

Vergaderjaar 2005–2006

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 201

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2006

In deze brief informeren de staatssecretaris van Cultuur en Media en de Minister van Economische Zaken u ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid¹ over de door het kabinet voorgenomen omschakeling van de analoge publieke televisiezenders naar digitale ethertelevisie. Deze omschakeling past binnen het kabinetsbeleid zoals uiteengezet in de nota omschakelbeleid, die aan uw Kamer is aangeboden bij brief van 1 februari 2006².

Deze brief is als volgt ingedeeld. Allereerst treft u een samenvatting aan waarin de hoofdlijnen van het besluit van het kabinet om de analoge uitzendingen via de ether te beëindigen en om te schakelen naar digitale ethertelevisie staan weergegeven. In het vervolg van de brief wordt verder ingegaan op de redenen voor de omschakeling, de stappen die nodig zijn om frequentieruimte beschikbaar te krijgen voor digitale televisie, de gevolgen voor de groepen gebruikers van analoge ethertelevisie en de mogelijkheden voor alternatieve televisieontvangst. Daar waar dit aan de orde is zal worden ingegaan op de moties van de leden Atsma (CDA), Bakker (D66) en Van Dam (PvdA).

I. Omschakeling ethertelevisie

Het kabinet heeft besloten om in de nacht van 29 op 30 oktober 2006 de uitzendingen van analoge ethertelevisie te beëindigen en daarmee landelijke uitzending van digitale ethertelevisie mogelijk te maken. Vanaf deze datum zullen de programma's van Nederland 1, 2 en 3 en desgewenst de televisieprogramma's van de regionale omroepen landelijk gratis³ te ontvangen zijn via de digitale ether. Kort daarna zullen ook de digitale ethernetnetwerken voor commerciële en niet-Nederlandse televisiestations worden uitgerold, zodat enkele maanden na 30 oktober een breed pakket aan televisiestations via de digitale ether beschikbaar is. Daarmee ontwikkelt de digitale ether zich in de visie van het kabinet tot een volwaardige concurrent voor kabel en satelliet.

¹ De Staatssecretaris van OCW is verantwoordelijke voor het beleid ten aanzien van de (ether)ontvangst van de landelijke Publieke Omroep. De Minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de vergunningen en in deze brief genoemde frequentietechnische aspecten.

² Tweede Kamer, 2005–2006, 24 095, nr. 195.

³ Eenmalig zullen opstartkosten moeten worden gemaakt voor een digitale ontvanger, antenne en voor een smartcard. Deze smartcard heeft een beperkte geldigheid, maar kan zonder meerkosten worden gereactiveerd.

Het kabinet geeft met de omschakeling een impuls aan de ontwikkeling van de digitalisering van de ether en bevordert de concurrentie tussen de infrastructuren. De burger krijgt hiermee meer keuzevrijheid en betaalt uiteindelijk alleen voor het distributiekanaal en het programmapakket dat men wil hebben. Ook wordt hiermee een einde gemaakt aan de ongelijkheid dat huishoudens die geen gebruik maken van analoge ethertelevisie wel betalen voor het uitzenden daarvan.

Analoog ethergebruik kost relatief veel frequentieruimte, zeker in vergelijking met de digitale mogelijkheden van tegenwoordig die een veel efficiënter gebruik van de ether mogelijk maken. Het kabinet beoogt efficiënt gebruik van het schaarse frequentiespectrum te bevorderen.

Alle huishoudens in Nederland – ook de huishoudens in plattelandsgebieden die nu niet zijn aangesloten op een kabelnetwerk – kunnen na het beëindigen van de analoge verspreiding van televisie kiezen uit twee of meer alternatieven: digitale ether, satelliet en/of kabel. Televisie via het internetprotocol (IP-TV) dient zich in de komende maanden ook aan als alternatief.

Om de digitale uitzendingen te ontvangen op een bestaand (analoog) televisietoestel moet een ontvanger worden aangeschaft die het digitale signaal converteert naar een analoog signaal. De hiermee samenhangende kosten komen voor rekening van de consument. Uit ervaring weten we dat de verschillende marktpartijen consumenten voor zich proberen te winnen via speciale aanbiedingen, waarin een prijsverlaging van de ontvanger vaak een rol speelt. Overigens betalen huishoudens die géén gebruik maken van analoge ethertelevisie al jaren (abonnements-)kosten. Bij twee alternatieven – satelliet en digitale ether – geldt dat de landelijke publieke zenders gratis worden doorgegeven. De regionale omroepen worden gratis doorgegeven via de digitale ether.

II. Van analoge naar digitale televisie

Sinds 1951 kunnen mensen in Nederland televisie kijken via de analoge ether. De ontvangst van analoge ethersignalen via een antenne op het dak (harkantenne) of een portable televisie voorzien van een sprietantenne, was lange tijd de enige mogelijkheid voor ontvangst van televisie. Nederland 1, 2 en 3 zijn nog steeds op deze manier te ontvangen, maar ondertussen is het aantal gebruikers van analoge ether drastisch teruggelopen en kijkt het overgrote deel van de Nederlandse huishoudens via de kabel, de satelliet en, in de Randstad, digitale ether. Tussen 2002 en 2006 is het aantal huishoudens dat thuis gebruik maakt van de analoge ether-ontvangst gehalveerd. Hetzelfde geldt voor het aantal huishoudens dat buitenshuis – in een vakantiehuis of op de camping – aangewezen is op ontvangst via de analoge ether. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat nog ongeveer 129 000 huishoudens de dakantenne gebruiken om thuis televisie te kijken. Van deze in omvang afnemende groep maken circa 71 000 huishoudens, dat is circa 1% van alle Nederlandse huishoudens, geen gebruik van de alternatieven kabel en/of satelliet. Van laatstgenoemde groep hebben circa 29 000 huishoudens geen mogelijkheid om een kabelaansluiting te nemen.

Kosten distributie

De kosten voor de publieke omroepen voor het distribueren van signalen via de analoge ether zijn de laatste jaren hoog, zeker in relatie tot het ondertussen geringe aantal kijkers. Bovendien zijn er betaalbare alternatieven beschikbaar. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om verdere besparingen bij de landelijke publieke omroep niet ten koste te laten gaan van de programma's. In de brief over de Mediabegroting 2005¹ is al

¹ Zie bezuinigingsvoorstel 2006 in de brief over de Mediabegroting 2005 van 12 november 2004, Kamerstuk 2004–2005, 29 800 VIII, nr. 71, Tweede Kamer. Behandeld op 22 november 2004.

aangegeven, dat met ingang van 2006 structureel € 11 miljoen per jaar wordt bespaard op de distributiekosten van de analoge etherverspreiding. Ook voor (een deel van) de regionale omroepen geldt dat zij na de omschakeling kunnen besparen op de distributiekosten voor hun analoge verspreiding¹.

De motie Van Dam² vraagt het kabinet om het gratis beschikbaar stellen van het signaal van Nederland 1, 2 en 3 via alle distributiekkanalen, dat wil zeggen dat er geen abonnementskosten gerekend mogen worden. Het kabinet heeft daarover het volgende standpunt.

Distributie kost geld. Wat de publieke omroep besteedt aan distributie, kan hij niet besteden aan de productie van inhoud. Wanneer de publieke omroep alle distributiekosten voor eigen rekening neemt en dus voor iedereen «gratis» is te ontvangen, dan betaalt toch iedere Nederlander mee via de belastinggelden. Wanneer de distributeurs de lasten dragen, betalen mensen mee via hun abonnement bij die distributeur. Linksom of rechtsom zullen burgers dus altijd meebetalen aan distributiekosten. Het is het uitgangspunt van het kabinet om de vrije onderhandeling tussen betrokken partijen zijn werk te laten doen³. Dat betekent dat de publieke omroep onderhandelt met distributeurs over de voorwaarden van doorgifte. Juist nu door digitalisering het publieke aanbod in de toekomst langs diverse wegen – kabel, digitale ether, satelliet, internet – kan worden verspreid is marktwerking de aangewezen route om de kosten van distributie zo laag mogelijk te houden. Ook ontstaat op deze manier in lijn met de aanbevelingen van de Europese Commissie een gelijk speelveld. Niet alleen tussen de verschillende distributienetwerken, maar ook tussen publieke en commerciële omroepen. Zij moeten immers ook met distributeurs onderhandelen over distributiekosten. Bovendien is er zo optimale keuzevrijheid voor burgers; zij betalen alleen mee aan die distributiekkanalen waar hun voorkeur naar uitgaat.

III. Digitalisering van de ether

Digitalisering van de ether

Met het beëindigen van de analoge televisie-uitzendingen van de landelijke publieke omroep in Nederland komt frequentieruimte beschikbaar die grotendeels ingezet kan worden voor het landelijk distribueren van digitale omroepuitzendingen via de ether. Daarmee geeft het kabinet een impuls aan de verdere ontwikkeling van de digitalisering van de ether en aan concurrentie tussen infrastructures.

Deze digitale techniek biedt een aantal voordelen. Door efficiënter ethergebruik kunnen er veel meer programma's worden aangeboden dan op dit moment via de analoge technologie mogelijk is. Verder levert digitalisering een kwaliteitsverbetering op waardoor een betere beeld- en geluidskwaliteit kan worden geboden. Ook biedt digitalisering mogelijkheden voor de ontwikkeling van nieuwe (interactieve) diensten en ontstaan er mogelijkheden voor mobiele ontvangst.

Met de introductie van landelijk dekkende digitale etherfrequenties kan ook een groter digitaal pakket worden uitgerold. Dit bevordert de door het kabinet gewenste concurrentie tussen de infrastructures.

Sinds 2004 is digitale ethertelevisie al te ontvangen in de Randstad. De publieke omroep beschikt over eigen frequentieruimte voor Nederland 1, 2 en 3. Binnen deze frequentieruimte kunnen ook de programma's van de regionale omroepen worden doorgegeven. Met de eigen frequentie is de publieke omroep verzekerd van een distributieplatform. De publieke omroep heeft de uitzendingen van de programma's van de landelijke en regionale publieke omroep ondergebracht in het Digitenne-

¹ Van de 13 regionale omroepen zenden er 8 uit via de analoge ether. L1 (kabel en satelliet), RTV West, RTV Rijnmond en RTV Utrecht (allen kabel) zijn niet via de analoge ether te ontvangen.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2005/06, 30 300 VIII, nr. 148, dd. 9/12/2005.

³ Geheel in lijn met de aanbevelingen van de Europese Commissie maakt de publieke omroep uiteenlopende afspraken met distributeurs over de verspreiding van zijn aanbod. Deze afspraken hebben onder meer betrekking op de kosten van transport en op de vergoeding voor auteursrechten van de publieke omroep. Door marktconforme contracten met private derden kan de publieke omroep eigen inkomsten maximaliseren. De opbrengsten komen ten goede aan de publieke taak en helpen mee de rijksbijdrage laag te houden. Ook wordt zo voorkomen dat marktpartijen oneigenlijk voordeel ontlenen aan publieke middelen en er aldus concurrentievervalsing kan optreden.

pakket. Dit pakket wordt via wholesale-activiteiten van Digitenne ook door andere commerciële aanbieders aangeboden. Digitale ethertelevisie beperkt zich op dit moment tot de Randstad, omdat in de rest van Nederland nog geen frequenties beschikbaar zijn.

Introductie landelijke digitale ethertelevisie

Om het verspreidingsgebied van digitale ethertelevisie uit te kunnen breiden naar heel Nederland zijn de frequenties nodig die nu nog gebruikt worden voor analoge ethertelevisie. De analoge vergunningen van de regionale omroepen zullen daarom op grond van het criterium doelmatig frequentiegebruik gelijktijdig met die van Nederland 1, 2 en 3 worden ingetrokken per 29 oktober 2006. Dit betekent dat vanaf eind oktober niet alleen de analoge televisie-uitzendingen van de landelijke publieke omroepen worden beëindigd, maar ook die van de regionale omroepen. Met het afschakelen van deze analoge uitzendingen komt frequentieruimte beschikbaar voor digitaal gebruik in het hele land. Vanaf eind juni 2006 zijn ook de resultaten bekend van de Regional Radio Conference 2006. Ruim voor het omschakelmoment is daarmee de totale frequentieruimte voor digitale ethertelevisienetwerken, inclusief de bijbehorende afspraken over het gebruik, duidelijk. Dit geeft de toekomstige vergunninghouders voldoende tijd om hun netwerken te plannen en uit te rollen.

Direct na de omschakeling zullen in ieder geval de programma's van Nederland 1, 2 en 3 digitaal via de ether worden verspreid¹. De regionale omroepen kunnen via de frequentieruimte van de publieke omroep worden uitgezonden. Met de eigen frequentie is de publieke omroep verzekerd van een distributieplatform.

Voor de regionale omroepen die via de analoge ether worden verspreid is de digitale ether – net als bij de landelijke publieke omroep het geval is – het vervangende distributieplatform. Voor die regionale omroepen die nu alleen via de kabel worden uitgezonden betekent dit bovendien een extra distributiemogelijkheid. Zo snel mogelijk na 30 oktober 2006 zal de landelijke uitrol van een breder digitaal televisiepakket – naar verwachting via nog drie frequentieblokken voor commerciële en niet-Nederlandse televisiestations – plaatsvinden, afhankelijk van de beschikbaar gekomen frequentieruimte.

Digitalisering van de omroepnetwerken is in volle gang en zal naar verwachting in de komende tien jaar zijn beslag krijgen. Deze digitalisering zal investeringen met zich meebrengen voor alle groepen gebruikers, zowel aan de kant van de aanbieders van diensten als bij de afnemers/ontvangers daarvan, die nu nog analoge technologie gebruiken. Dit geldt bij de overschakeling van analoge naar digitale ethertelevisie in het bijzonder voor een kleine groep huishoudens en enkele kabelmaatschappijen die nu nog het analoge televisiesignaal van de publieke omroepen uit de ether opvangen. Het kabinet is van mening dat de kosten van een dergelijke investering voor rekening van de gebruiker zijn, maar vindt het van belang dat er dan wel voldoende betaalbare alternatieven beschikbaar zijn. Om die reden wil het kabinet al op korte termijn een landelijk dekkend digitaal netwerk voor ethertelevisie mogelijk maken. Alleen dan kan deze infrastructuur zich ontwikkelen tot een volwaardige concurrent voor de andere omroepnetwerken. Tevens kan een impuls worden gegeven aan nieuwe technologie en mogelijkheden voor de markt om op basis daarvan nieuwe diensten aan te bieden.

¹ De ontvangst van deze digitale uitzendingen zal in principe mogelijk zijn met de bestaande dakantenne die nu voor de analoge ontvangst wordt gebruikt. Deze zal daarvoor in een aantal gevallen wel anders gericht moeten worden. Aangeraden wordt echter een goedkope speciale antenne te gebruiken.

IV. Gevolgen voor de kijker

De ministeries van EZ en OCW hebben in 2002 een commissie voor de zogenaamde *switch-off* ingesteld. Deze heeft onderzocht hoe de omschakeling van analoge naar digitale ether kan plaatsvinden. De commissie Switch-off concludeerde in januari 2003 dat de omschakeling in Nederland relatief gemakkelijk is, omdat in vergelijking met andere landen maar weinig huishoudens afhankelijk zijn van analoge etherontvangst. De meeste huishoudens in Nederland ontvangen televisie via de kabel (circa 92%).

De Commissie heeft in het kader van haar advies, onderzoeksbureau Intomart laten onderzoeken welke en hoeveel huishoudens door de omschakeling mogelijk worden getroffen. Uit het onderzoek¹ blijkt dat het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de analoge ether in hoog tempo afneemt. In Tabel 1 zijn de belangrijkste resultaten van het onderzoek weergegeven. Het totale aantal huishoudens dat nog gebruik maakte – zowel voor een 2e toestel, op de camping of boot en dergelijke – van de analoge ether was begin 2006 ten opzichte van 2002 meer dan gehalveerd van 519 000 tot 222 000.

Tabel 1. Analoge ontvangst publieke omroep

Categorie analoge ontvangst	2002	2004	2006
<i>Uitsluitend huisontvangst</i>			
I. Huishoudens <i>zonder</i> de mogelijkheid van een kabelaansluiting (afgelegen woningen), met uitsluitend analoge ontvangst.	62 800	35 300	14 100
Ia. Huishoudens met uitsluitend analoge ontvangst, onbekend of kabelaansluiting mogelijk is.			14 100
II. Huishoudens <i>met</i> de mogelijkheid van een kabelaansluiting, met uitsluitend analoge ontvangst.	34 900	42 300	42 300
III. Huishoudens met analoge ontvangst naast kabel of schotelontvangst (voor tweede of derde toestel)	202 300	49 400	56 400
<i>Ontvangst buiten vast huisadres</i>			
IV. Buitenshuis gebruik van analoge uitzendingen (recreanten)	216 300	112 800	91 700
V. Binnenvaartschippers met analoge ontvangst (schatting)	1 000–	1 000–	1 000–
	2 000	2 000	2 000
VI. Kermisondernemers (schatting)	1 000	1 000	1 000
Totaal aantal huishoudens met gebruik analoge ontvangst	519 300	242 800	221 600

Alternatieven voor analoge ether

De nog resterende gebruikers van analoge ethertelevisie moeten kiezen voor een alternatief. De leden Atsma en Bakker² hebben in dat verband moties ingediend die tot strekking hebben te garanderen dat er voor alle huishoudens gelijkwaardige, toegankelijke en betaalbare alternatieven zijn alvorens de analoge etherspreiding te beëindigen.

Er zijn vanaf eind oktober drie alternatieven beschikbaar. Voor elk alternatief zijn hieronder kort enkele kenmerkende eigenschappen en richtprijzen aangegeven. In de praktijk zullen de prijzen naar verwachting veelal lager uitvallen, omdat in de markt verschillende kortingsregelingen worden aangeboden om klanten te binden. Naar verwachting dient televisie via het internetprotocol (IP-TV) zich ook als alternatief aan, nu meerdere marktpartijen initiatieven ontplooien op dat terrein³.

1. Satelliet

Voor mensen die geen kabelaansluiting kunnen krijgen of willen hebben, is in het gehele land satellietontvangst beschikbaar⁴. Satellietontvangst is

¹ Intomart 2002 en 2004. In 2006 is het onderzoek herhaald.

² (Tweede Kamer 2004–2005, 29 800 VIII, nr. 88 en Tweede Kamer 2005–2006, 30 300, 44).

³ Tele2 is onlangs televisie via het internetprotocol (IP-TV) gestart.

⁴ Hierbij moet worden aangetekend dat de meeste regionale omroepen op dit moment niet via de satelliet uitzenden.

relatief goedkoop. Een installatiepakket met schotel, decoder en smartcard (€ 30,- per jaar) is op dit moment voor minder dan € 300 verkrijgbaar. Men krijgt dan een groot aanbod van publieke en commerciële zenders. De publieke zenders zijn gratis te ontvangen. Hoewel het een behoorlijke investering is, kan de schotel in vergelijking met een gemiddeld kabelabonnement in circa twee jaar worden terugverdiend. Ook voor een groot deel van de huishoudens op campings of vakantiehuizen vormt de satelliet een goed alternatief.

2. Kabel

Voor de huishoudens met de mogelijkheid van een kabelaansluiting, is het mogelijk om alsnog een aansluiting op de kabel te nemen. De kosten daarvan bedragen afhankelijk van de aanbieder € 100 – € 180 per jaar, plus éénmalige aansluitkosten.

3. Digitale ether

Na de introductie eind oktober 2006 kunnen huishoudens in Nederland – en niet alleen die in de Randstad – kiezen voor digitale ethertelevisie. Voor de ontvangst op campings of vakantiehuizen vormt digitale ethertelevisie eveneens een alternatief. De ontvangstapparatuur voor digitale televisie is bovendien niet plaatsgebonden en kan door hetzelfde huishouden eventueel zowel «thuis» als buitenshuis op de camping of in een vakantiehuis worden gebruikt. Om digitale ethertelevisie te kunnen ontvangen is een ontvanger en een smartcard nodig. De prijs voor een standaardontvanger inclusief buitenantenne bedraagt circa € 150,-. De smartcard zal éénmalig circa € 20,- kosten.

In eerste instantie zullen alleen de programma's van de landelijke publieke omroep en de regionale publieke omroepen die nu via de analoge ether worden uitgezonden in het hele land digitaal te ontvangen zijn. Zo spoedig mogelijk zal ook het bredere aanbod – de overige regionale publieke omroepen, alsook de commerciële en niet-Nederlandse televisiestations – landelijk beschikbaar komen. Digitenne heeft aangegeven de landelijke uitrol van haar pakket begin 2007 te willen voltooien. Nederland 1, 2 en 3 en de regionale omroep worden gratis doorgegeven via Digitenne. De publieke omroep brengt daarvoor zijn frequentieruimte in, inclusief ruimte voor de regionale omroepen. Als men naast de publieke omroep, ook belangstelling heeft voor het bredere pakket van Digitenne moet men zich daarop abonneren. Een abonnement op het bredere Digitenne-pakket kost ongeveer € 100,- per jaar.

Voorlichting aan burgers

Via voorlichting – waarbij gebruik wordt gemaakt van diverse kanalen – worden huishoudens die gebruik maken van de analoge televisie geïnformeerd over de voorgenomen omschakeling naar digitale ethertelevisie. De burgers krijgen informatie over de wijze waarop zij in de toekomst televisie kunnen blijven kijken, en wat ze daarvoor zelf moeten doen. Dit geldt ook voor recreanten – in een vakantiehuis of op de camping – die gebruik maken van de analoge uitzendingen.

V. Conclusie

De meeste huishoudens in Nederland kunnen na het beëindigen van de analoge verspreiding van televisie kiezen uit drie alternatieven voor televisieontvangst: kabel, satelliet en/of digitale ether. De huishoudens in plattelandsgebieden die niet kunnen worden aangesloten op een

kabelnetwerk hebben voorlopig twee alternatieven beschikbaar. Televisie via het internetprotocol (IP-TV) zal zich voor veel huishoudens in de komende maanden ook als alternatief gaan aandienen.

Bij twee alternatieven – satelliet en digitale ether – geldt dat de landelijke publieke zenders gratis worden doorgegeven. De regionale omroepen worden gratis doorgegeven via de digitale ether. Kijkers die nu alleen de publieke zenders ontvangen via de analoge ether, kunnen dat straks ook via de digitale ether. Het kabinet is daarom van mening dat uitvoering wordt gegeven aan de moties van de leden Atsma en Bakker. Door de gratis verspreiding van Nederland 1, 2 en 3 via digitale ethertelevisie wordt ook tegemoet gekomen aan de motie van het lid Van Dam.

Het kabinet geeft een impuls aan de verdere ontwikkeling van de digitalisering van de ether en bevordert de concurrentie tussen de infrastructuur. De burger krijgt hiermee meer keuzevrijheid en betaalt uiteindelijk alleen voor het distributiekanaal en het programmapakket dat men wil hebben.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst