

Vergaderjaar 2005–2006

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 195

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2006

Met de bijgevoegde Nota Omschakelbeleid 2006–2015 geef ik, mede namens de staatssecretaris van OCW, invulling aan de toezegging aan de Tweede Kamer in de TDAB brief van 31 maart 2005 (Kamerstukken II, 2004–2005, 24 095, nr. 179) om een visie te geven op de rol van de overheid bij de digitalisering van de voor omroep bestemde etherfrequenties.

Doel van deze omschakelnota is het bieden van een *kader voor de rol van de overheid* ten aanzien van de transitie (omschakeling) van de huidige vooral analoge etheromroepmarkt naar een digitale etheromroepmarkt. In de nota wordt op hoofdlijnen aangegeven welke rol het Kabinet wil spelen ten aanzien van omschakeling van analoge omroep naar digitale omroep, zowel voor radio als televisie.

Naast de hierboven genoemde TDAB brief heeft de Tweede Kamer recent nog een aantal stukken ontvangen waarin geschetst wordt hoe en onder welke voorwaarden de digitalisering van de omroep via de ether in Nederland vorm krijgt.¹ De onderhavige Nota Omschakelbeleid vult deze documenten aan. Aan het begin van de nota vindt u de belangrijkste conclusies van de nota samengevat. De kern van de nota is dat de digitalisering van de ether veel voordelen biedt (o.a. ruimer aanbod van programma's en diensten en dus meer keuze voor de consument, en een betere technische kwaliteit voor kijker en luisteraar).

In de visie van het Kabinet heeft met name de markt een leidende rol bij digitalisering van de ether, inclusief het tempo waarmee dit wordt gerealiseerd. Om dit mogelijk te maken zal waar nodig het Nationaal Frequentieplan worden aangepast.

De publieke omroep heeft hiernaast een belangrijke aanjagende rol waar het gaat om het op gang brengen van de digitalisering.

Het Kabinet is van mening dat met de nota omschakelbeleid een duidelijk kader wordt geschetst voor het transitieproces van analoog naar digitaal

¹ Brief over beoogde uitgifte van vergunningen voor digitale radio digitale radio/TDAB van 27 oktober 2005 (Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 187), Brief van 18 november 2005 over de omschakeling van analoge landelijke publieke televisie naar digitale ethertelevisie (Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 189) en de nota frequentiebeleid (Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 188).

gebruik van de voor omroep bestemde frequenties. Het Kabinet verwacht dat dit transitieproces binnen tien jaar voltooid kan zijn.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

Samenvatting

Met deze omschakelnota geeft het Kabinet invulling aan de toezegging aan de Tweede Kamer in de TDAB brief van 31 maart jl. om een visie te geven op de rol van de overheid bij de digitalisering van de voor omroep bestemde etherfrequenties.¹ In een aantal recente brieven aan de Tweede Kamer heeft het Kabinet al geschetst hoe het de digitalisering van de ether op (middel)lange termijn vorm wil geven en welke acties hiervoor op korte termijn nodig zijn.² In de onderhavige nota wordt aangegeven welke rol het Kabinet wil spelen bij de omschakeling van analoge omroep naar digitale omroep, zowel voor radio als televisie. Deze omschakelnota vult de eerdere brieven op die punten aan en brengt ze voor een deel samen. De belangrijkste conclusies in vogelvlucht zijn:

1. Digitalisering van de ether gaat gepaard met belangrijke publieke belangen: meer ruimte in de ether, meer mogelijkheden voor concurrentie tussen infrastructures, meer innovatieve toepassingen, etc. Dat heeft per saldo voor de kijkers en de luisteraars een aantal voordelen: meer keuze en invloed, meer pluriformiteit in programma's en diensten en een betere kwaliteit van het aanbod.
2. Het Kabinet gaat er vanuit dat de commerciële omroepmarkt de digitalisering van de ether zal vormgeven: de markt is leidend. De rol van de overheid beperkt zich op de (middel)lange termijn, als er sprake is van een goed functionerende markt, primair tot het *wegnemen van vergunningstechnische belemmeringen* voor digitalisering door de markt. Daarnaast bevat deze nota een duidelijk kader voor wanneer overheidsingrijpen in de omroepmarkt alsnog aan de orde is.
3. Het Kabinet realiseert zich echter dat op dit moment de digitalisering van ether nog in de kinderschoenen staat en dat nu met name voor de totstandkoming van de digitale radiomarkt een stimulerende rol (o.a. in de vorm van voorlichting) van de overheid noodzakelijk is. Gelet op het publieke belang van digitalisering van de ether heeft de publieke omroep een voortrekkersrol bij het op gang brengen van de vraag naar digitale omroep in Nederland. Deze innovatieve rol heeft de publieke omroep de facto al geruime tijd voor zowel radio als televisie en past ook in het bestaande beleid van de publieke omroep en in de visie van dit Kabinet.
4. Om de vraagzijde – dat wil zeggen de kijker en de luisteraar – te mobiliseren om over te gaan naar digitale radio en/of TV start de overheid in 2006 met een informatiecampagne over digitalisering en is in een eerdere fase al gestart met digitale radio uitzendingen van de publieke omroep en digitale televisie via de ether.
5. Ten behoeve van de aanbodzijde – dat wil zeggen de omroepsector – zal de overheid:
 - de digitale radiomarkt voor commercieel gebruik bevorderen door TDAB-vergunningen uit te geven;
 - om schaarste te doen afnemen de procedure in gang zetten om voor de huidige analoge frequentieruimte, zodra technisch mogelijk, digitaal gebruik ook toe te staan. Dit geldt zowel voor de FM, AM als de korte golf. Het Nationaal Frequentieplan zal hiertoe worden aangepast.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanleiding, doelstelling en afbakening van de nota. Vervolgens wordt een aantal relevante buitenlandse ontwikkelingen geschetst, waarna de belangrijkste uitgangspunten voor het te voeren beleid worden beschreven. In het vervolg worden deze uitgangspunten nader uitgewerkt. De nota sluit af met een korte conclusie.

¹ TDAB staat voor Terrestrial Digital Audio Broadcasting. Zie Kamerstuk II, 2004–2005, 24 095, nr. 179.

² Het betreft onder meer de volgende brieven:
 a. De brieven over de beoogde uitgifte van vergunningen voor digitale radio (TDAB) van 31 maart (Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 197) en 27 oktober 2005 (Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 187): in deze brieven wordt niet alleen het voornemen ten aanzien van het uitgeven van commerciële TDAB-vergunningen beschreven, maar wordt tevens een koppeling gelegd tussen het investeren in digitale radio door huidige vergunninghouders en een eventuele verlenging van de huidige analoge FM-vergunningen. Als streefdatum voor het afschakelen van analoge radio wordt 2015 aangehouden.
 b. De Nota Frequentiebeleid d.d. 7 november 2005 (Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 188): in deze nota wordt het frequentiebeleid van het Kabinet voor de komende jaren beschreven. In de nota wordt onder meer gekozen voor flexibilisering (zo min mogelijk technische voorschriften verbinden aan een vergunning) opdat beter kan worden aangesloten bij de ontwikkelingen in de markt en techniek.
 c. Brief van 18 november 2005 over de omschakeling van analoge landelijke publieke televisie naar digitale ethertelevisie (Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 189): in deze brief wordt kort beschreven wat de stand van zaken is omtrent omschakeling van analoge naar digitale ethertelevisie en wat de gevolgen voor de kijker zijn. Er wordt geconcludeerd dat
 a) analoge etheruitzendingen van de landelijke publieke omroep zullen worden beëindigd en
 b) we nu nog geen besluit kunnen nemen over het tijdpad van die beëindiging. In de brief wordt aangekondigd dat de Kamer nog zal worden geïnformeerd over het tijdpad van de omschakeling en de mogelijkheden die dan kunnen worden gerealiseerd voor alternatieve digitale ontvangst.

1 Aanleiding: Waarom digitalisering van de ether?

Voor veel Nederlanders zijn digitale voorzieningen de gewoonste zaak van de wereld. Ook omroepdiensten maken steeds vaker gebruik van de mogelijkheden die digitalisering biedt.

Bij digitalisering van de omroep gaat het om digitale televisie en digitale radio. Geluid en bij televisie ook beelden worden daarbij in gedigitaliseerde vorm verzonden. In de praktijk wordt daarbij gebruik gemaakt van verschillende (digitale) standaarden. Voor televisie via de ether is in Europa gekozen voor de DVB-T¹ standaard. Voor radio via de ether is TDAB op dit moment de belangrijkste standaard, alhoewel ook andere technieken hun intrede doen (zie paragraaf 6).

Bij televisie- en radio-omroep via de etherinfrastructuur leidt digitalisering tot de volgende voordelen:

- *meer keuze en invloed voor de consument* en *meer pluriformiteit* in het aanbod, vooral doordat meer kanalen kunnen worden aangeboden via hetzelfde ontvangstapparaat;
- *betere (technische) kwaliteit van het aanbod* voor de kijker en de luisteraar en het vergroten van de mogelijkheden om naast omroepdiensten ook andere (data)diensten te verspreiden;
- *een doelmatigere benutting* van de infrastructuur, waarmee schaarste in de ether kan worden verminderd;

Digitalisering en convergentie² zorgen er samen voor dat diverse infrastructuren, waaronder de ether, steeds meer substitueerbaar worden en daardoor met elkaar kunnen gaan concurreren. Dit bevordert in Nederland het innovatief gebruik van diverse infrastructuren en heeft daarmee een positief effect op de economische groei.

Om de digitale uitzendingen te kunnen ontvangen zijn specifieke digitale ontvangers nodig. Aangezien de huidige apparaten meestal uitsluitend geschikt zijn voor analoge ontvangst betekent dit dat de consument nieuwe apparatuur moet aanschaffen, net zoals het voor het beluisteren van bijvoorbeeld een CD noodzakelijk is om een (digitale) cd-speler aan te schaffen. Op het moment dat de huidige analoge uitzendingen worden beëindigd en er alleen nog maar digitale ontvangst mogelijk is, kan met de huidige analoge apparaten dus niets meer worden ontvangen en zal de consument nieuwe digitale ontvangstapparatuur moeten aanschaffen. De kosten daarvan komen voor rekening van de consument. Het Kabinet is zich er daarbij van bewust dat welk tijdstip van volledig afschakelen van analoge uitzendingen ook wordt gekozen er altijd burgers zullen blijven die de voordelen van digitalisering niet als zodanig ervaren en daarom vooral worden geconfronteerd met het nadeel dat nieuwe apparatuur moet worden aangeschaft. Er komt echter een moment dat de omvang van deze groep burgers niet meer in verhouding staat tot de kosten die daarvoor worden gemaakt. In een dergelijke situatie zullen de analoge uitzendingen worden beëindigd. Dit proces wordt hieronder verder uitgewerkt.

Samengevat kan worden gesteld dat de digitalisering van de ether gepaard gaat met een aantal belangrijke publieke belangen (doelmatiger gebruik ether, meer mogelijkheden voor concurrentie, meer mogelijkheden voor innovatie, etc) en per saldo voordelen zal hebben voor het overgrote deel van de consumenten.

¹ Digital Video Broadcasting Terrestrial.

² Ministerie van Economische Zaken Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post, De toekomst van de elektronische communicatie, Kamerstukken II, 2004–2005, 26 643, nr. 65.

2 Doel van deze nota

Digitalisering van de ether heeft duidelijke voordelen maar komt niet vanzelf tot stand. Digitalisering vraagt bijvoorbeeld van de consumenten dat zij nieuwe ontvangstapparatuur aanschaffen (digitale radio-ontvangers, decoders). Daarnaast zien niet alle consumenten direct voordelen van meer keuze, meer diensten en een betere kwaliteit. Zij zullen alleen overstappen als digitale omroepdiensten voldoende toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de huidige analoge situatie. Het tempo waarmee gedigitaliseerd wordt, is dus mede afhankelijk van het aanbod van digitale diensten die voor grote groepen consumenten eenvoudig bedienbaar, aantrekkelijk en betaalbaar zijn. Aan de andere kant staan aanbieders, zeker als zij gevestigde belangen hebben ten aanzien van analoge omroep, op dit moment ook niet vooraan als het gaat om investeren in digitale omroep. De overheid heeft een rol in de digitalisering van de ether, in ieder geval vanwege de uitgifte van vergunningen voor ethergebruik, maar mogelijk ook op andere manieren. De vraag die centraal staat in het omschakelbeleid en daarmee in deze nota is *welke rol de overheid heeft bij de transitie naar een digitaal gebruik van de voor omroep bestemde frequenties en het tempo waarin deze transitie plaats vindt.*

Doel van deze nota is het bieden van een *kader voor de rol van de overheid* ten aanzien van de transitie (omschakeling) van de huidige vooral analoge etheromroepmarkt naar een digitale etheromroepmarkt. Hiermee wil het Kabinet helderheid bieden over de gronden waarop beleidskeuzes in de toekomst gemaakt zullen worden. De nota geeft aan hoe het Kabinet een bijdrage wil leveren aan het verkleinen van de belemmeringen bij de ontwikkeling van een digitale omroepmarkt via de ether en daarmee aan het verzilveren van de kansen die digitalisering van de omroep via de ether biedt.

3 Afbakening: Alleen ether

De nota en het daarin opgenomen kader met beleidsuitgangspunten richt zich op de omschakeling van de in internationaal verband voor omroep bestemde *ether*frequenties. De beperking tot de etherinfrastructuur vloeit voort uit het feit dat de overheid in dit domein een wettelijke taak heeft ten aanzien van de toedeling van schaarse frequentieruimte. Vanzelfsprekend zal digitalisering ook invloed hebben op de marktwerking tussen en op de verschillende andere omroepinfrastructuren (zoals kabel, satelliet, internet). Voor het einde van 2006 zal het Kabinet de Kamer berichten over haar visie op de rol van de overheid bij deze andere infrastructuren. Hiermee wordt een eerste invulling gegeven aan de recente motie van kamerlid Örgü¹.

Bij omschakeling gaat het in deze nota om het beëindigen van het analoge ethergebruik en het opstarten van digitaal ethergebruik. De vragen die in deze nota worden beantwoord, luiden als volgt:

- Wat is de rol van de overheid in het transitieproces naar digitaal ethergebruik ten behoeve van commerciële en publieke omroep?
- Indien de overheid een rol heeft om innovatief omroepgebruik van digitale ether te bevorderen; hoe gaat ze deze rol vormgeven?
- Op welk moment en onder welke voorwaarden besluit het Kabinet om de mogelijkheid tot analogoog gebruik van de voor omroep bestemde frequenties actief te beëindigen?

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VIII, nr. 72.

4 Ontwikkelingen in ons omringende landen

De ontwikkelingen rond digitalisering van de ether vinden vanzelfsprekend niet alleen in Nederland plaats. Ook onze buurlanden en de Europese Unie hebben hier aandacht voor. Het is uiteraard van belang hier rekening mee te houden. Gelet op het internationale karakter van digitalisering (er komt bijvoorbeeld alleen voldoende en betaalbare apparatuur beschikbaar bij een voldoende omvang van de afzetmarkt) kan en wil Nederland niet al te veel uit de pas lopen met de richting en het tempo waarmee in de ons omringende landen wordt gedigitaliseerd. Een belangrijk element daarbij is de beschikbaarheid van digitale ontvangstapparatuur. De Nederlandse markt is te klein om daarin een bepalende rol te spelen en zal dus vooral volgend moeten zijn. Hieronder schetsen we kort de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering van de ether voor televisie en voor radio.

Televisie

Een groot aantal landen in Europa heeft plannen opgesteld, of is doende deze te ontwikkelen, voor de afschakeling van analoge televisie. Naast de eerder genoemde voordelen van digitale omroep ten opzichte van analoge omroep ziet de Europese Unie vooral veel waarde in het efficiënte gebruik van spectrum dat door digitalisering wordt bereikt. De capaciteit die door digitalisering vrijkomt kan opnieuw worden gebruikt voor economisch interessante diensten. Omschakeling is primair een nationale aangelegenheid en in de Europese Unie lopen planning en aanpak van het omschakelproces per land uiteen. In Duitsland is het gebied rondom Berlijn reeds volledig omgeschakeld naar digitale ethertelevisie. Dat wil zeggen dat in dat gebied geen analoge ontvangst meer mogelijk is en er uitsluitend digitaal via de ether wordt uitgezonden. Een groot aantal andere gebieden (deelstaten) staat eveneens op de rol voor omschakeling. In heel Vlaanderen wordt DVB-T uitgezonden en ook in Frankrijk kan het grootste deel van de bevolking DVB-T ontvangen en is de invoering zeer succesvol. In laatstgenoemd land hebben de meeste mensen (buiten de grote steden) nog een antenne op het dak voor de Franse programma's. Door aanschaf van een settopbox, die in Frankrijk gewoon in de supermarkt verkrijgbaar is, kan digitale ethertelevisie worden ontvangen met als belangrijkste voordelen een betere ontvangst en meer programma's. In het Verenigd Koninkrijk verloopt de uitrol van digitale ethertelevisie zeer succesvol, waarbij dient te worden opgemerkt dat het Verenigd Koninkrijk in de positie verkeert dat zij voldoende frequentieruimte heeft om gelijktijdig zowel analoge als digitale uitzendingen te verzorgen.

De Europese Unie zet fors in op de omschakeling van analoge televisie en het onderwerp staat reeds ruime tijd op de agenda. De Europese Commissie promoot het belang van het omschakelen door onder meer daarover gericht te communiceren, zogenoemde «best practices» in beeld te brengen en de lidstaten op te roepen uiterlijk begin 2012 het complete afschakelproces van analoge televisie afgerond te hebben¹. De Europese Commissie erkent dat een verplichte, gemeenschappelijke afschakeldatum voor alle lidstaten niet realistisch is.

Radio

Digitale radio is een verzameling van verschillende technologieën en standaarden, elk met eigen karakteristieken, die zich allemaal in een andere ontwikkelingsfase bevinden. Op kortere termijn is in Europa vooral de TDAB standaard voor digitale radio van belang. De frequenties voor digitale radio op basis van TDAB zijn in 1995 in Europees verband vastgelegd. TDAB is inmiddels in veel landen in Europa en daarbuiten geïntroduceerd en soms al ruime tijd (in beperkte mate) operationeel. Daarnaast is ook DRM (Digital Radio Mondial) van belang. DRM is een

¹ Ter vergelijking: de VS schakelt waarschijnlijk af per 1 januari 2009, Korea eind 2010 en Japan in 2011.

digitaal radiosysteem dat oorspronkelijk is bedoeld voor de langegolf, middengolf en kortegolf omroepbanden. DRM is zo ontworpen dat een bestaand analoog kanaal kan worden omgezet in een digitaal kanaal. Hierdoor is een geleidelijke overgang van analoog naar digitaal mogelijk. In verschillende landen van Europa worden uitzendingen met DRM verzorgd. Ook Radio Nederland Wereldomroep zendt enkele programma's uit in DRM. Op dit moment wordt er in het DRM consortium gewerkt aan een uitbreiding van de DRM standaard die het mogelijk moet maken om DRM ook in de FM band te gebruiken. Deze versie van DRM wordt officieel aangeduid met DRM+ of FMDi. Deze uitbreiding wordt verwacht in de periode 2007–2009¹.

Voor wat betreft het afschakelen van analoge radio via de ether kan worden geconstateerd dat de ons omringende landen daarmee geen haast hebben. In Europa hebben alleen grote landen als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, maar ook Noorwegen, afschakeldata bekendgemaakt voor analoge FM-radio, maar deze liggen verder weg dan voor televisie (uiterlijk 2015). De spectrumwinst die bij de afschakeling van analoge televisie wordt verwacht laat bij radio dus vermoedelijk langer op zich wachten. Binnen de Europese Unie zijn op het vlak van om- en afschakelen van analoge radio (nog) geen initiatieven zichtbaar. Voor niemand is het echter meer een discussiepunt dat digitale radio de conventionele, analoge radio-omroep uiteindelijk zal gaan vervangen.

De visie van de lidstaten op het gebruik van de frequentieruimte is echter nog verdeeld. De Regional Radio Conference 2006 zal daarom gebruikt worden om tot een gemeenschappelijke aanpak te komen voor de verdeling en het gebruik van de frequentieruimte die thans nog gebruikt wordt voor analoge televisie. Wel zal voor diensten en toepassingen voor publieke taken (defensie, politie, ambulance, etc) de toegang tot voldoende spectrumruimte worden gegarandeerd.

5 Beleidsuitgangspunten

De overheid bepaalt vanuit haar wettelijke taak wanneer welke frequenties worden uitgegeven. In de Nota Frequentiebeleid 2005 geeft het Kabinet aan dat de overheid zich ten behoeve van innovatie en flexibiliteit «*in de toekomst minder regulerend zal opstellen ten aanzien van het frequentiebeleid waar het frequenties betreft die voor economische activiteiten worden gebruikt*». Dit komt onder andere tot uitdrukking in een techniek-onafhankelijke bestemming van frequenties en lage toetredingsdrempels. Vanwege de voordelen van digitalisering ziet het Kabinet voor zichzelf een rol bij digitalisering van de ether. Daarbij zijn voor de commerciële en de publieke omroep de volgende uitgangspunten relevant.

5.1 Uitgangspunt 1: Bij de commerciële omroep is de markt leidend.

Het Kabinet is van mening dat keuzes (tempo, technologie) met betrekking tot de commerciële ontwikkeling van digitalisering primair binnen de markt moeten worden gemaakt. Een goed werkende markt is beter dan de overheid in staat om – gelet op de dynamische en grotendeels onvoorspelbare ontwikkelingen – de juiste keuzes te maken. Het Kabinet is tevens van mening dat een minder regulerende rol van de overheid in een goed werkende markt ten goede komt aan het tempo van de gewenste digitalisering. Het uitgangspunt bij commerciële omroep is dan ook dat de partijen in een goed functionerende markt bij de keuzes ten aanzien van digitalisering een leidende rol hebben.

De rol van de overheid beperkt zich op de (middel)lange termijn, als er sprake is van een goed functionerende markt, primair tot het *wegnemen*

¹ In principe is het ook mogelijk om IBOC (ook wel HD Radio genoemd) te gebruiken voor digitalisering van de FM en de middengolf-band. IBOC is echter geen open standaard maar eigendom van een Amerikaans bedrijf. IBOC past ook niet goed in de internationale afspraken die in Europa zijn gemaakt over het gebruik van de FM-band. Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat er gecombineerde DAB en IBOC radio's op de markt komen, terwijl deze voor de combinatie DAB en DRM wel zijn aangekondigd.

van vergunningstechnische belemmeringen voor digitalisering door de markt. Er zijn drie situaties waarin de overheid er voor kan kiezen om een sturende – stimulerende dan wel interveniërende – rol te vervullen. In paragraaf 6.1 zijn deze overwegingen nader uitgewerkt.

5.2 Uitgangspunt 2: Bij de publieke omroep is de overheid leidend

Belangrijk onderdeel van het frequentiebeleid is het waarborgen van (toegang tot) toepassingen met een publiek karakter. Gelet op dit publieke belang, dient het Kabinet haar verantwoordelijkheid te nemen voor het tempo waarmee digitalisering gestalte krijgt. Gelet op het belang van digitalisering van de ether kiest het Kabinet ervoor om de publieke omroep voorop te laten lopen bij het op gang brengen van de vraag naar digitale omroep in Nederland.¹ Langs deze weg komt volgens de verwachting van het Kabinet de digitalisering eerder tot stand en raakt de burger eerder vertrouwd met de nieuwe technologie.

Deze innovatieve rol heeft de publieke omroep de facto al geruime tijd voor zowel radio als televisie en past ook in het bestaande beleid van de publieke omroep en in de visie van dit Kabinet. Voor wat betreft radio komt deze rol tot uitdrukking in het feit dat de publieke omroep niet alleen analoog uitzendt via de ether, maar sinds februari 2004 ook digitale radio-uitzendingen in de ether verzorgt (via TDAB). Bij televisie is de publieke omroep sinds 2004 digitaal te ontvangen in de Randstad en is zij actief betrokken bij de discussie omtrent het beëindigen van de analoge uitzendingen en het verder landelijk uitrollen van digitale ethertelevisie.

Ook in de ons omringende landen kiest men veelal voor een publieke omroep die een grote rol speelt bij het van de grond trekken van de vraag naar digitale omroep. Verdere digitalisering van de publieke omroep hangt overigens samen met de voortgang van digitalisering bij de commerciële omroep, bijvoorbeeld omdat de publieke omroep de kar van digitalisering niet langdurig alleen kan blijven trekken (ook populaire commerciële content is nodig om consumenten te doen besluiten digitale ontvangstapparatuur aan te schaffen).

Bij de beëindiging van analoge uitzendingen moet het Kabinet haar verantwoordelijkheid nemen voor de noodzakelijke waarborgen voor de kijker en luisteraar. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 6.1.

6 Uitwerking van de beleidsuitgangspunten

Hieronder wordt geschetst wat de hierboven genoemde beleidsuitgangspunten concreet betekenen voor de commerciële en publieke omroep.

6.1 Op (middel)lange termijn: omroepmarkt bepaalt, tenzij...

Ruimte voor de digitale etheromroepmarkt

Op de (middel)lange termijn beperkt de rol van de overheid zich, zoals onder 5.1 genoemd, tot het wegnemen van vergunningstechnische belemmeringen voor digitalisering door de markt. Dat betekent dat het Kabinet in principe kiest voor het uitgeven van vergunningen voor omroepdiensten die, rekening houdend met de (internationale) frequentietechnische afspraken, zo min mogelijk beperkingen kennen en dus zo flexibel mogelijk kunnen worden ingezet. Het Kabinet laat hiermee de keuze voor een specifieke dienst of technologie aan de vergunninghouder, inclusief de keuze tussen analoog gebruik en digitaal gebruik². Omdat op dit moment de meeste bestaande omroepvergunningen uitsluitend analoog gebruik mogelijk maken, betekent dit een verruiming van de mogelijkheden van de (huidige) vergunningen in digitale richting. In het

¹ Omschakeling kan in principe op twee manieren, te weten (1) starten met digitale uitzendingen naast de bestaande analoge, waarna deze analoge uitzendingen op een later tijdstip worden beëindigd en (2) starten met digitale uitzendingen onder gelijktijdige beëindiging van de analoge uitzendingen. Bij televisie kiest het Kabinet gelet op de frequentieschaarste en het feit dat analoge- en digitale televisie gebruik maken van dezelfde frequentieband voor de tweede mogelijkheid en bij radio voor de eerste (zie ook paragraaf 6.2).
² Gebruik moet uiteraard wel passen binnen de regels van het Nederlandse frequentiebeleid en internationale frequentietechnische afspraken.

hiernavolgende worden deze vergunningen aangeduid als flexibele vergunningen.

Voor de publieke omroep blijft het regime van vergunningverlening bij voorrang gehandhaafd. Dit past in de visie van het Kabinet dat de publieke omroep in voldoende mate via alle platforms toegankelijk moet zijn.

De overheid kan er voor kiezen om in afwijking van de hierboven geschetste terughoudende rol, een sturende rol te vervullen als er sprake is van¹:

– *een niet goed functionerende markt:*

Indien er sprake is van een niet goed functionerende markt, wanneer de vraagzijde en/of de aanbodzijde van de markt onvoldoende is ontwikkeld, komt de digitale omroepmarkt in Nederland niet of te traag tot stand in vergelijking tot ons omringende landen. Aan de aanbodzijde kan het dan bijvoorbeeld gaan om aarzelende nieuwe aanbieders of blokkerende gevestigde belangen van bestaande aanbieders. Aan de vraagzijde kan het gaan om consumenten die onvoldoende vraagmacht hebben of uitoefenen, omdat zij onvoldoende bekend zijn met digitalisering en daardoor te weinig kennis hebben van de voordelen². Hierdoor blijft in Nederland de hiermee gepaard gaande bestedings- en investeringsimpuls uit, hetgeen onwenselijk is. De startende digitale omroepmarkt – met name de radiomarkt – bevat op dit moment al deze elementen en daarom is transitiebeleid nodig dat aangeeft hoe op korte termijn deze markt zal worden ontwikkeld. Paragraaf 6.2 gaat hier nader op in.

– *een beperking in pluriformiteit van het aanbod (conform de Mediawet):*

Een beperking in pluriformiteit en toegankelijkheid van het aanbod kan ten koste gaan van de keuzevrijheid van de kijker of luisteraar. Media hebben grote invloed in de samenleving. Van oudsher zijn media daarom een zogenaamd «bemoeigoed». Dit betekent dat het Kabinet positieve maatschappelijke effecten stimuleert en negatieve tegengaat. In het recente advies «Focus op functies» heeft de WRR aangegeven dat ook van een toekomstig medialandschap mag worden verwacht dat het een belangrijke bijdrage levert aan het functioneren van democratie, economie en samenleving³. De WRR heeft daarbij duidelijk uiteengezet dat de overheid ook in de toekomst publieke waarden moet blijven beschermen, zoals onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van media. Het Kabinet onderschrijft dit.

– *een beperking in de toegankelijkheid van het aanbod:*

Weliswaar neemt door digitalisering de schaarste aan distributiekanaalen af, maar in een klein en competitief taalgebied als Nederland blijven bepaalde typen van media-inhoud, met positieve maatschappelijke (externe) effecten schaars. Dit geldt in het bijzonder voor audiovisuele productie; vanwege de hoge vaste kosten en hoge toetredingsdrempels. Een zekere ordening van het medialandschap door de overheid blijft van belang. Dit gebeurt door steun en distributiegaranties te verlenen aan een publieke omroep (zie paragraaf 5.2), maar ook op andere manieren, zoals het bevorderen van innovatie en concurrentie op de totale distributiemarkt, en het stellen van minimale eisen aan commerciële aanbieders, bijvoorbeeld bij vergunningverlening.

¹ Naast de hieronder expliciet genoemde punten kunnen ook de overige in de Nota Frequentiebeleid genoemde publieke belangen, zoals staatsveiligheid en rampenbestrijding aanleiding zijn voor een sturende rol van de overheid.

² Sommige consumenten zullen ook indien zij wel volledig op de hoogte zijn van de voordelen van digitalisering nog onvoldoende toegevoegde waarde zien. Het Kabinet is van mening dat er in zo'n situatie geen reden is om verder in de markt in te grijpen.

³ Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, 2005.

⁴ Afschakelen van analoge commerciële televisieomroep is niet aan de orde, omdat er geen etherfrequenties in gebruik zijn voor analoge commerciële televisie.

Einde van de analoge etheromroepmarkt

Het Kabinet laat de keuze ten aanzien van het moment van het beëindigen van de analoge radio-uitzendingen⁴ in principe over aan de markt. De overheid zal echter zelf het initiatief nemen tot het beëindigen van het analoge gebruik van de ether voor commerciële radio-uitzendingen als de

internationale frequentietechnische afspraken daartoe aanleiding geven en/of wanneer voldaan is aan elk van de volgende criteria:

- (a) ondoelmatig ethergebruik
- (b) er zijn voldoende betaalbare digitale alternatieven voor de analoge ontvangst
- (c) de groep burgers die aangewezen is op analoge radio is gering

Voor de afschakeling van analoge uitzendingen door de publieke omroep geldt nog een vierde criterium, namelijk:

- (d) de kosten van het instandhouden van een analoge infrastructuur staan niet meer in verhouding tot het belang dat met de analoge uitzendingen is gemoeid.

Het genoemde belang van analoge uitzendingen hangt onder meer samen met de omvang van de groep burgers die is aangewezen op analoge ontvangst.

In de praktijk betekent dit dat, wanneer aan elk van de criteria is voldaan, er geen vergunningen meer worden uitgegeven die analoog gebruik mogelijk maken. Het Kabinet geeft daarbij wel de voorkeur aan het maken van afspraken door de overheid met marktpartijen over de wijze waarop de kijker/luisteraar toch in een hoger tempo geleidelijk overschakelt naar digitaal gebruik.

6.2 Transitiebeleid: acties & voornemens

Zoals hierboven reeds is aangegeven bevat de startende digitale omroepmarkt momenteel naar het oordeel van het Kabinet alle elementen van een nog niet voldoende functionerende en ontwikkelde markt. Dit geldt met name voor de digitale *radiomarkt*. Het kabinetsbeleid zal daar met inachtneming van de bovengeschetste uitgangspunten op inspelen. Daarnaast zullen vanzelfsprekend ook de genoemde publieke belangen bij de uitwerking van het omschakelbeleid worden betrokken.

Om de markt voor digitale etheromroep aan de vraagzijde op gang te brengen, zal de overheid in 2006 de kijkers en luisteraars via een informatiecampagne informeren over de overstap naar digitale radio en televisie en de daarmee per saldo samenhangende voordelen. Daarnaast is al sinds 2004 sprake van digitale radio uitzendingen door de publieke omroep.

Aan de aanbodzijde zullen, waar nodig, specifieke instrumenten (zoals uitgifte van flexibele vergunningen, flexibilisering van bestaande vergunningen en het invullen van een voortrekkersrol voor de publieke omroep), worden ingezet voor de verschillende te digitaliseren omroepsegmenten. Er zijn twee omroepsegmenten te onderscheiden, te weten: 1) analoge en digitale televisie, 2) analoge en digitale radio, op te splitsen in a) start digitalisering/TDAB, b) digitalisering FM radio en c) digitalisering AM en kortegolf radio. Wanneer we de beleidsuitgangspunten en de uitwerking daarvan toepassen op deze (verder) te digitaliseren omroepsegmenten levert dat de volgende voornemens, acties en afwegingen op:

6.2.1 Analoge en digitale televisie:

- Het Kabinet ziet voor zichzelf een zeer beperkte rol weggelegd om de verdere uitrol van digitale ethertelevisie in Nederland mogelijk te maken. De markt is er rijp voor om de kansen die digitalisering biedt op te gaan pakken. De rol van de overheid blijft dan beperkt tot het beschikbaar krijgen, in internationale onderhandelingen, van frequentieruimte voor de beoogde landelijke uitrol.
- Om de verdere landelijke uitrol van digitale ethertelevisie mogelijk te

maken zullen in ieder geval de huidige analoog in gebruik zijnde frequenties van de landelijke- en regionale publiek omroep beschikbaar moeten komen voor digitaal gebruik. Daartoe dienen de analoge uitzendingen te worden beëindigd.

- Beëindiging van de analoge uitzendingen van Nederland 1, 2 en 3 zal plaatsvinden als de burgers die nu gebruik maken van het analoge signaal goede en betaalbare alternatieven kunnen worden geboden (*waarborgen publiek belang*)¹
- Ook voor de regionale omroepen geldt dat er eerst goede en betaalbare alternatieven moeten zijn alvorens beëindiging van de analoge uitzendingen gerechtvaardigd is. De vergunningen van de regionale omroepen voor analoge ethertelevisie lopen in ieder geval af in 2008 en 2009 en zullen niet worden verlengd, tenzij er geen goede en betaalbare alternatieven zijn. Vanaf dat moment komen ook deze frequenties beschikbaar voor digitaal gebruik. Gelet op het feit dat het beschikbaar komen van deze frequenties nodig is voor de landelijke uitrol van digitale ethertelevisie (zie hierboven) en deze landelijke uitrol volgens het Kabinet grote voordelen oplevert², worden momenteel de mogelijkheden om de vergunningen van de regionale omroepen vóór 2008 in te trekken zorgvuldig bezien. Daarbij wordt een afweging van alle betrokken belangen gemaakt. Mocht het Kabinet concluderen dat het voortijdig intrekken van de vergunningen geen reële optie is, dan blijft voor de betrokken marktpartijen de mogelijkheid bestaan om onderling tot overeenstemming te komen over het tijdig voor digitaal gebruik beschikbaar krijgen van de desbetreffende frequenties.
- De met het beëindigen van de analoge uitzendingen van de publieke omroep vrijkomende frequenties zullen worden toegevoegd aan de bestaande vergunningen voor digitale ethertelevisie. Daarmee kan digitale ethertelevisie op basis van deze al in 2002 afgegeven vergunningen (in totaal 5 multiplexen) ook buiten het huidige verspreidingsgebied, de Randstad, worden geïntroduceerd.
- Indien uit de onderhandelingen in het kader van de Regional Radio Conference 2006 additionele frequenties beschikbaar komen, zal (1) de eerst beschikbaar komende frequentie worden ingezet om de al verstrekte digitale vergunningen volledig te kunnen faciliteren tot een landelijk dekkend kavel voor digitale ethertelevisie en zullen (2) eventueel daarna nog beschikbaar komende frequenties zo flexibel mogelijk worden vergund.

6.2.2 Analoge en digitale radio

- Voor digitale radio zijn verschillende technologieën en standaarden beschikbaar of in ontwikkeling, zoals TDAB, DRM en IBOC; veel daarvan zijn nog niet dermate ontwikkeld dat zij op korte termijn kunnen worden toegepast. TDAB is momenteel de enige volwaardige en volgroeide standaard voor digitale radio in de ether.
- Ook bij digitale radio is in de eerste plaats de markt aan zet om digitale radio tot een succes te maken. Het is echter de vraag of de huidige commerciële vergunninghouders voor analoge radio, die zeker in de beginfase van digitale radio van essentieel belang zijn, op dit moment voldoende belang zien in het voortvarend oppakken van digitaal ethergebruik. Eerder is aangegeven dat digitale radio diverse voordelen biedt boven analoge radio, zowel voor consumenten als voor producenten en voor doelmatig en efficiënt ethergebruik. Om digitale radio ondanks de in eerste instantie afwachtende houding van marktpartijen van de grond te krijgen, stimuleert het Kabinet de start van digitale radio in Nederland.

a. *Start digitalisering: TDAB*

- Om de digitale radiomarkt op korte termijn te ontwikkelen, heeft het

¹ Hiermee wordt invulling gegeven aan een aantal recente moties, waarin aandacht wordt gevraagd voor de belangen van de consument bij de doorgifte van de zenders van de publieke omroep (29 800-VIII, nr. 88, 30 300, nr. 44 en 30 300-VIII, nr. 148). In reactie daarop heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap toegezegd dat de Kamer binnenkort nader zal worden geïnformeerd over het tijdpad van de omschakeling en de mogelijkheden die dan gerealiseerd kunnen worden voor alternatieve digitale etherontvangst (Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 189).

² Onder meer doelmatige frequentiegebruik en meer marktwerking bij doorgifte van omroepsignalen.

Kabinet ervoor gekozen om zo spoedig mogelijk digitale radio in de ether voor commercieel gebruik te introduceren. Hiervoor is binnen de EU gekozen voor de TDAB-standaard. De frequenties, die voor Nederland voor digitaal radiogebruik beschikbaar zijn¹, zijn echter nog niet vergund. In de brief over de verlening van commerciële TDAB-vergunningen d.d. 27 oktober 2005² is aangekondigd dat het Kabinet dit medio 2006 wil realiseren.

- De publieke omroep zendt op dit moment al via de ether digitaal uit (TDAB). Om burgers te bewegen tot het overstappen van analoge naar digitale radio is het van belang dat deze voortrekkersrol snel zal worden opgevolgd door de introductie van commerciële digitale radio via TDAB;
- Daarnaast streven we er in het kader van de Regional Radio Conference 2006 naar om additionele frequenties voor digitale radio beschikbaar te krijgen. Deze zullen naar verwachting ook worden bestemd voor TDAB.

b. Digitalisering van FM-radio

- Op dit moment is het technisch niet mogelijk om binnen de FM-band digitaal gebruik toe te staan.
- Wanneer dit mogelijk wordt³ zal de overheid de procedure in gang zetten om de vergunninghouders gedurende de huidige looptijd van de vergunning toe te staan om te kiezen voor analoge of digitaal gebruik of een combinatie daarvan. Hiermee wordt een technologie-onafhankelijke vergunning geïntroduceerd.
- Omdat de markt van digitale radio op dit moment nog niet is ontwikkeld, probeert de overheid de huidige commerciële FM-vergunninghouders, met hun voor een breed publiek aantrekkelijke content, te interesseren voor digitale radio. Een in 2009 te nemen besluit over het al dan niet verlengen van de huidige commerciële FM-vergunningen wordt daartoe gekoppeld aan het succes van de introductie van digitale radio. Wederom kan hier worden verwezen naar de brief over de TDAB-vergunningverlening d.d. 27 oktober 2005⁴. Hierbij dient aanvullend aangetekend te worden dat indien digitale radio vóór 2011 op basis van mogelijk technologieonafhankelijke vergunningen (zie hierboven) binnen de FM-frequenties tot ontwikkeling komt er hoogstwaarschijnlijk geen reden is om tot verlenging van de FM-vergunningen over te gaan.
- Analoge commerciële FM-ontvangst kan door de overheid worden beëindigd. Bij de beslissing daarover zullen de drie eerder genoemde criteria (doelmatig ethergebruik, betaalbaar alternatief en geringe omvang van de groep analoge luisteraars) worden gehanteerd. Voor publieke omroep komt daar nog bij dat de kosten van het instandhouden van een analoge infrastructuur niet meer in verhouding staan tot het belang dat met de analoge uitzendingen is gemoeid.
- Het Kabinet streeft er naar – en gaat ervan uit – dat uiterlijk 2015 aan de genoemde criteria is voldaan, zodat de analoge FM-uitzendingen kunnen worden beëindigd.
- Het Kabinet zal de ontwikkelingen rondom digitale radio laten monitoren (zie paragraaf 6.4).

c. Digitalisering van AM- en kortegolf radio

- Op dit moment is het technisch mogelijk om binnen de AM-band en de kortegolf digitaal uit te zenden door middel van DRM.
- Juridisch is het al toegestaan om enkele kortegolfbanden voor digitale radio te gebruiken. In de middengolfband (ook wel AM-band genoemd) is dit nog niet toegestaan.
- Het Kabinet kiest ervoor om de vergunninghouders het initiatief te geven bij de digitalisering van dit segment.
- De vergunninghouders wordt de mogelijkheid geboden om de huidige

¹ In het kader van de zgn. Wiesbaden overeenkomst.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 187.

³ Dit kan pas als er een volwaardige voor de FM-band geschikte digitale techniek beschikbaar is. Naar verwachting zal deze techniek pas over een aantal jaren beschikbaar zijn.

⁴ Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 187.

- vergunning te laten omzetten naar een vergunning die zowel analoog als digitaal gebruik toelaat. Het Nationaal Frequentieplan zal daartoe in 2006 worden gewijzigd conform de hiervoor geldende procedure.
- Aanbieders/vergunninghouders kunnen dan zelf het tempo en de timing van digitalisering bepalen en mogen zelf proberen de vraagzijde hiervoor te interesseren.
 - Analoge commerciële AM-ontvangst kan door de overheid worden beëindigd, maar pas als voldaan is aan de drie eerder genoemde criteria: doelmatig ethergebruik, beschikbaarheid van alternatieven en geringe omvang van de groep analoge luisteraars. Voor publieke omroep komt daar nog bij dat de kosten van het instandhouden van een analoge infrastructuur niet meer in verhouding staan tot het belang dat met de analoge uitzendingen is gemoeid. Het Kabinet streeft er ook hier naar – en gaat ervan uit – dat uiterlijk 2015 aan de genoemde criteria is voldaan en de analoge AM-uitzendingen kunnen worden beëindigd.

6.3 De digitalisering in chronologisch perspectief

Hieronder zijn de op dit moment bekende relevante aan- en afschakelmomenten en andere belangrijke momenten bij digitalisering chronologisch onder elkaar geplaatst:

2004	Eerste start digitale radio-uitzendingen door de publieke omroep
2004	Eerste start digitale televisie-uitzendingen
2006	Wijziging Nationaal Frequentieplan voor digitalisering AM
2006	Start informatiecampagne over digitalisering radio en televisie
medio 2006	Verdeling commerciële TDAB-vergunningen
2008/2009	Aflopen huidige vergunningen analoge ethertelevisie regionale omroepen
2009	Overheidsbesluit over eventuele verlenging van commerciële analoge FM-vergunningen (die in 2011 aflopen)
2011	Aflopen huidige commerciële FM-vergunningen (mogelijk verlenging tot 2015)
2015	Streefdatum volledig digitale radio

6.4 Monitoring

Het Kabinet zal de ontwikkelingen jaarlijks laten monitoren om na te gaan of de bovengeschetste rol van de overheid ten aanzien van de digitalisering van de omroepmarkt vruchten afwerpt. Hierbij wordt de Nederlandse situatie ook vergeleken met onze internationale omgeving en zal in beeld worden gebracht hoeveel huishoudens gebruik maken van het digitale aanbod via de ether. Tevens zal de overheid door monitoring een vinger aan de pols houden of de in deze nota genoemde publieke en/of economische belangen in gevaar dreigen te komen. Door de transitie van analoog naar digitaal te monitoren, kan worden vastgesteld wanneer digitale etherinfrastructuur daadwerkelijk een belangrijk kanaal is voor de luisteraar en de kijker en wanneer regionale en lokale publieke omroepen daarom dienen in te stappen.

Het monitorinstrument zal in 2006 worden ontwikkeld. De resultaten van de jaarlijkse monitoring zullen worden gebruikt om het beleid indien nodig tijdig bij te stellen.

7 Tot besluit

Hierboven is het belang van digitalisering van de ether voor de Nederlandse economie geschetst. Door de afnemende schaarste kan het informatieaanbod (beelden, muziek, andere diensten) geleidelijk aan verbreden. Dit is in het belang van de consument, van een innovatieve dienstenontwikkeling in Nederland en van de producenten van digitale ontvangstapparatuur.

Het Kabinet vertrouwt erop dat de markt deze digitale uitdaging zal oppakken en wil de markt de mogelijkheid bieden om deze rol te vervullen door het zo flexibel mogelijk vergunnen van de voor omroep bestemde frequenties. Op sommige punten heeft de transitie naar digitaal ethergebruik echter een duwtje in de rug nodig of dient de overheid belangrijke publieke belangen te bewaken. In deze nota heeft het Kabinet aangegeven op welke gronden en wanneer.

Het Kabinet gaat er vanuit dat met de hier geschetste lijn het transitieproces van analoog naar digitaal gebruik van de voor omroep bestemde frequenties zich binnen tien jaar zou dienen te kunnen voltrekken. Uiterlijk anno 2015, maar bij televisie waarschijnlijk aanzienlijk eerder, zal Nederland dan naar verwachting van alle voordelen van omroep via de digitale ether kunnen genieten.