

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 XII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 1997

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 juni 1997

Aanleiding voor deze brief is mijn toezegging aan de Tweede Kamer om antwoord te geven op de tijdens de Kamerbehandeling «Liberalisering Mediawetgeving»¹ op 18 maart jl. door de leden Verhagen, Roethof en Van Zuijlen gestelde vragen met betrekking tot **digitale geluidsomroep (Digital Audio Broadcasting; DAB)**.

Ik wil graag van de gelegenheid gebruik maken om daarbij nadere informatie te verstrekken over mijn streven om tot snelle introductie van DAB in Nederland over te gaan. Daarbij zal ik de relatie met FM-omroep aangeven en de mogelijkheden schetsen om DAB de huidige schaarste aan capaciteit voor geluidsomroep te laten verminderen.

Vervolgens ga ik over tot de beantwoording van de genoemde vragen.

Waarom streeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat de introductie van Digital Audio Broadcasting na?

1. Internationale ontwikkelingen

Het publiek is de afgelopen twee decennia op grote schaal de uitstekende geluidskwaliteit en het gebruiksgemak van de compact disc gaan waarderen. Daarmee stegen ook de eisen die aan geluidsomroep worden gesteld. De meest gebruikte vorm ervan, de FM-omroep, kan niet tegemoet komen aan deze eisen.

Met name FM-ontvangst in de auto wordt gekenmerkt door ontvangststoringen.

Om een oplossing te bieden aan de tekortkomingen van FM-omroep werd in 1982 door de Europese Raad van Ministers het industrieproject «EUREKA 147; Digital Audio Broadcasting (DAB)» geïnitieerd. In 1984 werden de eerste succesvolle demonstraties gegeven met het prototype van de digitale radio. Deze demonstraties toonden aan dat DAB uitste-

¹ Tweede Kamer, 1996–1997, 24 808, Handelingen II, 456–459.

kende geluidskwaliteit onder de meest moeilijke ontvangst-omstandigheden kan bieden.

In de afgelopen jaren is het DAB-systeem verder ontwikkeld, gestandaardiseerd¹ en is inmiddels gereed voor massaproductie. DAB is een geheel nieuwe vorm van geluidsomroep, die vraagt om een nieuwe infrastructuur. De huidige omroepzenders, noch radio-ontvangers kunnen er voor worden gebruikt. De noodzaak van een nieuwe infrastructuur zal leiden tot een geleidelijke ontwikkeling van DAB in de markt, terwijl FM-omroep nog een aantal jaren zal blijven voortbestaan. Uiteindelijk wordt, bij gebleken succes van DAB, het geleidelijke verdwijnen van FM-omroep voorzien. Ik kom daar in de beantwoording van de vragen meer in detail op terug.

Naast de mogelijkheid om omroepprogramma's te verzorgen met diverse gradaties van geluidskwaliteit (tot de kwaliteit van een compact disc toe), kan DAB ook informatiediensten bieden, die al of niet aan de omroepprogramma's zijn gerelateerd. Deze diensten kunnen variëren van meer gecompliceerde vormen van RDS (Radio Data System, zoals in gebruik bij FM-omroep) tot multimediatoepassingen met tekst, geluid en beeld.

De CEPT (European Conference of Post and Telecommunication Administrations) heeft zich in 1995 uitgesproken voor introductie van DAB in Europa. Omdat DAB zo sterk afwijkt van FM-omroep dat plaatsing in de FM-band, naast de bestaande FM-stations, niet mogelijk is, diende gezocht te worden naar een eigen band (of banden) in het radiospectrum. De CEPT stelt daartoe voor om delen van het radiospectrum, eerder toegewezen aan televisieomroep en aan omroep gerelateerde diensten, te gaan gebruiken (216–240 MHz)². Bestaand gebruik dient uitgefaseerd te worden. In Nederland zal dit ongeveer f 600 000 aan kosten met zich mee brengen. Deze kosten zullen verhaald kunnen worden op het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

In juli 1995 vond in Wiesbaden onder auspiciën van de CEPT een planningsconferentie plaats. Het hoofddoel van deze conferentie was te komen tot een verdeling van de op korte termijn in Europa beschikbare frequenties voor DAB. Na de Europese planningsconferentie is in Nederland gestart met de voorbereiding van het toewijzingsbeleid. Daartoe vindt door mijn ministerie in nationaal en internationaal verband frequentiecoördinatie plaats. Dit leidt tot het elders in het radiospectrum onderbrengen van de huidige gebruikers van de aan Nederland toegewezen DAB-ruimte en het geleidelijk (in 1998, 1999 en 2001) vrijkomen van de frequenties voor DAB-gebruik.

In Zweden en het Verenigd Koninkrijk werd de introductie van DAB zo belangrijk gevonden door omroep en overheid dat, ondanks de afwezigheid van consumentenontvangers, in 1995 de eerste operationele DAB-netwerken in bedrijf werden genomen. De verwachting is dat delen van Duitsland zullen volgen in het najaar van 1997.

In 1995 is in Nederland een pilot project gestart waarmee de technische mogelijkheden voor omroep en nieuwe datadiensten worden onderzocht. Het project loopt nog en de bevindingen zijn positief.

2. Het tekort aan programmacapaciteit voor geluidsomroep

Aan de toegenomen vraag naar omroepfrequenties kan nauwelijks nog voldaan worden door de, in ruimte beperkte, FM-band.

Met DAB kan in de komende jaren extra capaciteit voor geluidsomroep geleverd worden, ter aanvulling op de FM-capaciteit.

De verwachting is overigens dat het aantal DAB-ontvangers onder het

¹ European Telecommunication Standard (ETS) 300 401.

² CEPT/ERC Results of the Detailed Spectrum Investigation Phase 2; maart 1995.

Nederlandse publiek, de eerste jaren na introductie van DAB, zeer klein zal zijn in verhouding tot de grote aantallen FM-ontvangers, die in gebruik zijn.

Door de beperkte toegang tot DAB, die hier het gevolg van zal zijn, kan de eerstkomende jaren nog geen sprake zijn van het opheffen van schaarste aan capaciteit voor geluidsomroep.

Ik kom op beide aspecten, schaarste en aantallen ontvangers, meer in detail terug in de beantwoording van de vragen van Verhagen, Roethof en Van Zuijlen.

3. Mobiel gebruik van de elektronische snelweg

DAB zal kunnen leiden tot de ontwikkeling van nieuwe diensten, die van betekenis zijn voor de elektronische snelweg (zoals bijv. Internet). Voor veel van de informatiediensten, die nu ontwikkeld worden, zijn nog weinig mogelijkheden beschikbaar voor mobiel gebruik. DAB met zijn uitstekende mobiele ontvangstmogelijkheden kan een rol spelen als distributiemedium. Experimenten, die kunnen leiden tot de ontwikkeling van informatiediensten, bijvoorbeeld in relatie met Internet, vinden thans plaats in het kader van het Nederlandse DAB pilot project.

Opgemerkt dient te worden dat de eerste generatie consumentenontvangers voor DAB beperkte datamogelijkheden zal hebben.

Binnen enkele jaren echter worden DAB-ontvangers verwacht, die veel meer mogelijkheden bieden voor data en daarmee – naast radio – zullen kunnen fungeren als multimedia terminal (met beeld, tekst en geluid).

4. Efficiënter gebruik van het radiospectrum

Afhankelijk van de grootte van de verzorgingsgebieden, kan verspreiding van DAB spectrum-efficiënter zijn dan FM-omroep.

De grootste winst wordt behaald bij landelijke netten, waar ongeveer vijf maal zoveel radiostations, met betere geluidskwaliteit dan bij FM-omroep, in dezelfde hoeveelheid radiospectrum kunnen worden geplaatst.

Aangetekend moet worden dat voor kleinschalige mediatoepassingen zoals lokale radio het medium DAB, in zijn huidige vorm, minder geschikt is. Indien de lokale omroep zou uitzenden via DAB en de bedieningsgebieden zouden overeenkomstig de huidige bedieningsgebieden zijn, dan zou ongeveer zes maal zoveel ruimte in het radiospectrum in beslag genomen worden als nu het geval is. Deze ruimte is niet beschikbaar.

Omdat uitfasering van FM-omroep alleen plaats kan vinden indien ook voor lokale omroep een plaats in DAB gevonden wordt, zullen de frequentie-technische aspecten van DAB, zoals ze gelden voor lokale omroep, onderwerp van nadere studie worden.

Indien het nieuwe medium DAB een succes blijkt te worden in de markt en lokale omroep op frequentie-efficiënte wijze een plaats geboden kan worden in DAB, zal actief gestreefd worden naar een geleide uitfasering van FM-omroep.

De verwachting is overigens dat zo'n uitfasering van FM-omroep en daarmee het realiseren van het efficiëntere gebruik van het radiospectrum door geluidsomroep nog wel zo'n 20 tot 25 jaar kan duren.

Inmiddels zijn in Europees verband onderzoeken gestart naar de mogelijkheden om ook lange-, midden- en kortegolfomroep te digitaliseren. Het is echter te vroeg om in dit verband de mogelijkheden, qua techniek en marktontwikkeling, in te schatten.

Het beleid rond de introductie van DAB

Medio 1998 zullen de eerste DAB-ontvangers voor consumentengebruik verschijnen op de West-Europese markt. Het beleid rond de introductie van DAB in Nederland is hierop afgestemd.

Onder voorzitterschap van mijn ministerie wordt in een interdepartementaal projectteam gewerkt aan de beleidsvorming rond DAB. In het team participeren ook de ministeries van Economische Zaken, Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De gedachten over de introductie van DAB worden in nauwe samenhang met marktpartijen ontwikkeld.

Het beleid zal gebaseerd zijn op de volgende uitgangspunten:

- Gezien de dynamiek van de markt en de toepassingen van DAB wordt een grote vrijheid voor de dienstenaanbieders geboden; door naast ruimte voor omroep, ook mogelijkheden te creëren voor informatie-dienstenaanbieders, worden innovatieve initiatieven gefaciliteerd. De marktwerking en marktontwikkeling worden daarmee gestimuleerd.
- Aan marktpartijen wordt een lage toetredingsdrempel en een rechtvaardige toegang geboden. Indien geen sprake is van schaarste aan DAB-capaciteit, in de zin dat de vraag naar capaciteit het aanbod daarvan niet overtreft, kunnen gegadigden, die aan nader te bepalen voorwaarden voldoen, toegang tot DAB krijgen. Indien wel sprake is van schaarste zal worden overgegaan tot veiling van de DAB-capaciteit.
- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt zich actief op om zo veel mogelijk frequenties beschikbaar te kunnen stellen. Dit door middel van nationale en internationale coördinatie.

Er wordt naar gestreefd de beleidsvoorstellen voor de introductie van DAB in het najaar van dit jaar gereed te hebben om zo, na politieke discussie, in de eerste helft van 1998 tot een verdeling van de beschikbare DAB-capaciteit te kunnen komen.

Beantwoording van de vragen van de leden Verhagen, Roethof en Van Zuijlen

Tijdens de eerder genoemde Kamerbehandeling van het wetsvoorstel «Liberalisering Mediawetgeving» op 18 maart jl. werd mij door de heer Verhagen gevraagd de mogelijkheden van DAB in een overzicht weer te geven. Hierbij werd vooral bedoeld op de mogelijkheden, die bestaan om het aantal DAB radio ontvangers uit te breiden.

De vraag van mevrouw Roethof naar de snelheid van invoering van digitalisering sluit hierbij aan. Bij dezen antwoord ik op beide vragen:

De initiële DAB-capaciteit zal voldoende mogelijkheden bieden om twaalf tot vierendertig radioprogramma's uit te zenden met landelijke bedekking (het aantal programma's is sterk afhankelijk van de gekozen geluidskwaliteit). Deze capaciteit, waarmee die van de FM-band voor landelijke omroep kan worden geëvenaard, lijkt voldoende groot te zijn om de markt voor DAB tot ontplooiing te laten komen. Uiteraard zijn daarbij de aantrekkelijkheid van het programma-aanbod en de prijs van de ontvanger van cruciaal belang. Omroepen en informatiediensten-leveranciers tonen veel belangstelling om uit te gaan zenden via DAB. Verwacht wordt dat de initiële prijs van de consumentenontvanger, die zal liggen tussen de f 1000 en f 1200, voor de eerste groep kopers (de zgn. «early adopters») niet onoverkomelijk zal zijn.

De beschikbaarheid van ontvangers in Nederland en de ontwikkeling van de prijzen zal sterk bepaald worden door de ontwikkelingen in de

Duitse markt, waar de eerste consumentenontvangers naar verwachting medio 1998 leverbaar zullen zijn. Het aantal DAB-ontvangers in Nederland, zal bij de ingebruikname van het eerste Nederlandse DAB-net (haalbaar lijkt eind 1998), de enkele duizenden waarschijnlijk niet te boven gaan.

De DAB-kanaalcapaciteit kan in het begin van de volgende eeuw toenemen en, naar schatting, ruimte bieden aan ongeveer 50 radioprogramma's met landelijke en regionale bedekking. Ook voor informatiediensten komt dan meer ruimte beschikbaar.

Marktverwachtingen gaan uit van een doorgroei van het aantal DAB-ontvangers in het begin van de volgende eeuw tot enkele honderdduizenden. Daarmee begint DAB een bescheiden rol te spelen in het opheffen van de schaarste aan capaciteit voor geluidsomroep.

Wat betreft de vraag van mevrouw Van Zuijlen naar de plannen van het kabinet met betrekking tot een eventuele DAB-veiling en het koppelen van een veiling van FM-frequenties aan DAB, het volgende:

Uit de contacten van mijn ministerie met omroepen en informatiediensten blijkt veel belangstelling voor DAB door marktpartijen. Mocht deze grote belangstelling leiden tot schaarste aan DAB-capaciteit, dan zal het veilinginstrument worden ingezet om tot verdeling van DAB-capaciteit te komen.

De verwachting is overigens dat in de eerste vier à vijf jaar na de introductie van DAB weliswaar extra capaciteit voor geluidsomroep wordt geboden, maar de marktpenetratie van de DAB-ontvangers nog zo laag zal zijn dat DAB nauwelijks invloed zal hebben op de beluistering van FM. DAB zal in deze periode dan ook nauwelijks van invloed zijn op het veilen van FM-frequenties.

In het kader van het DAB-beleidsproject worden de meningen van de marktpartijen (omroep en informatiedienstenleveranciers) gehoord. Ook gedachten om het veilen van FM-frequenties te koppelen aan de verplichting om DAB-frequenties te gaan gebruiken, zijn ter sprake geweest. Een dergelijke aanpak wordt echter sterk negatief beoordeeld door de omroep. Om tot een snelle start van DAB te komen wordt van de overheid veel meer een faciliterende rol verwacht, teneinde een laagdrempelige toegang te bieden tot DAB. Bij koppeling van DAB-gebruik aan FM-frequenties zou zich overigens ook het praktische probleem kunnen voordoen, dat de verplichting om DAB-frequenties te gaan gebruiken kan leiden tot schaarste aan DAB-capaciteit en dus tot inzet van het veilinginstrument. Het is immers denkbaar dat een deel van de DAB-capaciteit, los van FM-frequenties, wordt uitgegeven. Daarbij zou de overheid een situatie van schaarste creëren. Dit wordt algemeen als ongewenst gezien.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink