van het beleid gewenst zou zijn. Een voorbeeld hiervan is de keuze voor ‘het percentage huishoudens dat over een TDAB-ontvanger beschikt’ als indicator om het succes van het beleid mee te bepalen. Deze indicator is inmiddels achterhaald en had bij een tussentijds evaluatiemoment aangepast kunnen worden.

Er zijn slechts in beperkte mate neveneffecten opgetreden.

We zijn in het onderzoek gestuit op twee neveneffecten van het verlengings- en digitaliseringsbeleid, waarvan in beide gevallen de omvang en impact door ons als gering wordt ingeschat:

- Het niet kunnen toetreden van derden via een verdeling. In het verlengingsbeleid is de inschatting gemaakt dat het aantal potentiële toetreders relatief klein was en dat de voordelen van snellere digitalisering dan bij veilen, waardoor op termijn meer ruimte voor concurrentie ontstaat, zwaarder wogen. Wij zijn in het onderzoek niet op signalen gestuit die deze keuze in een ander licht plaatsen. Er waren in 2011 enkele kleine partijen die graag toegang zouden willen tot de regionale commerciële radiomarkt. Dit is ook nu het geval. Toetreding blijft echter mogelijk door verwerving van nieuw digitaal spectrum.
- De beperking dat radio-omroepen die alleen digitaal willen uitzenden op grond van de koppeling in de vergunning van digitaal aan analoge hun analoge uitzending niet kunnen afschakelen zonder ook hun digitale vergunning te verliezen. Vooralsnog speelt dit probleem echter alleen bij een aantal middengolfomroepen. Op termijn zou dit wel een groter vraagstuk kunnen worden als ook FM-omroepen hun analoge uitzendingen vrijwillig zouden willen stopzetten.

Het oplossen van de discussie over de kosten van auteursrechten kan de digitalisering bespoedigen.

In de kantlijn speelt een discussie over de hoogte van de kosten voor auteursrechten. Het oplossen van dit vraagstuk kan de verdere digitalisering bespoedigen. Radio-omroepen moeten voor het uitzenden van hun

programma's via DAB+ kosten afdragen voor auteursrechten aan Buma/Stemra en SENA, terwijl hier momenteel nog geen extra advertentie-inkomsten tegenover staan. Dit maakt het uitrollen van een digitaal netwerk naast een analoog netwerk minder aantrekkelijk. Deze casus zou in samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie opgepakt kunnen worden.

6.1.2. Reflectie op overige doelstellingen radiobeleid

Naast de doelstelling om de etherradio te digitaliseren kent het huidige radiobeleid nog twee andere doelstellingen: 1) de behoefte van de luisteraar centraal stellen (beschikbaarheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid); 2) doelmatig frequentiegebruik.

De doelstelling om het aanbod voor luisteraars te verbeteren is nog niet bereikt, maar wel binnen handbereik.

De verwachting dat digitalisering van de etherradio zal leiden tot een groter, toegankelijker en kwalitatief beter aanbod voor de luisteraar is nog niet ingelost, maar wel binnen handbereik. Ten eerste zal DAB+ een veel groter potentieel radiobereik onder luisteraars hebben dan FM als de beoogde uitbreiding en verdichting van de huidige netwerken wordt gerealiseerd en de indoordekking daarmee verbeterd (van circa 49-70% naar 100%).

Ten tweede biedt DAB+ ruimte aan meer programma's dan FM en zijn dus de keuzemogelijkheden voor de luisteraar groter. Kanttekening hierbij is dat op dit moment het extra digitale aanbod nog maar in beperkte mate onderscheidend is van de hoofdkanalen die ook analoog te beluisteren zijn. De verwachting dat DAB+ de weg vrij maakt voor additionele diensten is bovendien nog slechts in beperkte mate gerealiseerd. Hiervoor bestaan wel plannen, maar de precieze invulling daarvan, het tempo waarin die worden uitgerold en de toevoegde waarde voor de luisteraar zijn nog onduidelijk.

Ten derde is de verwachting dat op termijn de betrouwbaarheid van de netwerken vergelijkbaar zal zijn aan het huidige FM-netwerk. Nu is nog sprake van *best effort* DAB+-netwerken met beperkte back-up faciliteiten voor het geval er storing optreedt. Als echter het gebruik en dus het bedrijfseconomische belang van DAB+ toeneemt, dan ligt het in de rede dat radio-omroepen ervoor zullen kiezen om hardere *service level agreements* af te sluiten met de netwerkoperator (zoals dat nu bij FM het geval is).

Ten vierde is momenteel de prijs van producten met een DAB+-ontvanger nog hoger dan producten met een FM-ontvanger. Die hogere prijs komt voornamelijk doordat DAB+-ontvangers nu vaak nog niet 'standaard' in producten zitten. Wanneer het aanbod van DAB+-ontvangers toeneemt en ontvangers vaker onderdeel zijn van de 'standaard' configuratie van een product zal de prijs dalen.

Digitalisering kan op termijn bijdragen aan doelmatiger frequentiegebruik.

De verwachting dat digitalisering van de etherradio op termijn bijdraagt aan een doelmatiger frequentiegebruik blijft overeind. Met digitale etherradio kan de beschikbare frequentieruimte intensiever worden gebruikt, doordat er meer radioprogramma's tegelijkertijd kunnen worden uitgezonden en volledig landelijk bereik mogelijk is. Wel moeten hierbij drie kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste leert de ervaring dat voor goede geluidskwaliteit meer ruimte nodig is dan aanvankelijk werd gedacht. Ten tweede is er nog geen nieuwe bestemming voor de af te schakelen FM-band. Zolang er in Europees verband geen bestemming is gevonden, blijft de overgangsfase van tijdelijke ondoelmatigheid voortduren. Ten derde is er een *mismatch* tussen de allotmentindeling en de ambities en business cases van sommige radio-omroepen in de bovenregionale kavel. Er zijn niet-landelijke commerciële radio-omroepen met een FM-bereik dat kleiner is dan het digitale bereik, die meerdere FM-edities binnen één allotment uitzenden waarbij (vrijwel) alleen de reclameblokken verschillen. Ook zijn er enkele regionale publieke omroepen met een veel groter digitaal

bereik dan het geografische gebied waarvoor zij bedoeld zijn en wordt de bovenregionale kavel tot 2017 gebruikt door enkele middengolfomroepen met een landelijke ambitie om landelijke dekking te realiseren. De *mismatch* is deels onvermijdelijk, omdat een één-op-één aansluiting tussen analoog en digitaal bereik technisch onmogelijk is. Het is voor de vergunninghouder ook niet in alle gevallen negatief, omdat een toename van het geografisch bereik op DAB+ ook extra luisteraars kan opleveren. De *mismatch* leidt er echter wel toe dat sprake is van ondoelmatig frequentiegebruik. Op termijn kan het beschikbaar komen van een (boven)lokale kavel mogelijk een oplossing bieden voor radio-omroepen die alleen lokale of bovenlokale edities wensen uit te zenden.

6.2. Vooruitblik: beoordeling digitaliseringsplannen

In deze paragraaf presenteren we onze conclusies met betrekking tot de tweede onderzoeksvraag:

Is het digitaliseringsplan, c.q. zijn de digitaliseringsplannen van de Nederlandse commerciële radiosector kwalitatief en kwantitatief voldoende robuust om te concluderen dat de digitalisering van de Nederlandse (ether)radio sneller plaatsvindt bij een verlenging, dan bij een veiling (met andere vergunningsvoorwaarden)?

De bevindingen in deze paragraaf zijn gebaseerd op de feiten en omstandigheden zoals die op 1 maart 2016 bij de onderzoekers bekend zijn.

Er is sprake van momentum; DAB+ heeft alleen kans van slagen als investeringen worden voortgezet.

Of DAB+ als vervanger van FM een plek veroverd in het toekomstige digitale landschap valt niet met zekerheid te voorspellen. Dat hangt van vele factoren af, waarop de directe invloed van Nederland alleen in veel gevallen beperkt is. Zo valt het aanbod van DAB-ontvangers buiten de directe invloedssfeer van de overheid omdat de markt van DAB+ ontvangers internationaal is. Wat wel zeker is, is dat DAB+ alleen een kans van slagen heeft als de radio-omroepen hun investeringen in DAB+ continueren en intensiveren. Hoewel digitale etherradio op dit moment in termen van bereik en geluidskwaliteit nog geen volwaardig alternatief voor analoge etherradio is en het nog weinig wordt beluisterd, is er sprake van momentum. Radio-omroepen lijken overtuigd te zijn van het nut en de noodzaak van digitale etherradio (DAB+). Ze investeren in netwerken en doen aan marketing en public relations. De gedane inspanningen richting luisteraars en fabrikanten gaan verloren als hun inzet (tijdelijk) wordt stilgezet. Juist nu de verkoop van DAB+-ontvangers gestaag toeneemt, is het risico op teleurstelling bij de consument aanzienlijk. Daar komt bij dat het *time window* bij fabrikanten van telefoons en auto's sluit. Als DAB+ niet op korte termijn bij consumenten en producenten internationaal voet aan de grond krijgt en houdt, dan neemt de kans toe dat andere technologieën dominant worden en er geen plek is voor digitale etherradio in het toekomstige digitale landschap.

Landelijk commercieel: digitalisering vindt sneller plaats bij een verlenging.

Als wordt gekozen voor een veiling van de vergunningen van de landelijke commerciële radio-omroepen dan is het vrijwel zeker dat de investeringen in DAB+, zowel in distributie als in marketing, drie tot vier jaar stil komen te liggen. Tot het aflopen van de huidige vergunningen medio 2017 zullen de investeringen in DAB+ nihil zijn. De huidige vergunninghouders hebben aangegeven in dat geval geen investeringen in DAB+ meer te gaan doen en reserves op te bouwen voor de veiling. Doordat ze reeds voldoen aan de minimale uitrolverplichting in de vergunning en marketing plaatsvindt op basis van vrijwilligheid, kan de overheid deze investeringen ook niet afdwingen. Ook in de eerste periode na de veiling valt het niet te verwachten dat de (nieuwe) vergunninghouders grootschalig zullen investeren in DAB+. De verdere uitrol en dekking van het netwerk zou nog afgedwongen kunnen worden door een aangescherpte uitrolverplichting op te nemen in de vergunning, voor de marketinginspanningen kan dat niet. Daarvan is de afdwingbaarheid beperkt. Ervaringen in het verleden laten zien dat vergunninghouders hun marketinginspanningen zeker de eerste één tot twee

jaar richten op FM, zodat inkomsten worden gegeneerd waarmee de kosten van de vergunning worden terugverdiend, en pas daarna hun aandacht richten op investeringen zoals die in DAB+. Het voorgaande betekent dat er in geval van een veiling sowieso sprake zal zijn van verlies van momentum.

Het digitaliseringsplan van de landelijke commerciële radio-omroepen is voldoende robuust om aannemelijk te maken dat de digitalisering in de landelijke kavel wordt versneld bij een verlenging in plaats van een veiling. Het is aannemelijk dat bij een verlenging de landelijke commerciële radio-omroepen hun investeringen op korte termijn continueren en intensiveren, en dat digitalisering – in vergelijking met het scenario waarin wordt gekozen voor een veiling en de investeringen worden opgeschort – wordt versneld. De belangrijkste aandachtspunten volgend uit het ingediende plan zijn de ontwikkeling van innovatieve content, het ontbreken van concrete marketingdoelstellingen en resultaten voor retail en industrie en de afdwingbaarheid van de inspanningen van individuele leden van de VCR.

Niet-landelijk commercieel: het is niet zeker dat digitalisering sneller plaatsvindt bij een verlenging.

Voor de niet-landelijke commerciële radio-omroepen geldt eveneens dat ze hun investeringen in DAB+ zullen opschorten als wordt gekozen voor een veiling in plaats van een verlenging. Het verschil met de landelijke commerciële radio-omroepen is dat ook bij een verlenging het allerminst zeker is dat ze hun investeringen in DAB+ op korte termijn zullen intensiveren. Ten eerste is het door de complexiteit van de samenwerking in de bovenregionale kavel onwaarschijnlijk dat voor het verlopen van de huidige vergunningen (medio 2017) nog investeringen worden gedaan in de verdere uitbreiding en verdichting van de netwerken (behoudens de verplichte verbetering in allotment 8A per 1 januari 2017). Ten tweede is het digitaliseringsplan van de niet-landelijk commerciële radio-omroepen in mindere mate robuust: het plan raakt aan belangrijke onderwerpen als infrastructuur, marketing en samenwerking, maar werkt die onvoldoende concreet uit en onderbouwt in onvoldoende mate hoe hun activiteiten ertoe gaan leiden dat het merendeel van hun luisteraars over gaat stappen naar DAB+. De belangrijkste reden is echter, ten derde, dat de NLCR in haar plan als harde voorwaarde stelt voor verdere investeringen in DAB+, dat er extra capaciteit beschikbaar komt zodat er per vergunning en per editie ten minste één digitaal kanaal beschikbaar is. Om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen is een herschikking in de kavelindeling en -samenstelling nodig. Op grond van door het ministerie van EZ verstrekte informatie achten wij het onwaarschijnlijk dat de eerstkomende jaren – en sowieso niet vóór het aflopen van de huidige vergunningen medio 2017 – volledig aan de door NLCR gestelde voorwaarde kan worden voldaan. Bovendien kan het uitzenden van reclame-edities in hetzelfde allotment, zoals eerder is opgemerkt, worden aangemerkt als ondoelmatig frequentiegebruik.

Alles overziend is het minder waarschijnlijk dat de niet-landelijke commerciële radio-omroepen in de bovenregionale kavel hun investeringen in DAB+ op korte termijn zullen intensiveren, en dat digitalisering in de bovenregionale kavel bij een verlenging wordt versneld in vergelijking met het scenario waarin wordt gekozen voor een veiling.

Middengolf: digitalisering vindt mogelijk sneller plaats bij een verlenging.

De vier middengolfomroepen die een digitaliseringsplan hebben ingediend zien de voordelen van DAB+ en willen ook graag over. De digitaliseringsplannen zijn weliswaar summier uitgewerkt, maar wel realistisch en haalbaar. De bijdrage die ze kunnen leveren aan de digitalisering is beperkt: ze zijn afhankelijk van andere radio-omroepen voor de uitrol van de netwerken in de bovenregionale kavel, hebben een klein luisterbereik en hebben veelal relatief bescheiden (financiële) mogelijkheden.

Voor twee van de vier middengolfomroepen geldt dat ze een landelijke ambitie hebben en op dit moment via DAB+ hun doelgroepen niet volledig kunnen bereiken. Dit vormt voor deze radio-omroepen naar eigen zeggen een belemmering om volledig over te stappen naar DAB+. Het ministerie van EZ heeft aangegeven geen mogelijkheden te zien om deze partijen alsnog toe te laten tot een landelijk kavel. En door de schaarste in de

huidige bovenregionale kavel ziet het ministerie ook in dat kavel geen mogelijkheid om hun wensen volledig te accommoderen. Wel kunnen deze partijen op andere wijze hun ambities realiseren, bijvoorbeeld door bij de veiling van nieuw digitaal spectrum in 2017 extra digitale ruimte te verwerven.

Een andere middengolfomroep ervaart problemen met dekking in zijn allotment. Voor het realiseren van een betere dekking is deze omroep mede afhankelijk van de andere radio-omroepen in het betreffende allotment. Het probleem met dekking kan worden aangepakt door verbeteringen aan te brengen in de inrichting van de governance van de allotments en/of door in de vergunningen hogere uitroepen op te nemen (zie aanbevelingen).

Als het lukt om de uitdagingen op het gebied van bereik en dekking op te lossen dan is het aannemelijk dat deze middengolfomroepen hun investeringen in DAB+ continueren en intensiveren, en dat digitalisering wordt versneld bij een verlenging in vergelijking met het scenario waarin wordt gekozen voor een veiling.

Eén middengolfomroep heeft geen digitaliseringsplan ingediend. Het is daardoor niet mogelijk om een oordeel te geven over de inhoud van het plan. Wel kan worden gesteld dat door het niet indienen van een digitaliseringsplan er in ieder geval geen bijdrage wordt geleverd aan digitalisering.

6.3. Aanbevelingen

Het is aan de radiosector om de potentiële meerwaarde van DAB+ ten opzichte van FM en AM te realiseren en luisteraars over te halen om de overstap te maken. De overheid zou de radiosector hiervoor moeten positioneren en stimuleren. Op basis van de ervaringen in de afgelopen jaren kunnen lessen worden getrokken voor het toekomstig radiobeleid en de toepassing daarvan in de praktijk. Hierna beschrijven we onze aanbevelingen die volgen uit zowel de evaluatie als de toetsing van de digitaliseringsplannen.

Stimuleren DAB+ in Nederland

1. Wij doen de aanbeveling aan het ministerie van EZ om te onderzoeken of het binnen de juridische kaders mogelijk is om strengere uitroepen op te nemen in de vergunningen voor landelijke en niet-landelijke commerciële radio-omroepen en middengolfomroepen. Hiermee kan worden afgedwongen dat zowel outdoor als indoor een dekking wordt gerealiseerd die tenminste vergelijkbaar is met het huidige FM-netwerk.
2. Wij doen de aanbeveling aan de radiosector en het ministerie van EZ om de toegevoegde waarde van het aanbod via DAB+ te vergroten en zo de prikkel voor luisteraars om over te stappen te versterken.
 - a. Door te onderzoeken of het binnen de juridische kaders mogelijk is om de verplichting voor landelijke commerciële radio-omroepen om een tweede programma uit te zenden te laten vallen, zodat radio-omroepen zelf de *trade-off* kunnen maken tussen het aantal programma's dat wordt uitgezonden en kwaliteit in termen van een betere geluidskwaliteit en additionele diensten.
 - b. De mogelijkheden te verkennen om het netwerk te verdichten zodat de totale beschikbare capaciteit (in kbps) toeneemt en er meer ruimte is voor geluidskwaliteit en programma's.
 - c. Door samen met het ministerie van OCW te verkennen of het mogelijk is om een deel van de landelijke publieke digitale ruimte te gebruiken voor onderscheidend programma-aanbod.
3. Wij doen de aanbeveling aan de radiosector en het ministerie van EZ om de *mismatch* tussen de allotmentindeling en de business cases van verschillende radio-omroepen in de bovenregionale kavel te beperken, voor zover technisch mogelijk, en de samenwerking binnen de bovenregionale kavel te verbeteren.

- a. Door de mogelijkheden te verkennen om binnen de juridische ruimte die het Frequentiebesluit biedt te komen tot een meer optimale toedeling van radio-omroepen aan kavels en allotments, waarin knelpunten met betrekking tot bereik en capaciteit zo veel mogelijk worden opgelost. Verschillende radio-omroepen uit de bovenregionale kavel hanteren een business case die niet goed aansluit bij de grootte van de allotments in de betreffende kavel. De allotmentindeling van andere kavels zou voor deze radio-omroepen beter aansluiten.¹⁵² Een betere toedeling van radio-omroepen aan kavels vergemakkelijkt de samenwerking binnen de kavels, bevordert daarmee de digitalisering en draagt bij aan een doelmatiger frequentiegebruik (bijvoorbeeld doordat in één allotment niet langer verschillende reclame-edities te horen zullen zijn en publieke regionale radio-omroepen niet langer ruim buiten hun regio's te horen zullen zijn). De radiosector en het ministerie van EZ zouden samen kunnen verkennen hoe radio-omroepen kunnen worden bewogen om te verhuizen en welke bereidheid er is in andere kavels om deze radio-omroepen op te nemen. Hiervoor zijn door de sector bij het ministerie van EZ verschillende plannen ingediend en ideeën aangedragen. Een belangrijke kanttekening is dat de wensen van verschillende radio-omroepen sterk uiteenlopen. Het lijkt dan ook niet mogelijk te zijn om alle wensen te accommoderen. Dit betekent dat een optimalisering van de toedeling van kavels aan radio-omroepen alleen kans van slagen heeft als de radio-omroepen en het ministerie van EZ met elkaar in open en constructieve dialoog gaan.
- b. Door binnen de allotments betere afspraken te maken over de inrichting van de governance, zodat niet één of enkele partijen de besluitvorming kunnen vertragen of zelfs frustreren.

Stimuleren DAB+ in internationaal verband

4. Wij doen de aanbeveling aan het ministerie van EZ om meer dan nu gebeurt op te trekken met andere DAB+-kopgroepplannen ten aanzien van de volgende onderwerpen:
 - a. Delen van *lessons learned*;
 - b. Samen optrekken richting industrie (*automotive*, smartphones) en retail;
 - c. Streven naar afstemming binnen Europa over beleid op het gebied van DAB+;
 - d. Streven naar een Europese afschakeldatum;
 - e. Streven in EU-verband naar andere toepassingen voor de FM-band.

Afschakeling van FM en AM

5. Wij doen de aanbeveling aan het ministerie van EZ om te onderzoeken welke mogelijkheden er binnen de juridische kaders zijn, om radio-omroepen op termijn vrijwillig hun FM- of AM-programma te laten afbouwen zonder dat ze hierdoor automatisch ook hun digitale vergunning verliezen.
6. Wij doen de aanbeveling aan de commerciële en publieke radio-omroepen en de ministeries van EZ en OCW om in samenspraak een plan te maken voor het bepalen van een streefdatum voor het starten met het afschakelen van de FM-band en gezamenlijk een communicatiestrategie te ontwikkelen voor het communiceren van deze datum aan luisteraars, fabrikanten, leveranciers en andere relevante partijen. Deze afspraak kan vastgelegd worden in een intentieverklaring die radio-omroepen ondertekenen bij de verlenging van hun vergunningen.
7. Wij doen de aanbeveling aan de het ministerie van EZ en de radio-omroepen om voor de huidige indicator voor het bepalen van een afschakeldatum (het percentage huishoudens dat over een TDAB ontvanger beschikt) te vervangen door een indicator die beter uitdrukking geeft aan de ambitie om op termijn de analoge radio af te schakelen. Gedacht kan worden aan het aandeel luisterminuten via FM

¹⁵² Bijvoorbeeld laag 6 (het 'OLON-kavel'), dat moet gaan bestaan uit kleine allotments, voor radio-omroepen met een klein verzorgingsgebied.

binnen het totaal aantal radioluisterminuten (inclusief andere vormen van radio). Aandachtspunt hierbij is de maatschappelijke functie die etherradio vervult, bijvoorbeeld in het geval van rampen en calamiteiten. Als DAB+ niet of niet snel genoeg van de grond komt, zou dat reden kunnen zijn om FM langer in de lucht te houden.

Digitaliseringsplannen sector

- 8.** Wij doen de aanbeveling aan de landelijke commerciële radio-omroepen om in hun digitaliseringsplan aandacht te besteden aan de ontwikkeling van innovatieve content, het opstellen van concrete marketingdoelstellingen en resultaten voor retail en industrie en de afdwingbaarheid van de inspanningen van individuele leden van de VCR.
- 9.** Wij doen de aanbeveling aan de niet-landelijke commerciële radio-omroepen en de middengolfomroepen om aansluiting te zoeken bij het platform Digital Radio NL. Dat zou de robuustheid van hun marketingplannen (in termen van concreetheid, onderbouwing en afdwingbaarheid) en de slagkracht van het platform kunnen vergroten.
- 10.** Wij doen de aanbeveling aan het ministerie van EZ om de aanspreekbaarheid van vergunninghouders op de inspanningen die zij na de verlenging gaan leveren voor wat betreft samenwerking en marketing te vergroten door gelijktijdig met de verlenging een intentieverklaring af te sluiten waarin over beide onderwerpen de intenties van de betreffende vergunninghouder worden vastgelegd.

Overig

- 11.** Wij doen de aanbeveling aan het ministerie van EZ om te bemiddelen in het dispuut tussen de auteursrechtenorganisaties en de radio-omroepen over de hoogte van de kosten die radio-omroepen af moeten dragen voor auteursrechten. Hiermee kan een drempel worden weggenomen voor radio-omroepen om verder te investeren in DAB+.

Bijlage 1: Internationale quick-scan

We hebben een internationale quick scan uitgevoerd naar de ervaringen met betrekking tot het gevoerde beleid, de omschakeling naar digitale radio en de afschakeling van analoge radio in Denemarken, Duitsland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

Er is gekozen voor Europese landen, omdat die veelal een vergelijkbaar regelgevend kader kennen als Nederland. Het betreft tevens landen die in een relatief gevorderd stadium zijn wat betreft de introductie van digitale etherradio.

Denemarken

Cijfers en kenmerken radiomarkt

In Denemarken is er een DAB outdoor dekking van 99,5%. 23% van het totaal aantal verkochte radio's heeft een DAB+-ontvanger. In het derde kwartaal van 2015 is de verkoop van digitale radio's gestegen naar 47,9% en de verkoop van FM-only radio's daalt gestaag. 28% van het aantal luisteraars luistert digitaal naar de radio. Meer dan 45% van de huishoudens heeft een DAB-ontvanger. In de periode 2009 tot begin 2015 zijn er 1.826.000 DAB+-ontvangers verkocht.

Kenmerken beleid – rol van de overheid

Denemarken heeft eind 2015 nieuwe vergunningen beschikbaar gesteld. De overheid heeft in april 2015 een roadmap gemaakt voor digitale radio met een transitie naar DAB tot het einde van 2016. In het plan staat dat er een nieuw regionale multiplex voor commerciële radio beschikbaar gaat komen eind 2015 of begin 2016. Men heeft afgesproken om na te denken over de afschakeling van FM wanneer 50% van de luisteraars digitaal radio luistert. De indeling voor wat betreft de multiplexen is als volgt. Er zijn twee nationale multiplexen (waarvan een met een regionale indeling) en een lokale multiplex. Het nationale commerciële multiplex wordt beheerd door een netwerkoperator met als doel om de radiomarkt verder te ontwikkelen en het aantal commerciële radiostations te verhogen.

Indicatoren

Indicatoren die worden gebruikt voor het bepalen van de digitalisering zijn het aantal luisteraars dat digitaal luistert, het aantal verkochte radio's en de dekking van DAB.

Overig

Het succes van DAB in Denemarken komt mede door de sterke positie van de Deense publieke omroep DR. Zij beschikken over een groot marktaandeel en kunnen reclamevrij uitzenden. De Deense publieke omroep had voorheen de beschikking over twee nationale multiplexen. In 2014 is dit veranderd en heeft de Deense publieke omroep de beschikking over één nationale multiplex, dat geschikt is voor regionalisering

Bronnen

- WorldDAB Global Summary. 27 november 2015.
- Onderzoek naar ontwikkelingen in de DAB+markt. Telecompaper in opdracht van AT. 28 januari 2015.
- <http://radio.nl/782631/denemarken-in-2014-over-naar-dab>
- <http://www.anpdm.com/newsletterweb/44435C4778444A594270464759/42415C4B7642415C407747415A43>

Duitsland

Cijfers en kenmerken radiomarkt

In augustus 2011 is DAB+ in Duitsland gelanceerd. Er is momenteel een dekking van 91,1% als wordt gekeken naar de dekking van de regionale en nationale multiplexen. Het doel voor eind 2016 is om een indoordekking te hebben van 82%. Dit wordt gedaan door het plaatsen van 50 extra transmitters. 11% van de huishoudens in Duitsland heeft een DAB+-ontvanger. 1.9 miljoen auto's hebben een DAB+-ontvanger en 10% van de nieuwe auto's heeft DAB+. De verkoop van digitale radio's in 2015 gestegen met 32% ten opzichte van 2014 met een maandelijkse daling van de verkoop van FM-only apparatuur. In 2015 zijn 952.000 digitale radio's verkocht, 13% van alle verkochte radio's had een DAB-chip. In totaal zijn er in de periode 2009-2015 meer dan 2,1 miljoen DAB ontvangers verkocht.

Kenmerken beleid – rol van de overheid

In november 2014 heeft de nationale overheid aangegeven zich voor de lange termijn te willen committeren aan DAB+ als basis onderdeel van de radiomarkt. Ze hebben aangegeven dit samen met de beleidsmakers, toezichthouders en de commerciële partijen te willen oppakken. In april 2015 heeft het ministerie van transport en digitale infrastructuur getracht DAB+ verder te stimuleren door een Stuurgroep op te richten die digitale radio moet versnellen. In de Stuurgroep zit de overheid, toezichthouders op de media, publieke en private radiopartijen, de producenten en de automotive industrie.

De federale staten in Duitsland zijn verantwoordelijk voor de *broadcasting services* waar ook de clausulering voor de content onder valt. In de vergunningen worden eisen gesteld aan technische kwaliteit, betrouwbaarheid en capaciteit van de transmitters. Als er meer aanvragen zijn dan beschikbare ruimte, dan wordt er een selectieprocedure ingericht. Een veiling voor frequenties voor *broadcasting services* wordt niet verwacht. De discussies over digitale radio's vinden veelal op federaal niveau plaats.

Op nationaal niveau is men verantwoordelijk voor de duur van de vergunningen en het frequentie management. De vergunningen worden veelal gelimiteerd naar een duur van 10 jaar.

Indicatoren

Geen informatie over gevonden.

Overig

De commerciële radiopartijen (ARD Group) en de netwerkoperator (Media Broadcast) werken samen op het gebied van marketing bij het initiatief 'Digitalradio Deutschland'. Daarnaast is er de samenwerking tussen de commerciële radiopartijen en de vereniging van particuliere omroepen op het gebied van marketing. Er is een projectbureau opgericht voor de coördinatie van alle activiteiten en het publiek te informeren over de mogelijkheden en de introductie van nieuwe digitale radio's op nationaal en regionaal niveau. Deze campagnes wordt ondersteund door de industrie, de publieke en private omroepen, de netbeheerders en vanuit de politiek.

Bronnen

- WorldDAB Global Summary. 27 november 2015.
- Questionnaire on the awarding of licences for analogue and digital commercial radio.
- <http://www.gfk.com/insights/news/german-digital-radio-market-continues-to-grow/>
- <http://www.gfk.com/insights/news/positive-development-within-the-german-radio-devices-market-thanks-to-digital-radio-and-bluetooth/>
- <https://www.worlddab.org/country-information/germany#marketing>
- <http://www.digitalradio.de/index.php/de/ueber-uns>

Noorwegen

Cijfers en kenmerken radiomarkt

In Noorwegen is er een DAB outdoor dekking van 99,5%. Meer dan de helft van de huishoudens (58%) heeft een DAB ontvanger. Ook de automotive industrie verkoopt veel DAB radio's, 63% van de nieuw verkochte auto's heeft DAB. In totaal zijn er nu ongeveer 600.000 van de 3 miljoen auto's in Noorwegen die een DAB radio hebben. 60% van verkochte radio's heeft ook DAB+. Er zijn in totaal in Noorwegen 27 FM services en 40 digitale stations waarvan de helft exclusief digitaal is. Het aantal digitale luisteraars in het eerste kwartaal van 2015 is 57% waarvan 38% luistert via DAB. In totaal zijn er in de periode 2009-2015 meer dan 1,8 miljoen DAB ontvangers verkocht.

Kenmerken beleid – rol van de overheid

DAB wordt sinds 1995 gebruikt in Noorwegen met een beperkte dekking. In 2007 was de dekking gestegen naar 80%. De nationale multiplexen zijn in de markt gezet vanaf 2011/2011 met een looptijd tot 2031 (ongeveer 20 jaar). De overheid heeft in 2011 afgesproken om in 2017 de analoge en FM radio af te schakelen als zou worden voldaan aan een vijftal eisen (zie onderdeel indicatoren). In 2015 is het besluit ook genomen omdat is voldaan aan de eisen. Een kanttekening is dat het voor kleine lokale radiostations voorlopig mogelijk blijft om uit te zenden via FM omdat de infrastructuur nog niet gereed is.

Het vergunningstelsel in Noorwegen bestaat uit drie typen vergunningen: gebruik van het spectrum, uitzendvergunningen en facility (*right to set up transmission facilities*). De vergunningen voor het gebruik en facility zijn geveild door de overheid. Radiostations die willen uitzenden moeten contact opnemen met de vergunninghouders om een commerciële overeenkomst te sluiten over het huren van capaciteit. Als deze overeenkomst is gesloten moet dit worden bekeken door de Media Autoriteit (toezichthouder). Er worden geen eisen gesteld aan de content die moet worden uitgezonden bij de uitzendvergunningen maar in de *facility* vergunningen kunnen wel eisen worden gesteld aan content om diversiteit te stimuleren. De vergunningen voor de publieke radiostations lopen tot eind 2016. Het ministerie van Cultuur is momenteel aan het kijken hoe ze de toekomst willen gaan inrichten.

Er is een nationaal DAB multiplex in Noorwegen, zeven regionale multiplexen (met een totale dekking die gelijk is aan een nationaal multiplex) en zes lokale multiplexen. De regionale multiplexen worden gecoördineerd door de publieke omroep. Het nationale multiplex is beschikbaar voor commerciële radiopartijen.

Een specifiek instrument dat de overheid heeft ingezet is de technische eisen die worden gesteld aan DAB. Er zijn minder beperkingen aan deze eisen voor DAB dan voor de FM. Zo zijn er bijvoorbeeld geen limieten aan het aantal transmitters en eisen waar de transmitters geplaatst moeten worden in het allotment. Daarnaast is de overheid aan het kijken of ze de uitrol van de infrastructuur voor lokale radiostations kunnen ondersteunen.

Indicatoren

De Noorse overheid heeft een aantal indicatoren vastgesteld waaraan voldaan moest worden voordat de afschakeling van AM/FM kon worden vastgesteld. Allereerst moest er een hoge outdoordekking zijn. Publieke omroepen moesten een dekking van 99,5% hebben en commerciële partijen moesten 90% van de populatie bereiken. Daarnaast moest minstens 50% van de luisteraars dagelijks gebruik maken van een digitaal platform. Een digitaal platform bevat ook luisteren van de radio via internet of digitale TV. Er moesten betrouwbare DAB+-ontvangers zijn die in auto's geïnstalleerd konden worden die voor een redelijke prijs beschikbaar waren. Daarnaast moest het meerwaarde hebben voor de luisteraars om te luisteren via DAB.

Overig

Digital Radio Norge is een samenwerkingsverband tussen de publieke omroep (NRK) en de commerciële radiopartij (P4 Group). Zij organiseren campagnes om het publiek te informeren over de overgang naar

digitale radio. Daarnaast beheren ze een website www.radio.no met nieuws, dekingskaarten van DAB en achtergrondinformatie over DAB. Daarnaast richten ze zich op het promoten van DAB bij de auto-industrie en de retail.

Bronnen

- Questionnaire on the awarding of licences for analogue and digital commercial radio.
- WorldDAB Global Summary. 27 november 2015.
- EBU (December 2014). DIGITAL RADIO TOOLKIT. Key factors in the deployment of digital radio.
- https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/medier/rapporter/v-0951e-summaryreportno8_2010-11.pdf
- <http://www.nordicom.gu.se/en/media-trends/news/dab-development-nordic-countries>
- http://www.worlddab.org/country-information/norway#regulation_and_spectrum
- <http://www.worlddab.org/country-information/norway#marketing>
- <https://www.worlddab.org/country-information/norway/history/regulation-and-spectrum>

Verenigd Koninkrijk

Cijfers en kenmerken radiomarkt

De outdoor dekking van DAB is 97% van de bevolking. In 53,6% van de huishoudens is een DAB ontvanger. 41,9% van het luisteren gebeurt digitaal. 74.1% van de nieuw verkochte auto's hebben standaard een DAB radio. In totaal zijn er meer dan 4 miljoen auto's die momenteel digitaal radio ontvangen. Dit is ongeveer 15% van alle auto's. 24% van het aantal luisteraars luistert via DAB. Meer dan 45% van de huishoudens heeft een DAB-ontvanger. In de periode 2009 tot begin 2015 zijn er 25.608.000 DAB+-ontvangers verkocht. Er zijn 283 radiostations die uitzenden via DAB. In vergelijking, er zijn in het Verenigd Koninkrijk 576 analoge en FM radiozenders beschikbaar. Van deze radiostations zijn er 25 in het gehele Verenigd Koninkrijk te ontvangen. Er zijn 131 lokale commerciële zenders beschikbaar waarvan er 74 enkel uitzenden via DAB. Begin 2016 komen er 15 nieuwe stations beschikbaar in de tweede nationale multiplex.

Kenmerken beleid rol van de overheid

In 2010 heeft de overheid een Digitaal Radio Actie plan gelanceerd. In dit plan geeft de overheid aan dat de toekomst van de radio wat hen betreft digitaal is. Het actieplan eindigde eind 2013 waarna in begin 2014 een vervolg actieplan is opgesteld. In het nieuwe plan staat de ambitie om de dekking van DAB op lokaal en nationaal niveau verder uit te rollen en een vergunning uit te geven voor een tweede nationale multiplex in begin 2016. Daarnaast is de overheid bezig met het uitvoeren van technische experimenten om te kijken of het mogelijk is om op basis van software ruimte te creëren in een multiplex voor kleine community en commerciële radio services. Als laatste is de overheid bezig met het opzetten van een subsidiepot om de uitrol van lokale transmitters te bevorderen. Er wordt gehint op een afschakeldatum van FM in 2020. Andere instrumenten die de overheid in het verleden heeft ingezet zijn het automatisch verlengen van analoge licenties voor partijen die DAB services zouden gaan lanceren, het aanpassen van regelgeving door de eisen voor contentverplichtingen te verminderen.

Indicatoren

De criteria die de overheid heeft gebruikt om een moment voor de overgang naar DAB te bepalen is het aandeel van digitaal luisteren. 50% van het aantal luisteruren moet digitaal zijn. Trends suggereren dat dit in 2017 behaald zou kunnen zijn. Daarnaast moet er landelijke DAB dekking zijn. Dit moet vergelijkbaar zijn met de dekking van FM. De lokale DAB dekking moet 90% van de bevolking zijn en op de grote wegen moet DAB te ontvangen zijn.

Overig

Digital Radio UK is het samenwerkingsverband tussen omroepen en de netwerkoperator. Het bestaat uit vertegenwoordigers van de auto-industrie en de radio fabrikanten. Voornaamste doel van het samenwerkingsverband is om digitale radio luisteren stimuleren. De activiteiten omvatten het coördineren van de activiteiten en campagnes. In het Verenigd Koninkrijk, wordt de nationale informatie- en

promotiecampagne gecoördineerd onder één boodschap: 'get digitale radio'. Oorspronkelijk was de campagne gericht op DAB, maar later veranderd naar digitale radio die ook op andere platformen is gericht.

Bronnen

- The Communications Market: Digital Radio Report. Ofcom's sixth annual digital progress report. 19 november 2015.
- Onderzoek naar ontwikkelingen in de DAB+markt. Telecompaper in opdracht van AT. 28 januari 2015.
- WorldDAB Global Summary. 27 november 2015.
- EBU (December 2014). DIGITAL RADIO TOOLKIT. Key factors in the deployment of digital radio.

Zwitserland

Cijfers en kenmerken radiomarkt

In Zwitserland is er een indoordekking van 98% en een outdoordekking van 99,5%. Er zijn meer dan 60 services beschikbaar op DAB en alle stations zijn actief op DAB+. 60% van de nieuw verkochte auto's heeft DAB+ als standaard. Van de verkochte radio's in Zwitserland heeft 36% DAB+. Er wordt door 25% van de radioluisteraars geluisterd via DAB+. Er zijn meer dan 2,08 miljoen DAB+ ontvanger verkocht waarvan 305.000 bestaan uit ontvangers in de auto. Eind 2014 was een in 43% van de huishoudens een DAB+ ontvangers aanwezig.

Kenmerken beleid - rol van de overheid

De overheid werkt samen met de markt om digitalisering te stimuleren. De overheid en de markt hebben gezamenlijk een plan opgesteld om de overgang van FM naar DAB te bewerkstelligen. De ambitie is om de overgang in de periode tussen 2020 en 2024 te laten plaatsvinden. In het plan staan verder acties die ze gezamenlijk gaan uitvoeren. Een onderdeel van het plan is een vierjarige marketingcampagne. Daarnaast zet de Zwitserse overheid in op een hoge dekking van DAB+. De ambitie is om in 2018/2019 ook in tunnels op snelwegen een volledige dekking van DAB te hebben.

Indicatoren

Geen informatie over gevonden.

Overig

In Zwitserland zijn de publieke en commerciële partijen gaan samenwerken in een werkgroep 'Digitale Migratie (DigiMig)' om de overheid te adviseren en een opvatting vanuit de industrie door te geven. De werkgroep heeft in 2013 en 2014 de overheid geadviseerd een aantal issues op te lossen om de digitalisering verder te stimuleren. De aanbevelingen waren om het uitzenden via de analoge frequenties niet langer verplicht te maken voor radiopartijen, het hanteren van het *must carry* principe, het hanteren van een status quo voor stations die besluiten niet over te gaan naar DAB en overheidssubsidies te verstrekken voor de digitale overgang van de sector of voor specifieke lokale of regionale stations.

Bronnen

- WorldDAB Global Summary. 27 november 2015.
- Onderzoek naar ontwikkelingen in de DAB+ markt. Telecompaper in opdracht van Agentschap Telecom. 28 januari 2015.
- EBU (December 2014). DIGITAL RADIO TOOLKIT. Key factors in the deployment of digital radio.

Bijlage 2: Lijst gesprekspartners

Consultatiegesprekken

Organisatie	Gesprekspartner(s)
Ministerie van EZ	Gijs Hesselink Tom Visser Maarten van Waveren
Ministerie van OCW	Hermineke van Bockxmeer Roel van de Ven John Stevens
Agentschap Telecom	Marc Zijdenbos Gerard Ritsema Mark Kroon Frank Holl
NLCR	Pierre Karsten Jan Tiebosch
NPO	Jan Westerhof Gerjo Bruntink
ROOS	Gerard Schuiteman Tijmen Brugman Jacques van Berkel
OLON	Marcel Mokveld
Platform Digital Radio+	Jacqueline Bierhorst
Radio 538	Menno Koningsberger David Baum
100%NL	Herbert Visser
BNR	Sjors Fröhlich
Sky Radio en Radio Veronica	Uunco Cerfontaine Erik de Zwart Henk-Jan van Henten
Sublime FM	Stefan Wayper
WorldDAB	Patrick Hannon
KPN	Henk Zwijnenburg Marloes van Caspel
Broadcast partners	Robert-Jan van der Hoeven

RadioNL	Nico Silvius
Radio 8FM	Jan Tiebosch
KRCO	Ton van de Langenberg Marcel Schaufeli
NXP	Ron Schiffelers
Radiowinkel.com	Sander Tinnemans
Fiat Chrysler Group	Robbert van den Heuvel
Sony	Machiel Frijters
ASN Automotive	Pieter van Eerde
Quality RTV	Ruud Poeze
	Gerard Lokhoff
MTV-NL	Ronald Haanstra
Mediamarkt - Saturn	Marcia Dreijerink
Telegraaf Media Groep	Geert-Jan van der Snoek Henk Jan van Henten
Arrow Classic Radio	Ad Ossendrijver

Gesprekken over digitaliseringsplannen

Organisatie	Gesprekspartner(s)
VCR leden en Broadcast Partners	Menno Koningsberger Herbert Visser Sjors Fröhlich Stefan Wayper Erik de Zwart Henk Jan van Henten David Baum Robert-Jan van der Hoeven
NLCR	Pierre Karsten
Vahon Hindustani Radio	Fred Kartaram
Lichtschip	Sietse Brouwer
Radio Maria	Ger Zimmermann Pieter Schevers Michiel Steenhuis
Groot Nieuws Radio	Koos Timmer Wilfred Hardeman

Begeleiding onderzoek

Organisatie	Gesprekspartner(s)
Ministerie van EZ	Jos de Groot Gijs Hesselink Henk Ruyter Monique Theuzeit Petra Blok Hans Pijls
Agentschap Telecom	Mark Kroon Ronald Diekema Huub Nagel Judith van der Vange
Ministerie van OCW	John Stevens Roel van de Ven

Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen

Titel	Jaar	Auteur
Beleid, wet- en regelgeving		
Besluit van 18 februari 2011, houdende wijziging van het Frequentiebesluit in verband met het digitaliseringsbeleid voor commerciële radio.	2011	Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Nota Frequentiebeleid 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, Bijlage bij 24095, nr. 188.	2005	Ministerie van Economische Zaken
Nationaal Frequentieplan 2005 (NFP) geconsolideerd 3 juli 2014.	2014	Ministerie van Economische Zaken
Rechtspraak. ECLI:NL:CBB:2015:2.	2015	College van Beroep voor het Bedrijfsleven
Rechtspraak. ECLI:NL:RBROT:2013:CA0348.	2013	Rechtbank Rotterdam
Regeling van de minister van Economische Zaken. 30 juni 2015, nr. WJZ/15090306.	2015	Minister van Economische Zaken
Regeling van staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, nr. WJZ/853429 (6968), 13 december 2015.	2015	Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep. 17 maart 2011, nr. WJZ/11039777.	2011	Minister van Economische Zaken
Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM). 1 juni 2011, nr. WJZ/11074158.	2011	Minister van Economische Zaken
Staatscourant 2011 nr. 5069.	2011	Minister van Economische Zaken
Staatscourant 2011 nr. 9438.	2011	Minister van Economische Zaken
Subsidieverlening 'digitale radio voor de regionale publieke omroep'. Verplichtingnummer 1-8412.	2011	Minister van Economische Zaken
Digitaliseringsplannen		
Bijdrage Groot Nieuws Radio digitaliseringsplannen.	2015	Groot Nieuws Radio
Digitaliseringplan.	2015	Vahon Hindustani Radio/ST.KSD
Digitaliseringsplan en bijlagen.	2016	NLCR
Digitaliseringsplan stichting administratiekantoor Lichtschip Jenni Baynton BV.	2015	STAK

Plan van Aanpak en bijlagen. Versnelde digitalisering van radiodistributie in Nederland (2015-2023). Vergunninghouders landelijke commerciële radio (VCR). 100%NL, BNR, Sky Radio, SLAM!FM, Q-music, Radio 538, Radio Veronica, Sublime, Radio 10. 17 Augustus 2015.	2015	VCR
Verlenging (digitale) uitzendrechten en digitaliseringplannen en nadere opzet digitaliseringplan.	2015 en 2016	Radio Maria
Kamerstukken		
Kamerstuk aangaande het Frequentiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 24 095, nr. 195.	2006	Minister van Economische Zaken
Kamerstuk aangaande het Frequentiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 095, nr. 241.	2009	Minister van Economische Zaken
Kamerstuk aangaande het Frequentiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 24 095, nr. 254.	2010	Staatssecretaris van Economische Zaken
Kamerstuk aangaande het Frequentiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011. Aangangsnummer 1847. Vragen van het lid Verburg (CDA) aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over regionale omroepen (ingezonden 22 februari 2011). Antwoord van minister Verhagen (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) (ontvangen 17 maart 2011).	2011	Minister van Economische Zaken
Kamerstuk aangaande het Frequentiebeleid. Tweede kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 095, nr. 384.	2015	Minister van Economische Zaken en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Kamerstuk aangaande het Frequentiebeleid. Tweede kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 095, nr. 385.	2015	Kamerlid Gesthuizen en consorten
Kamerstuk aangaande het Frequentiebeleid. Tweede kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 095, nr. 388.	2015	Minister van Economische Zaken
Kamerstuk aangaande het Frequentiebeleid. Tweede kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 095, nr. 390.	2015	Vaste commissie voor Economische Zaken
Kamerstuk aangaande het Frequentiebeleid. Tweede kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 095, nr. 391.	2015	Minister van Economische Zaken
Kamerstuk aangaande wijziging mediawet. Tweede kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 264, nr. 27. Motie Rutte/Mohandis.	2015	Kamerleden Rutte en Mohandis
Kamerstuk aangaande het Frequentiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, aangangsnummer 1356. Antwoord Kamervragen Lid Bruins Slot.	2015	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Overig		
Addendum waarde commerciële radiovergunningen.	2011	SEO Economisch Onderzoek
DAB Automotive Infographic as at Q4 2015.	2015	World DAB
Diffusion of Innovations.	1964	Rogers, E.M.

Digital Radio Europe and Asia Pacific (September 2015) infographic - PDF (English).	2015	World DAB
Een op de vier kent DAB+. Persbericht CBS.	2016	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
Eindverslag Task Force Boven Regionaal Kavel, 30 september 2010.	2010	Task Force BRK
Het publiek voorop: Concessiebeleidsplan 2016-2020	2015	NPO
Market Report Digital Radio 2016.	2016	European Broadcasting Union – Media Intelligence Service
NLO Distributieonderzoek.	2015	Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)
Netto reclame opbrengsten radio komen in 2015 uit op 225 miljoen euro. Persbericht Radio Advies Bureau.	2015	Radio Advies Bureau (RAB)
Perceived audio quality of realistic FM and DAB+ radio broadcasting systems. J. Audio Eng. Soc., Vol. 61, No. 10, pp. 755-777.	2013	Berg, J., Bustad, C., Jonsson, L., Mossberg, L. and Nyberg, D.
Presentatie update Digital Radio+, 30 April 2015.	2015	Digital Radio NL
RAB, persbericht 2 februari 2016. (Bron: http://www.rab.fm/uploads/2014/Persberichten/20160202%20Radioreclame%20omzet%202015.pdf)	2016	Radio Advies Bureau.
Regional Radio Conferences. (Bron: https://www.itu.int/pub/R-ACT-RRR)	2006	International Telecommunication Union
Register Commerciële Omroepen per 14 januari 2016.	2016	Commissariaat voor de Media
Telecompaper: Onderzoek naar Ontwikkeling in de DAB+ markt.	2015	Van Caspel, M., Nierzink, T. & Achterberg, E. In opdracht van Agentschap Telecom
Verslag afronding subsidie toekenning van het project Digital Radio+. Verplichtingenummer 1300016209.	2015	Radio Advies Bureau
Verslag activiteiten Stichting ROOS. Verplichtingenummer: 1-8412.	2011	Directoraat-generaal voor Energie, Telecom en Markten
Waarde commerciële radiovergunningen.	2010	SEO Economisch Onderzoek
Websites		
Allotmentkaart. (Bron: https://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/achtergronden/overzicht-vergunninghouders-allotment/allotmentkaart)	-	Agentschap Telecom
CBb laat eenmalige bijdragen Sky Radio, Q-Music en Radio 538 in stand. (Bron: https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/College-van-Beroep-voor-het-bedrijfsleven/Nieuws/Paginas/CBb-laait-eenmalige-bijdragen-Sky-Radio-Q-Music-en-Radio-538-in-stand.aspx)	2015	Rechtspraak.nl

DAB overzicht. (Bron: http://radio-tv-nederland.nl/dab/dab-overzicht.html)	2015	Radio-TV-Nederland.nl
Meer zenders via DAB+ in Nederland. (Bron: http://www.totaaltv.nl/nieuws/22076/meer-zenders-via-dab+-in-nederland.html)	2016	TotaalTV.nl
Middengolf en digitaal. (Bron: http://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/commerciele-omroep/middengolf-en-digitaal)	-	Agentschap Telecom
Overzicht gebruik middengolf. (Bron: http://radio-tv-nederland.nl/am/am.html)	2015	Radio-TV-Nederland.nl
Toelichting bij vergunning landelijke digitale radio-omroep (bijlage E bij analoge vergunning). (Bron: http://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/commerciele-omroep/fm-landelijk-en-digitaal)	-	Agentschap Telecom
Verdeling restcapaciteit digitale radio. (Bron: https://www.agentschaptelecom.nl/verdeling-restcapaciteit-digitale-radio)	-	Agentschap Telecom
Vergunningen landelijke commerciële radio. Bijlage A: voorschriften en beperkingen FM-vergunningen. (Bron: https://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/commerciele-omroep/fm-landelijk-en-digitaal)	-	Agentschap Telecom
Vergunningen landelijke commerciële radio. Vergunning digitale radio omroep, bijlage E. (Bron: http://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/radio-en-televisie/commerciele-omroep/niet-landelijke-fm-en-digitaal)	-	Agentschap Telecom
Vergunningen restcapaciteit regionale DAB+-kavels verdeeld. (Bron: http://www.mediamagazine.nl/vergunningen-restcapaciteit-regionale-dab-kavels-verdeeld/)	2015	Mediamagazine

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

Postbus 93063
2509 AB Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP