

Consultatiedocument: "Keuze tussen het omroepmodel of het operatormodel model"

Inleiding

Het uitgangspunt van het frequentiebeleid en het wettelijk kader is dat schaarse vergunningen eindig zijn en na afloop opnieuw worden verdeeld, met toepassing van een van de procedures, bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, onderdelen b tot en met f, van de Telecommunicatiewet.

Het verlengen van vergunningen is slechts mogelijk indien van de uitzonderingsgronden in artikel 18 Frequentiebesluit 2013 gebruik gemaakt kan worden. Uit het tweede lid, onder a van dit artikel volgt dat vergunningen verlengd kunnen worden indien kan worden vastgesteld dat een verlenging het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dient.

Op grond van het maatschappelijke belang is de vergunning van de DAB+ laag 3 verlengd van 16 februari 2024 tot en met 31 augustus 2028.

Het betreft hier één vergunning. Aangezien deze vergunning over circa 2 jaar afloopt, is het ministerie begonnen met de beleidsvoorbereiding voor de uitgifte van laag 3 voor de periode na 31 augustus 2028.

Bij de uitgifte van digitale radiovergunningen in Nederland bestaan er verschillende modellen voor het organiseren van uitzendingen. Dit zijn het zogenoemde omroepmodel en het zogenoemde operatormodel.

Bij de beleidsvoorbereiding¹ voor een mogelijke nieuwe verdeling van deze laag ziet het ministerie van Economische Zaken en Klimaat zich voor de vraag gesteld op welke wijze het ministerie dat dan zou moeten doen.

Eén van de vragen die in dit kader van belang is, is de vraag welk model het ministerie bij een mogelijke uitgifte gaat hanteren.

Het ministerie heeft ter beantwoording van deze vraag een kort consultatiedocument opgesteld om mogelijke geïnteresseerde partijen een mogelijkheid te bieden vooraf input te geven bij die keuze.

Het betreft een fundamentele keuze in de wijze waarop radiofrequenties worden toegewezen en beheerd. Deze keuze kan invloed hebben op de ontwikkeling en het functioneren van de radiomarkt en de regulering van de commerciële radio-omroepen.

Dit consultatiedocument beschrijft de twee bovengenoemde modellen en de bijbehorende voor- en nadelen met als doel een vergelijking te maken tussen de

¹ Het ministerie merkt hierbij uitdrukkelijk op dat dit consultatiedocument los staat van andere keuzes die nog gemaakt moeten worden, zoals het van toepassing verklaren van de domeinscheiding op laag 3.

beide modellen om daarmee een weloverwogen beleidsafweging mogelijk te maken.

Het omroepmodel

Het omroepmodel is een model waarbij de vergunning voor commerciële radio-uitzendingen direct wordt verstrekt aan een commerciële radio-omroep. Het omroepmodel is het binnen Nederland meest gebruikte model voor DAB+ waarbij de verantwoordelijkheid voor het uit te zenden programma en de daadwerkelijke uitzending (met behulp van een operator) bij de commerciële radio-omroep ligt. Kort samengevat zijn de kenmerken van het omroepmodel:

- De vergunning wordt verstrekt aan de omroep zelf;
- De omroep is verantwoordelijk voor zowel de inhoud als de techniek van de uitzendingen;
- De omroep is verantwoordelijk (al dan niet met andere omroepen) voor de uitrol van de infrastructuur of maakt gebruik van eigen middelen om de uitzendingen te realiseren.

Voordelen van het omroepmodel²:

1. Het omroepmodel biedt een helder onderscheid tussen de verantwoordelijkheid voor het programma-aanbod en de toewijzing van capaciteitseenheden. Dit maakt het gemakkelijker om de kwaliteit en de inhoud van de uitzendingen te waarborgen.
2. Het uitgeven van eigen capaciteitseenheden biedt partijen voor langere periode zekerheid. Zij zijn niet afhankelijk van het toelatingsbeleid van een partij die functioneert als gatekeeper.
3. Het toezicht en de regulering is eenvoudiger daar waar het gaat om toetsing van eventuele gebruiksbeperingen en verbondenheid van omroepen door de directe verstrekking van de vergunningen aan omroepen door de toezichthouder³.

Nadelen van het omroepmodel:

1. Het beheren van zowel de inhoud als de techniek kan leiden tot hogere operationele kosten voor de omroep, vooral voor kleinere partijen. De uitrol dient onder eigen verantwoordelijkheid te worden uitgevoerd hetgeen complex en duurder kan zijn. De vergunninghouder (in dit geval de omroep) blijft eindverantwoordelijk voor de uitrol van het netwerk.
2. Het omroepmodel kan minder flexibel zijn:
 - De koppeling van capaciteitseenheden aan omroepen kan leiden tot inefficiënt gebruik van het frequentiespectrum, vooral in gevallen waar

² Het gaat hierbij om de uitgifte van digitaal frequentiespectrum.

³ Zo kan bij toepassing van dit model ook de domeinscheiding worden doorgevoerd voor laag 3. Dat is niet zo eenvoudig bij het operatormodel.

- omroepen niet het volledige potentieel van hun capaciteitseenheden benutten of waar de ontwikkeling van nieuwe diensten wordt afgeremd.
- Nieuwe aanbieders kunnen mogelijk moeilijker toegang krijgen tot het frequentiespectrum bij het hanteren van het omroepmodel.
3. Het omroepmodel kan ertoe leiden dat bij een veiling niet alle capaciteitseenheden verdeeld worden, bijvoorbeeld wanneer de vraag kleiner is dan het aanbod. Hierdoor worden de kosten voor de exploitatie van het DAB zendernetwerk per vergunninghouder hoger. Dit geeft onzekerheid t.a.v. deelname aan de veiling.
 4. Mogelijk nadeel zou ook nog kunnen zijn dat er een samenwerkingsovereenkomst gesloten moet worden voor de exploitatie van het netwerk, hetgeen niet noodzakelijk is bij het hanteren van een operatormodel.

Het operatormodel

Het operatormodel houdt in dat de vergunning voor commerciële radio-uitzendingen wordt verstrekt aan een commerciële partij die als operator c.q. gatekeeper fungeert. De operator is verantwoordelijk voor het technische beheer van het netwerk, zoals het uitzenden van het signaal en het verzorgen van de distributie. De operator houdt zich in principe niet bezig met de inhoudelijke programmering, wat in handen is van de omroepen die via het netwerk uitzenden. De operator zorgt in dit model dus voor de technische ondersteuning en draagt daarvoor het risico.

De operator kan de beschikbare capaciteit verhuren aan omroepen, die verantwoordelijk zijn voor hun eigen programmering. Daarbij is de operator flexibel in de omvang van de capaciteitseenheden die hij 'verhuurt' aan omroepen. Het operatormodel verschilt van het omroepmodel doordat het zich richt op het beheer van de infrastructuur voor de uitzendingen, terwijl de inhoud zelf aan de omroepen wordt overgelaten.

Kort samengevat zijn de kenmerken van het operator model:

1. De operator (vergunninghouder) biedt de technische infrastructuur voor de uitzendingen;
2. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor het beheer van het zendernetwerk en verhuurt de capaciteit aan omroepen.

Voordelen van het operatormodel:

1. Het focussen op de technische infrastructuur voor uitzendingen en het aanbieden van flexibele contracten kan leiden tot een efficiënter gebruik van de beschikbare capaciteitseenheden en minder verspilling van schaarse middelen. Commerciële radio-omroepen kunnen eenvoudiger toe- en tuitreden. Het operatormodel biedt ruimte voor meer concurrentie in de markt, doordat commerciële radio-omroepen de mogelijkheid krijgen om via een kortlopend contract programma's uit te zenden en formats uit te proberen. Dit kan de pluriformiteit en pluraliteit bevorderen en kan de diversiteit van het radioprogramma aanbod verhogen.
2. Het gebruik van een operatormodel kan leiden tot lagere kosten voor commerciële radio-omroepen, aangezien de infrastructuur niet in eigen beheer is. Dit kan met name voor kleinere of nieuwe omroepen een toegangspoort bieden tot de DAB-multiplex wat anders misschien financieel onhaalbaar of te risicovol zou zijn.
3. Het operatormodel kan een alternatief vormen voor nieuwe partijen die er tijdens een uitgifte niet in slagen om zelf capaciteit op een DAB multiplex te verwerven; dit biedt flexibiliteit in toetreding tot de markt.

Nadelen van het operatormodel:

1. Het operatormodel kan zorgen voor meerdere lagen in de regulering, aangezien het wenselijk kan zijn dat omroepen naast de operator apart gereguleerd worden. Dit kan leiden tot complexiteit.

2. Er kunnen juridische vraagstukken ontstaan met betrekking tot de verdeling van verantwoordelijkheden tussen operator en radiopartijen. In het operatormodel ligt de nadruk op de infrastructuur en niet op het uitgezonden programma. Niet alle regels zoals de domeinscheiding zijn zonder meer toepasbaar op het operatormodel.
3. De operator functioneert als gatekeeper en kan daarbij eigen voorwaarden stellen. Dit kan leiden tot juridische vraagstukken over het al dan niet uitsluiten van partijen als operator.⁴

Vergelijking beide modellen

De keuze tussen het omroepmodel en het operatormodel bij de uitgifte van radiofrequenties heeft belangrijke implicaties voor zowel de regulering van de sector als de wijze waarop commerciële radio-omroepen kunnen opereren. Beide modellen hebben hun eigen voor- en nadelen, afhankelijk van het doel dat wordt nagestreefd.

Het operatormodel biedt vooral voordelen voor omroepen die zich willen concentreren op inhoud en programmering, terwijl de operator zorgt voor de technische kant. Dit kan kostenbesparend werken. Het operatormodel biedt grotere flexibiliteit, efficiëntie en ruimte voor concurrentie.

Voor grotere organisaties die over de nodige middelen beschikken om zowel inhoud als techniek te verzorgen, kan het omroepmodel voordelen bieden. Het toewijzen van capaciteitseenheden aan omroepen zelf biedt partijen voor langere periode zekerheid. Zij zijn niet afhankelijk van het toelatingsbeleid van een partij die functioneert als gatekeeper. Bovendien is het toezicht en de regulering eenvoudiger. Zo kan de domeinscheiding die al geldt voor een aantal digitale lagen eenvoudiger doorgevoerd worden.

Het omroepmodel brengt daarentegen hogere kosten en meer operationele complexiteit met zich mee, kan minder efficiënt zijn in het gebruik van het frequentiespectrum en de pluriformiteit en pluraliteit verminderen.

⁴ Dit klemmt temeer nu het huidige businessmodel zich richt op het beschikbaar stellen van capaciteit aan omroepen.

Vragen consultatie

Gezien de marktsituatie en de specifieke behoeften van commerciële radio-omroepen kunnen bij een eventuele uitgifte van laag 3 beide modellen aantrekkelijk zijn, afhankelijk van de schaal van de activiteiten, de beschikbare middelen en de gewenste mate van controle.

Daarbij is het wellicht van belang dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat bij de uitgifte van de andere digitale lagen aan commerciële partijen, het omroepmodel heeft gehanteerd. De vraag is dan of het uitgeven van gelijke vergunningen (het omroepmodel) aan radiopartijen zelf de voorkeur verdient uit het oogpunt van eenheid van beleid of dat juist het hanteren van een hybride model waarbij deze landelijke laag wordt uitgegeven via één vergunning (een operatormodel) de voorkeur verdient.

Meer specifiek heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat de volgende vragen:

Kunt u zich vinden in de gegeven beschrijving van de modellen?

Mist u in de beschrijving voor- en nadelen? Zo ja, kunt u aangeven welke dit zijn?

Kunt u uitgaande van het huidige radiolandschap aangeven aan welk model in algemene zin meer behoefte zal bestaan, mocht het ministerie overgaan tot uitgifte van laag 3?

Kunt u gemotiveerd aangeven naar welk model uw voorkeur uitgaat en welke argumenten hierbij voor u de doorslag geven?

Kunt u aangeven of u als potentiële nieuwe partij zou willen toetreden of dat u reeds in het bezit bent van een of meerdere digitale DAB+ vergunningen?

Kunt u aangeven of er bij toepassing van het operatormodel ook partijen uitgesloten moeten worden bij de uitgifte?

Kunt u aangeven of u van mening bent dat de domeinscheiding die van toepassing is op grond van de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio-omroep naar uw mening ook zou moeten gelden voor de uitgifte van laag 3? Indien het antwoord op de vorige vraag bevestigend luidt, kunt u dan de redenen daarvoor aangeven?