

**Beleidsvoornemen
Vergunningen voor Digitale Televisie
en
Bestemming van de 700 MHz Band**

1. Aanleiding

1.1 Inleiding

De Stichting Nederlandse Publieke Omroep (verder: NPO) en Digitenne B.V. (onderdeel van KPN, verder: Digitenne) zijn in Nederland de vergunninghouders voor digitale televisie via de ether (DVB-T Digital Video Broadcasting-Terrestrial¹). De commerciële televisieprogramma's van Digitenne worden gezamenlijk met de publieke programma's van NPO (NPO 1, 2 en 3 en de regionale omroep) uitgezonden. De programma's van de publieke omroep vallen onder de verantwoordelijkheid van NPO en worden free-to-air uitgezonden, dat wil zeggen dat als consumenten uitsluitend de Nederlandse publieke programma's willen ontvangen hiervoor geen abonnement of smartcard van Digitenne nodig is. Naast televisieprogramma's worden aanvullend ook radioprogramma's uitgezonden. Naast Digitenne bieden ook wholesaleafnemers als EDPNet en Stipte DVB-T diensten aan, vaak in combinatie met of als onderdeel van een groter dienstenpakket.

De DVB-T vergunningen lopen, na een termijn van 15 jaar, op 31 januari 2017 af. In de markt is behoefte aan duidelijkheid over de beschikbaarheid van frequentieruimte voor digitale ethertelevisie na deze datum. Dit is van belang voor de plannen van de huidige en toekomstige gebruikers en mede-gebruikers van het spectrum, en van andere partijen die belangen hebben bij de dienstverlening (zoals contentaanbieders, omroepen, infrastructuurbeheerders, wholesaleaanbieders, etcetera). Daarnaast is het relevant dat ook consumenten tijdig zicht hebben op de toekomstige beschikbaarheid van de dienst. Het ministerie van Economische Zaken (verder: het ministerie) is verantwoordelijk voor de verdeling van het spectrum en wil met het voorliggend voornemen voorzien in de gevraagde duidelijkheid. Vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het omroepfrequentiebeleid gebeurt dat in nauwe samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

1.2 Huidig beleidskader

Het Frequentiebeleid in Nederland is gericht op (het bijdragen aan) duurzame economische groei, met ruimte voor innovatie en kennisontwikkeling om de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken, en aangesloten en inspelend op verander(en)de marktomstandigheden en de technologische ontwikkelingen. Een van de belangrijkste doelstellingen van het frequentiebeleid is de bijdrage aan economische groei en innovatie. Dat betekent dat zoveel mogelijk drempels in het gebruik van spectrumrechten moeten worden weggenomen. Daarmee kan adequaat door marktpartijen worden ingespeeld op veranderende marktomstandigheden en nieuwe technologieën.

De rol van de overheid is het doelmatig bestemmen van frequentieruimte en het borgen van publieke belangen. De doelstelling van doelmatig frequentiegebruik is, naast de eerder genoemde doelstelling, onverkort uitgangspunt van het beleid. Dat houdt in dat frequenties doelmatig moeten worden bestemd, verdeeld en gebruikt. Dat betekent dat voldoende frequentieruimte moet worden bestemd om een economisch, maatschappelijk of cultureel doel te kunnen realiseren (effectief frequentiegebruik), maar dat tegelijkertijd niet meer frequentieruimte wordt bestemd dan noodzakelijk is voor (het aanbod van) een bepaalde dienst of toepassing (efficiënt frequentiegebruik).

¹ DVB-T is een transmissiestandaard; aardse digitale televisie of digitale televisie via de ether wordt ook wel Digital Terrestrial Television (DTT) genoemd. Niet te verwarren met digitale televisie via (mobiel) internet.

1.3 Marktverkenning

Het ministerie heeft in de zomer van 2014, in de aanloop van het voornemen, via internet een peiling uitgevoerd naar de potentiële marktbelangstelling in Nederland voor digitale ethertelevisie na 2017. De reden daarvan is geweest dat de marktbehoefte aan televisiediensten via aardse omroepzendernetwerken na 2017 op voorhand geen uitgemaakte zaak leek. Uit de (uiteenlopende) reacties in de peiling bleek dat ook bij de respondenten geen eenduidig gemeenschappelijk beeld bestond over de toekomstige rol van, en behoefte aan, digitale televisie via de ether. Respondenten erkennen de groeiende populariteit van al dan niet door internet mogelijk gemaakte alternatieven om televisie(signalen) bij de consument te krijgen. Sommige respondenten voorzien weinig marktruimte voor ethertelevisie na 2017, anderen vinden het echter juist van belang dat vanwege de keuzevrijheid en het concurrentie-effect ethertelevisie behouden blijft. Omdat vanaf 1 augustus 2014 de publieke zenders via de satelliet niet meer gratis worden verspreid, vormt ethertelevisie de enige mogelijkheid voor NPO om aan de Mediawettelijke 'free-to-air' verplichting te kunnen voldoen. De (voorzien) herbestemming van een deel van de televisieband² voor mobiel breedband draagt eveneens bij aan de onduidelijkheid over de toekomstige rol van digitale ethertelevisie in Nederland. Het betreft hier het spectrum van 694 – 790 MHz (de 700 MHz band).

1.4 Voornemen ter consultatie

Het ministerie heeft op grond van de resultaten van deze peiling, nadere gesprekken met individuele marktpartijen, de internationale ontwikkelingen op frequentierrein en de Nederlandse marktsituatie een beleidsvoornemen ontwikkeld over de toekomst van de DVB-T vergunningen en over de datum waarop de 700 MHz band in Nederland beschikbaar komt voor mobiel breedband. Dat voornemen wordt hierbij gepresenteerd en ter consultatie voorgelegd.

Partijen kunnen uiterlijk 15 juni 2015 reageren via www.internetconsultatie.nl/dvbt_700MHzband.

² 470 -790 MHz

2. Ontwikkelingen

2.1 Ontwikkelingen DVB-T in Nederland

Met de intrede van digitalisering ontstonden mogelijkheden om de (schaarse) omroepfrequenties ten opzichte van analoog gebruik efficiënter te kunnen gaan gebruiken, met ruimte voor meer programma's, met een technisch betere ontvangstkwaliteit en met mogelijkheden voor draagbaar en mobiel gebruik. Op 31 januari 2002 zijn aan NPO en Digitenne vergunningen verleend voor DVB-T. De publieke omroep zond al langer via de (analoge) ether uit, maar vanaf dat moment waren nu ook de commerciële omroepen via de (digitale) ether te ontvangen. Specifieke doelstelling van deze uitgifte was – naast het efficiënt gebruik van de ether en de voordelen die DVB-T biedt voor de consument - het bevorderen van de marktwerking en concurrentie met andere omroepinfrastructuren (voornamelijk met de kabel waar digitalisering nog in de kinderschoenen stond). In de nacht van 11 op 12 december 2006 zijn de analoge televisiezenders via de ether, na een tijdperk van 55 jaar, vervolgens uitgeschakeld.

Met de komst van een nieuwe aanbieder met een nieuw, eigen en digitaal netwerk ontstonden prikkels voor de kabelmaatschappijen om de digitalisering van de kabel te gaan versnellen. In de topjaren 2010 en 2011 beschikte Digitenne over ruim 1 miljoen geregistreerde primaire abonnees. Na deze jaren is dit aantal gaan dalen. "NPO-only" kijkers worden niet geregistreerd. Hun aantal is niet bekend maar het ministerie schat het aantal laag in omdat uit consumentenonderzoek meermaals is gebleken dat circa 99% van de huishoudens een betaald, commercieel tv-standaardabonnement heeft. In het derde kwartaal van 2014 telde Digitenne 508.000 klanten, in het eerste kwartaal van 2015 478.000³. Het aandeel van DVB-T in de televisiemarkt bedraagt momenteel (geschat) 6%⁴. Inmiddels bieden alle kabelbedrijven in Nederland digitale televisie aan; van de huishoudens beschikt bijna 95% over een kabelaansluiting. De kabel heeft het grootste aandeel in het totale aantal digitale televisieaansluitingen (57% aan het eind van het derde kwartaal van 2014⁵) maar krijgt in toenemende mate concurrentie van televisie via glasvezel of DSL.

In de Middellangetermijn visie op telecommunicatie, media en internet van het ministerie⁶ is aangegeven dat klassieke telecomdiensten en audiovisuele mediadiensten - waaronder DVB-T wordt geschaard - meer en meer opgaan in het nieuwe economische systeem dat het internet teweegbrengt. Diensten, dienstenaanbieders, apparatuur en markten, vroeger vrij traditioneel gescheiden, zijn of raken onlosmakelijk met elkaar verbonden; de grenzen tussen telecom en media vervagen. Televisiekijken is, of wordt, op steeds meer schermen mogelijk (traditionele tv, pc, laptop, smartphone, tablet, smartwatch, connected tv's); via welk netwerk de televisiesignalen bij de consument komen, is voor hem of haar steeds minder relevant aan het worden. Dit verschijnsel (convergentie) is op zich niet nieuw. Zo biedt het traditionele koperen telecomnetwerk al sinds 2006 naast telefonie- en internetdiensten ook televisie aan, maar de snelheid waarmee deze trend zowel op het vaste als op het draadloze domein door internet wordt aangejaagd, is ongekend.

Digitale televisie via andere infrastructuren, al dan niet in combinatie met vast en mobiel internet, met mogelijkheden om televisiekijken via uitgesteld en 'on demand' opties persoonlijk te maken, groeien in populariteit. Het moederbedrijf van Digitenne, KPN, beschikt zelf over andere infrastructuren om televisiesignalen bij de consument te krijgen.

³ <http://www.telecompaper.com/nieuws/kpn-consumer-residential-q3-kosten-dalen-harder-dan-omzet--1045751>
<http://www.telecompaper.com/nieuws/kpn-prijsverhoging-digitenne-door-dalend-aantal-klanten--1082810>

⁴ <http://www.telecompaper.com/nieuws/iptv-wint-terrein-op-de-nl-tv-markt-ten-koste-van-kabel--1050992>

⁵ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13838/Telecommonitor-derde-kwartaal-2014/>

⁶ TK 26 643, nr. 300

Daarin wordt flink geïnvesteerd. KPN rapporteerde over het derde kwartaal van 2014 een sterke groei van het aantal klanten met IPTV (televisie via het internetprotocol)⁷.

2.2 Ontwikkelingen DVB-T in Europa

Verreweg de meeste landen van de EU hebben inmiddels analoge televisie uitgeschakeld ten gunste van DVB-T, maar het beeld over de toekomst van digitale ethertelevisie in Europa varieert per land. Afhankelijk van de beleidsdoelstellingen en de marktsituatie wordt DVB-T in veel landen gezien als het primaire platform voor de levering van televisiediensten, of als een (volwaardig) concurrerend platform. In andere landen heeft DVB-T een specifieke functie in bijvoorbeeld grote rurale gebieden. Soms fungeert DVB-T meer als aanvulling op andere televisiemogelijkheden dan als (volwaardig) concurrent. Waar in sommige landen al expliciet is gekozen om de opvolger van DVB-T, namelijk DVB-T2, die efficiënter is, te introduceren (zoals in Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk (VK) en Italië) is men in andere landen nog niet zo ver. Implementatiesnelheden kunnen dus verschillen per land, waarbij onder meer kostenoverwegingen of de vraag vanuit de markt hierbij een rol spelen.

2.3 Vrijmaken 700 MHz omroepband

Met de opkomst en groeiende populariteit van gebruiksvriendelijke smartphones is het gebruik van mobiel internet enorm gegroeid. De verwachting is dat het mobiele dataverkeer in de komende jaren zal blijven groeien doordat meer en meer diensten en applicaties beschikbaar komen en er een groot aantal andere 'connected devices' gebruik gaat maken van het mobiele netwerk. Om in de groeiende behoefte aan mobiele breedband communicatie te voorzien, is aanvullende frequentieruimte nodig.

De Internationale Telecommunicatie Unie (ITU), een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties en onder meer verantwoordelijk voor het op wereldniveau toewijzen van frequentiespectrum, heeft daarom besloten opnieuw een deel van de UHF omroepband⁸ (die primair in gebruik is voor digitale televisie) mede te bestemmen voor mobiel breedband: de 700 MHz band (694-790 MHz)⁹. Dit besluit treedt in 2015 in werking voor ITU Regio 1, waartoe de Europese Unie behoort. De Europese Unie zal deze band gaan herbestemmen voor mobiele communicatie. De voorgenomen termijn waarop de 700 MHz voor mobiel breedband beschikbaar dient te zijn in Lidstaten ligt rond 2020, met 2022 als deadline. De Europese Commissie komt daarover nog met een mededeling zodra de nodige adviezen en studies over dit onderwerp zijn afgerond¹⁰. Het formele besluit van de Europese Unie over de beschikbaarheid van de 700 MHz band zal na de World Radio Conference van november 2015 worden genomen. Dan rondt de ITU met het vaststellen van de onderband en het vaststellen van de definitieve kanaalindeling haar besluitvorming over de (mede)bestemming van de 700 MHz band, af. Een aantal Europese landen (Finland, Zweden, Duitsland, Frankrijk, Denemarken en het VK) heeft vergevorderde mobiele plannen met de 700 MHz band en ook Nederland heeft aangekondigd deze band te zullen bestemmen voor mobiele communicatie¹¹.

⁷ <http://corporate.kpn.com/pers/persberichten/resultaten-derde-kwartaal-2014-2.htm>

⁸ 470 – 790 MHz

⁹ Per 1 januari 2013 is ook al de 800 MHz band (790-862) beschikbaar gekomen voor mobiel. Deze band is in Nederland in december 2012 tijdens de multibandveiling geveild.

¹⁰ De voorzitter van een High Level Group vanuit de industrie Lamy heeft de Europese Commissie (EC) geadviseerd over het toekomstig gebruik van de UHF band. Daarnaast ontwikkelt de RSPG op verzoek van de EC lange-termijn strategie. De High Level Group en de RSPG adviseren de 700 MHz band in de periode 2020-2022 beschikbaar te stellen voor mobiel. Ook heeft de EC een wetenschappelijk onderzoek uitgezet naar de kansen die de convergentie van omroep en breedband biedt en naar de impact daarvan op spectrum- en netwerkgebruik. De CEPT is op grond van een mandaat van de Europese Commissie vanuit de techniek zoals compatibiliteit, grenscoördinatie en bandplanning, scenario's aan het ontwikkelen voor toekomstig gebruik van de UHF omroepband. Zie verder ook paragraaf 3.1 van http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf

¹¹ TK vergaderjaar 2014-2015, 24095, nr. 374

3. Overwegingen en voornemens met betrekking tot ethertelevisie

3.1 Publieke digitale ethertelevisie na 2017

De NPO heeft van overheidswege frequentieruimte ter beschikking gekregen en moet op grond van de Mediawet de algemene televisieprogrammakanalen via een omroepzender gratis aan het publiek beschikbaar stellen (dat wil zeggen zonder dat voor de ontvangst andere kosten moeten worden betaald dan de kosten voor aanschaf en gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken). Sinds de stopzetting van de analoge etheruitzendingen in 2006 voldoet de NPO aan deze verplichting met de distributie via DVB-T en via de satelliet maar de gratis verspreiding van publieke zenders via de satelliet is vanwege kostenoverwegingen vanaf 1 augustus 2014 stopgezet. Daardoor kan de NPO de 'free-to-air' verplichting uitsluitend nog via ethertelevisie nakomen. Omdat in principe iedereen in Nederland met ethertelevisie bereikbaar is, stelt ethertelevisie –anders dan andere televisie-infrastructuren– de NPO in staat de universele verzorging van de publieke (televisie)diensten te realiseren.

Daarnaast is er een groep consumenten die om uiteenlopende redenen *uitsluitend* publieke zenders wil of kan ontvangen. Hoewel zoals eerder aangegeven hun aantal laag wordt ingeschat, kan het nog steeds gaan om duizenden huishoudens in Nederland.

De publieke omroep wordt gefinancierd uit publieke middelen. Het Kabinet heeft in het kader van het plan van aanpak over de verhoging van de eigen inkomsten van de publieke omroep aangegeven dat voor televisiedistributie via de ether momenteel geen besparingsmogelijkheden zijn¹².

Het ministerie verwacht dat ook na 2017 ethertelevisie in Nederland een maatschappelijk-culturele rol zal vervullen en ziet vooralsnog geen aanleiding om na 31 januari 2017 geen frequentieruimte meer te bestemmen voor publieke ethertelevisie.

3.2 Commerciële digitale ethertelevisie na 2017

Na een groeiperiode sinds de lancering in 2002 van DVB-T is het aantal gebruikers van ethertelevisie gedaald door de groeiende populariteit van alternatieve televisiemogelijkheden. Het aandeel van DVB-T in de televisiemarkt in Nederland is momenteel weliswaar niet groot, maar ethertelevisie onderscheidt zich met unieke voordelen en kwaliteiten van andere infrastructuren. Ethertelevisie heeft waarde onder meer op locaties waar de consument technisch moeilijk, of geen, toegang heeft tot een andere infrastructuur (bijvoorbeeld in buitengebieden of op vaarwegen). Ook is ethertelevisie van belang voor consumenten die om andere redenen (bijvoorbeeld kosten of gebruikersgemak) niet van een andere infrastructuur gebruik wensen te maken, of voor consumenten die ethertelevisie juist als goedkope of gratis aanvulling daarop gebruiken. Het ministerie verwacht dat ethertelevisie na 2017 met name voor nichedoelgroepen belangrijk zal blijven. Ondanks de afname van (geregistreerde) kijkers, zal er aan het eind van de huidige vergunningtermijn van Digitenne op 31 januari 2017 naar verwachting nog sprake zijn van een groep van ca. 300.000 – 400.000 klanten¹³ (primaire en secundaire abonnees, inclusief wholesaleaanbieders). Het ministerie put hieruit de verwachting dat voor een aantal jaren daarna, een commerciële rol voor ethertelevisie in Nederland nog weggelegd kan zijn, zij het waarschijnlijk bescheiden en vooral gericht op nichedoelgroepen en als aanvulling op grotere pakketaanbiedingen van verschillende aanbieders.

¹² TK vergaderjaar 2014-2015, 32827, nr. 65

¹³ Geschat cijfer op basis van diverse marktcommentaren.

Gelet op het bovenstaande is het ministerie van mening dat ethertelevisie na 2017 nog bestaansrecht heeft. Het ministerie ziet dan ook vanuit maatschappelijk-economisch oogpunt vooralsnog geen aanleiding om na 31 januari 2017 geen frequentieruimte meer te bestemmen voor commerciële ethertelevisie.

3.3 Efficiënt spectrumgebruik en innovatie

De DVB-T technologie die nu in Nederland in gebruik is berust op een standaard die meer dan 20 jaar bestaat. De standaard is weliswaar goed onderhouden maar nauwelijks aangepast. Een innovatieve subset, DVB-H (andheld), bedoeld voor digitale televisie op de mobiele telefoon, heeft rond 2010 een korte opleving gehad maar de technologie is niet aangeslagen. De dienstverlening is in Nederland medio 2011 stopgezet. Met DVB-T2, de opvolger van DVB-T, komen efficiënter spectrumgebruik en innovatie nu in beeld. DVB-T2 biedt in combinatie met een efficiënte codering een hogere beelddefinitie (en dus beter beeld) dan DVB-T, een hogere compressie waardoor meer ruimte ontstaat voor andere programma's alsmede –op termijn– verbeterde mogelijkheden voor mobiel gebruik. Met de mogelijke upgrade naar High Definition-kwaliteit komen ook de nieuwere, grotere televisieformaten waar HD tot zijn recht komt, binnen bereik van ethertelevisie.

Met de voorziene vrijmaking van de 700 MHz band voor mobiel breedband zal ongeveer 30% van de voor ethertelevisie beschikbare frequentieruimte verloren gaan. Om dit verlies te kunnen opvangen en tenminste een kwantitatief en kwalitatief aanbod te kunnen blijven leveren dat vergelijkbaar is met het huidige DVB-T aanbod, is de inzet van DVB-T2 noodzakelijk. DVB-T2 biedt namelijk de mogelijkheid om de frequentiegebruiksrechten (zogenaamde "allotments") per land te vergroten en daardoor de frequentieband beter te benutten dan DVB-T. Door de frequentieplanning tussen buurlanden die daarvoor al hebben gekozen te baseren op DVB-T2, kan het verlies aan frequentieruimte door het wegvallen van de 700 MHz band hierdoor grotendeels worden gecompenseerd. Met de technologie die momenteel in Nederland in gebruik is, is dat niet mogelijk en zullen bovendien nieuwe toepassingen niet of nauwelijks van de grond kunnen komen. Het wegvallen van 30% van de frequentieruimte zal bij gebruik van de huidige DVB-T technologie (grote) gevolgen hebben voor kwantiteit en kwaliteit van het huidige aanbod van televisiediensten via de ether en mogelijk leiden tot verdere, versnelde afname van het aantal klanten.

Met de inzet van nieuwe en efficiëntere technologieën komen, samengevat, nieuwe toepassingen in zicht en zal het verlies aan omroepspectrum door het vrijmaken van de 700 MHz band kunnen worden opgevangen. Efficiënt spectrumgebruik en innovatie zijn belangrijke doelstellingen van het frequentiebeleid. Daardoor blijven belangrijke condities behouden om de rol die digitale ethertelevisie in Nederland nog speelt, te kunnen blijven waarmaken en waar mogelijk te versterken.

Innovatie vraagt nieuwe investeringen. Het gaat bij ethertelevisie in Nederland met name om investeringen voor het moderniseren van het netwerk maar ook om aanpassingen te kunnen doorvoeren in het netwerk als gevolg van het proces van vrijmaken van de 700 MHz band in de buurlanden. Daarnaast dienen voor de consument nieuwe en voor DVB-T2 geschikte decoders¹⁴ te worden aangeschaft en te worden geplaatst.

¹⁴ De huidige decoders zijn in bruikleen afgestaan aan de consument en niet geschikt voor DVB-T2. In verband met de (gefaseerde) transitie naar DVB-T2 moeten de decoders ook DVB-T zo lang nog aankunnen. Consumenten die ethertelevisie ontvangen via een televisie met ingebouwde tuner kunnen zelf beoordelen wat voor hen het beste is. Moderne televisies zijn hier al op voorbereid.

3.4 Televisiedistributie via de ether op langere termijn

Ondanks dat het ministerie verwacht dat na 2017 televisie via de ether (zeker met DVB-T2) nog een rol zal spelen in Nederland, is dat op de langere termijn minder zeker.

Ten eerste zullen naar verwachting van het ministerie de mogelijkheden om anders dan via een omroepzendernetwerk televisie bij de consument te brengen, in omvang en populariteit blijven groeien. De convergentie van telecom, ICT en media, versneld door internet, en de vraag van de consument naar HD-kwaliteit, interactieve (on-demand) diensten en op-maat zenderpakketten, liggen hieraan voor een belangrijk deel ten grondslag. Als de concurrentie door de niet-ether alternatieven verder toeneemt, zal het belang van omroepzendernetwerken afnemen. Een nieuwe factor die op termijn in de concurrentieverhoudingen op de televisiemarkt een rol kan spelen is de ontwikkeling van zogenoemde convergente platformen. Dit zijn platforms die gebruik maken van het UHF spectrum beneden de 700 MHz en zowel televisieomroepdiensten leveren als mobiele communicatiediensten. Dit maakt het mogelijk om met relatief weinig bandbreedte tegemoet te kunnen komen aan de groeiende consumptie van met name video content via mobiele apparaten. LTE Broadcast, of een opvolger daarvan, zou hiervoor een kandidaat kunnen worden¹⁵. In een advies aan de Europese Commissie heeft Plum Consulting geconcludeerd dat er op dit moment nog geen economische "case" is voor convergente platformen maar dat rond 2020 de marktonzekerheden grotendeels zouden kunnen zijn opgelost¹⁶. Een nieuwe studie is volgens Plum Consulting tegen die tijd nodig waarbij ook de potentie van de nieuwe, thans in ontwikkeling zijnde netwerktechnologie 5G dient te worden meegenomen¹⁷. Een ander scenario kan zijn dat DVB-T2 juist door de integratie met mobiele netwerken van groter belang wordt. Het is namelijk mogelijk dat er uitbreidingen op de DVB-T2 standaard komen die de integratie met mobiel mogelijk maken.

Ten tweede staat het beschikbare spectrum voor televisieomroep onder druk. Dat komt omdat de vraag naar spectrum voor mobiel breedband toeneemt en juist het televisiespectrum daarvoor geschikt is. Een recent voorbeeld is het vrijmaken van de 800 MHz band (790 – 862 MHz) in 2013 maar binnenkort wordt opnieuw een onderdeel van de televisieband vrijgemaakt voor mobiel (de 700 MHz band). Dit lijkt voorlopig het laatste stuk televisiespectrum dat voor dit doel wordt vrijgemaakt maar nieuwe aanspraak is in de toekomst, dat wil zeggen na 2030¹⁸, niet uit te sluiten. Het is ongewis of, indien daartoe wordt besloten, het verlies van omroepspectrum dan ook op te vangen zal zijn met nieuwe technologische ontwikkelingen zoals dat tot nu toe het geval is.

In Nederland is het marktaandeel van ethertelevisie niet groot. Hoe de zojuist geschetste ontwikkelingen gaan uitkristalliseren en het maatschappelijk-economisch belang van ethertelevisie op de langere termijn gaan bepalen, is op dit moment zeer onzeker.

¹⁵ In de LTE technologie is een mode gestandaardiseerd waarmee radio- en televisieprogramma's (maar desgewenst ook andere diensten) via het mobiele internet bij groepen van gebruikers kunnen worden afgeleverd (zogenoemde Multimedia Broadcast Multicast Services). Niet te verwarren met de mogelijkheid om via mobiel internet met een een-op-een verbinding televisie te kunnen afnemen (unicast).

¹⁶ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/challenges-and-opportunities-broadcast-broadband-convergence-and-its-impact-spectrum-and-0>

¹⁷ 5G (5^{de} generatie mobiele netwerken) is de logische opvolger van 4G, met sterk verbeterde mobiele eigenschappen

¹⁸ Lamy (zie voetnoot 10) heeft geadviseerd de UHF omroepband na het wegvallen van de 700 MHz tot 2030 met rust te laten, met een evaluatie van deze beslissing in 2025.

3.5 Voornemens met betrekking tot ethertelevisie

3.5.1. Verdeling van spectrum voor ethertelevisie

De vergunningen voor commerciële omroep, waaronder DVB-T, zijn schaars. Verdeling van schaars spectrum geschiedt via een vergelijkende toets (respectievelijk zonder een financieel bod, met inbegrip van een financieel bod of zo nodig gevolgd door een veiling) of via een veiling. Voor de verdeling van schaarse frequenties heeft de veiling als instrument de voorkeur. Schaarse vergunningen zijn in beginsel eindig. Dat wil zeggen dat zij niet worden verlengd tenzij de minister besluit dat een vergunning geheel of gedeeltelijk verlengbaar is omdat hij van oordeel is dat een verlenging het maatschappelijk, economisch of cultureel belang dient (of verlenging van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek). Schaars spectrum dient in principe niet onverrichter zake onverdeeld te blijven.

Hoewel de vergunning voor DVB-T na afloop van de vergunningstermijn dus in beginsel zou dienen te worden geveild, kunnen zich omstandigheden voordoen om daarvan af te (moeten) wijken. In de volgende passages wordt dit verder uiteengezet.

3.5.2. Beschikbaarheid frequenties

Ten behoeve van het vrijmaken van de 700 MHz band en met het oog om daarvoor de transitie naar DVB-T2 in buitenland en in Nederland mogelijk te maken, zullen met buurlanden, waaronder met name Duitsland, nieuwe frequentiecoördinatieafspraken gemaakt moeten worden. Daarbij zal er naar worden gestreefd zo veel mogelijk landelijke lagen op basis van DVB-T2 te realiseren (wat zou kunnen betekenen dat het aantal lagen¹⁹ gelijk blijft). Omdat de coördinatiegesprekken zich nog in een beginfase bevinden, is het nog moeilijk in te kunnen schatten welke frequentierechten Nederland na 2017 kan verwerven. Wanneer, en waar, welke frequenties in gebruik kunnen worden genomen is daarmee onzeker. Alvorens frequenties te kunnen veilen is het nodig dat duidelijkheid bestaat over de definitieve beschikbaarheid daarvan. Marktpartijen kunnen bovendien anders niet goed de waarde inschatten van de te veilen frequenties om daarop de juiste investeringsbeslissingen te nemen. Die duidelijkheid kan nu niet worden geboden. Vanuit het perspectief van frequentiebeschikbaarheid vormt dit geen goede basis voor een (succesvolle) veiling.

Er moet met een periode van ongeveer drie jaar rekening worden gehouden om de transitie van DVB-T naar DVB-T2 frequentietechnisch succesvol te kunnen uitvoeren en daarbij niet (te veel) uit de pas te lopen bij de ingebruikname van DVB-T2 in de buurlanden. Dit is een voorlopige inschatting: afhankelijk van de voortgang in de internationale frequentiecoördinatie, kan deze periode korter of langer duren.

Ten gevolge van de frequentieonderhandelingen over het vrijmaken van de 700 MHz band kunnen er tijdens de transitieperiode wijzigingen in de frequenties optreden die een frequentieomschakeling nodig maken. Door dan ook over te schakelen op DVB-T2 kan de verzorging op gelijk niveau blijven (DVB-T heeft een sterke beperking van het bereik ten gevolge). Er bestaat dus een reële mogelijkheid dat tijdens de transitieperiode al bepaalde delen van het netwerk moeten worden overgeschakeld naar DVB-T2.

3.5.3 Vraag naar frequentieruimte voor ethertelevisie

De potentieel verder toenemende vraag naar mobiel breedband en de groeiende mogelijkheden met alternatieve, al dan niet convergente, platforms maken dat een inschatting naar de vraag naar frequentieruimte voor ethertelevisie op langere termijn op dit moment moeilijk te maken is. De impact van deze ontwikkelingen op de distributie van

¹⁹ Een laag is een samenstel van DVB-T2 zenders (allotments) die gezamenlijk landelijke dekking biedt.

televisie via de ether is onzeker en vraagt om analyse van en herbezinning op deze bestemming, met alle daarbij van belang zijnde maatschappelijke, wettelijke en economische elementen²⁰. Het ministerie en het ministerie van OCW zullen deze herbezinning ter hand gaan nemen. In de herbezinning zal worden meegenomen in hoeverre de bestaande 'free-to-air' verplichting van de NPO nog actueel is en zo ja, of een volwaardig dienstenaanbod (dus met commerciële programma's en diensten) nodig is om de uitvoering van die verplichting voor de NPO kostenaantrekkelijk te houden.

Waar toe de ontwikkelingen en de herbezinning leiden, staat nog niet vast. Het op enig moment wegvallen van de 700 MHz band, de mogelijk ook in de toekomst nog groeiende vraag naar mobiel breedband ten koste van (mogelijk opnieuw) televisiespectrum en de groeiende concurrentie van andere televisievormen, bemoeilijken de toekomstige business case voor ethertelevisie, met mogelijk risico op inefficiënt spectrumgebruik tot gevolg. Dit geldt voor de huidige vergunninghouders maar zeker ook voor potentiële nieuwkomers. Het ministerie verwacht dat dit voor de markt onzekere investeringsperspectief op dit moment geen goede basis zal zijn voor een succesvolle veiling van de televisievergunningen.

3.5.4 Conclusie

Zoals hiervoor aangegeven vormen zowel de onzekerheid over de beschikbaarheid van frequenties als gevolg van het wegvallen van de 700 MHz band voor ethertelevisie en de daaruit voortvloeiende noodzakelijke transitie naar DVB-T2, als het onzekere investeringsperspectief op dit moment geen goede basis voor een succesvolle veiling. Gegeven deze onzekerheden is het nu onverstandig om al per 2017 een bestemming voor meerdere jaren (12 – 15 jaar) vast te leggen. De optie om na 2017 geen frequenties meer ter beschikking te stellen en de optie om de frequenties opnieuw te gaan verdelen voor een langere periode zijn vanwege maatschappelijk-economische redenen niet goed te onderbouwen. De (derde) optie om de (beslissing over de) definitieve verdeling uit te stellen totdat duidelijkheid bestaat over de beschikbaarheid van frequenties, de toekomst van ethertelevisie en meer (investerings)zekerheid in de markt is, komt zodoende in zicht.

Een mogelijkheid om daaraan tegemoet te komen is een tijdelijke verlenging van de huidige vergunningen met een termijn die met bovengenoemde aspecten rekening houdt. Een verlenging dient in dit geval het algemeen maatschappelijk en economisch belang en is derhalve gerechtvaardigd. Omdat door het wegvallen van de 700 MHz voor televisieomroep een nieuwe verdeling van de (resterende) frequentieruimte sowieso noodzakelijk is, ligt het in de rede dat de verlengingstermijn met het moment waarop dit gebeurt, rekening houdt. Zoals eerder aangegeven wordt uitgegaan van een periode van ongeveer drie jaar die nodig is voor de transitie van DVB-T naar DVB-T2.

Bovendien zal het wegvallen van de 700 MHz voor ethertelevisie ook gevolgen hebben voor de beschikbare frequentieruimte voor draadloze microfoontoepassingen (zie ook volgende hoofdstuk). Hiervoor moeten nog oplossingen worden gezocht die weer effect kunnen hebben op de uiteindelijk beschikbare frequentieruimte voor ethertelevisie. Een verlenging geeft de gelegenheid om voor een meer definitieve verdeling duidelijkheid te creëren over de uiteindelijke businesscase van ethertelevisie in de toekomst.

Dit leidt, concluderend, tot het voornemen van het ministerie om de huidige vergunningen voor DVB-T met drie jaar verlengbaar te maken (tot 1 februari 2020). Om de vergunninghouders de kans te geven om nieuwe technologie te kunnen inzetten, worden de vergunningen, die DVB-T nu nog als technologie

²⁰ Zie ook Kamerbrief Toekomst van het publieke mediabestel, 13 oktober 2014, TK 2014-2015, 32 827, nr. 67

voorschrijven, aangepast. Dit past binnen het frequentiebeleid om bestemmingen technologie-neutraal te stellen en vergunningen technologie-neutraal uit te geven.

Teneinde een optimaal gebruik van frequentieruimte te waarborgen zal voor de verlenging van de vergunning voor commercieel gebruik een verlengingsprijs worden vastgesteld. Tijdig voor afloop van de verlenging zal door het ministerie een definitief besluit over de vergunningen worden genomen en zal – bij gebleken schaarste – de beschikbare frequentieruimte in principe worden geveild.

4. Overwegingen en voornemens vrijmaken 700 MHz band voor mobiel

4.1 Consequenties van het vrijmaken van de 700 MHz omroepband voor mobiel breedband

Voor mobiel breedband komt door het vrijmaken van de 700 MHz band 2X30 MHz aan waardevol laag spectrum beschikbaar. Dat is goed voor de markt voor mobiele communicatie. Het totaal beschikbare spectrum voor televisie in de UHF omroepband neemt zoals eerder aangegeven door het vrijmaken met ongeveer 30% af. Door het wegvallen van de 700 MHz band dient de rest van de UHF band vervolgens opnieuw voor omroep te worden ingedeeld. De Europese Unie wil, gelet op de economische voordelen die het gebruik van spectrum voor mobiel breedband biedt, vaart maken met het beschikbaar maken van de 700 MHz band voor mobiel maar wil tegelijk Lidstaten voldoende ruimte laten om oplossingen te vinden voor de huidige gebruikers van de band. Deze zullen de band moeten verlaten en elders in het spectrum moeten worden opgevangen.

Wat betekent dit voor Nederland?

- Nederland heeft binnen de UHF omroepband de beschikking over vijf landelijke lagen (multiplexen) voor DVB-T. De NPO beschikt over een laag, Digitenne beschikt over vier lagen. Door het wegvallen van de 700 MHz band ontstaan er gaten in de huidige verzorging en verdwijnen er (na reparatie) twee van de huidige vijf DVB-T lagen. Dat leidt –als er verder niets gebeurt - tot een afname van circa 10 televisieprogramma's (van de huidige 28) en kan verder gepaard gaan met een afname van de technische kwaliteit. De vergunninghouders voor DVB-T staan zoals eerder toegelicht voor de uitdaging om ethertelevisie aantrekkelijk te houden, bijvoorbeeld door het introduceren van nieuwe technologieën.
- Daarnaast gebruikt ook de PMSE-sector²¹ de 700 MHz band. PMSE in deze band betreft met name het gebruik van draadloze microfoons (zoals bij evenementen, theatervoorstellingen of kerkdiensten). PMSE maakt gebruik van de 'restruimte' die er naast de primaire televisiedienst nog is. Zodra de 700 MHz band beschikbaar is voor mobiel liggen de frequentierechten bij de telecomoperators en moet het gebruik van draadloze microfoons in die band uitfaseren.

4.2 Datum beschikbaarheid 700 MHz band voor mobiel en te ondernemen maatregelen

De Minister van Economische Zaken heeft op 6 november 2014 de Tweede Kamer geschreven dat hij de 700 MHz band daadwerkelijk voor mobiel zal gaan bestemmen en dat hij daarbij de lijn binnen de Europese Unie, die momenteel uitgaat van 2020 met een uitloop van twee jaar, zal volgen²².

Zoals hiervoor toegelicht heeft het ministerie het voornemen om de huidige vergunningen voor ethertelevisie met drie jaar verlengbaar te maken, dus tot 1 februari 2020. De ingebruikname van de 700 MHz band voor mobiel en de beschikbare hoeveelheid spectrum voor televisie zijn verknoopt. Het ligt dan ook in de rede om de 700 MHz band in Nederland per 1 februari 2020 beschikbaar te hebben voor mobiel breedband. Daarmee volgt Nederland bovendien de planning voor het beschikbaar stellen van deze band zoals die binnen de Europese Unie momenteel is voorgenomen. Een en ander impliceert vervolgens dat in principe in de loop van 2018 de 700 MHz band zal worden geveild. Of, en hoe, dit in samenhang met de veiling van de vergunningen voor mobiele communicatie in de 2,1 GHz

²¹ PMSE = Programme Making and Special Events

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 095, nr. 374

band zal plaatsvinden, zal mettertijd door het ministerie worden besloten²³. De markt zal in een vroeg stadium worden betrokken bij de inrichting van de veiling.

Alvorens de 700 MHz band kan worden geveild zullen de volgende acties worden ondernomen:

- De PMSE-sector heeft al vanaf 1 januari 2013 te maken met overgangsmaatregelen als gevolg van het vrijkomen van de 800 MHz band voor mobiel breedband²⁴. In overleg met de sector is door het ministerie daartoe een overgangsregeling opgesteld. Om tegemoet te komen aan het nieuwe frequentieverlies van de PMSE-sector zullen nieuwe frequenties moeten worden gevonden, hetzij in de UHF omroepband zelf hetzij in andere frequentiebanden. Het ministerie zal in overleg met de PMSE-sector de mogelijkheden onderzoeken en plannen uitwerken om de sector van voldoende frequentieruimte te kunnen blijven voorzien. Hierbij zullen ook de al langer lopende internationale initiatieven op dit terrein worden betrokken. Nederland speelt hierin een leidende rol. Tot het moment waarop de huidige vergunningen voor DVB-T aflopen, dus tot 1 februari 2017, zal de sector niet met nieuwe beperkingen van de gebruiksmogelijkheden worden geconfronteerd.
- Het is mogelijk dat door het gebruik van mobiele communicatiediensten in de 700 MHz band en de verplichte verhuizing van de televisieprogramma's naar de band daaronder, storingen kunnen optreden op de ontvangst van programma's die via de kabel worden uitgezonden. Een dergelijke situatie deed zich ook voor bij het vrijmaken van de 800 MHz band in 2013. Kabelexploitanten en telecommunicatieaanbieders hebben onderling een overeenkomst gesloten over de gezamenlijke aanpak van de storingsproblematiek. De gemaakte afspraken zien toe op het voorkomen van problemen en het zoeken van een effectieve oplossing mocht zich toch een probleem voordoen. Het ministerie heeft bij de totstandkoming van de overeenkomst een procesbegeleidende rol gespeeld. Overigens is in de vergunningsvoorwaarden voor de mobiele vergunninghouders opgenomen dat de minister hen aanwijzingen kan geven als niet tot een passende oplossing wordt gekomen. De overeenkomst is aangegaan voor storingen als gevolg van mobiel gebruik in de 800 MHz band. Het ministerie zal bewerkstelligen dat ook ten aanzien van de 700 MHz band tijdig tussen kabelexploitanten en telecommunicatieaanbieders afspraken zullen worden gemaakt ter mitigatie van potentiële storingen²⁵.

²³ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/10/10/kamerbrief-evaluatie-multibandveiling-en-beleidsvoornemen-2-1-ghz-band.html>

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/10/02/evaluatie-multibandveiling.html>

²⁴ <http://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/zakelijk-gebruik/programme-making-and-special-events-pmse/verandering-frequenties>

²⁵ Recentelijk is gebleken dat er ook sprake van storing kan zijn vanuit niet-deugdelijke huiskabelinstallaties op mobiele communicatie. Dit verschijnsel wordt nader onderzocht en meegenomen in de verdere beleidsbepaling.

5. Samenvatting

- Alles overwegende is het ministerie voornemens de huidige vergunningen voor DVB-T met een periode van 3 jaar verlengbaar te maken, dat wil zeggen tot 1 februari 2020. In de komende jaren moet zicht komen op de toekomst van ethertelevisie in Nederland, de frequentiebeschikbaarheid en de uiteindelijke businesscase voor ethertelevisie na het wegvallen van de 700 MHz band.
- Het ministerie zal de 700 MHz band (694 – 790 MHz) per 1 februari 2020 beschikbaar stellen voor mobiele communicatiediensten. Hiermee wordt aangesloten op het Europees beleid inzake het vrijmaken van de 700 MHz band voor mobiele communicatie.
- Het ministerie en het ministerie van OCW zullen een herbezinning gaan uitvoeren op de (wettelijke) bestemming van ethertelevisie.
- Het ministerie zal tijdig voor afloop van de verlengingstermijn een definitief besluit nemen over een nieuwe verdeling van spectrum voor televisie zodat - indien tot een nieuwe verdeling wordt besloten - deze bijtijds kan worden voorbereid en uitgevoerd. Bij schaarste zal worden geveild.
- Het ministerie wil om de resterende ruimte voor omroepoepassingen goed te kunnen (blijven) gebruiken de vergunninghouders voor ethertelevisie in staat stellen nieuwe technologie te kunnen gaan inzetten. Dit past in het beleid van efficiënt frequentiegebruik en innovatie. De betreffende vergunningen zullen daartoe worden gewijzigd en technologieneutraal worden gemaakt.
- De 700 MHz band zal in principe in de loop van 2018 worden geveild. Over de wijze van samenhang met de verdeling van ander spectrum (bijvoorbeeld de 2,1 GHz) wordt mettertijd besloten.
- In overleg met de PMSE-sector worden plannen ontwikkeld om het frequentieverlies door het wegvallen van de 700 MHz band structureel voor de sector op te lossen. Daarbij wordt aangesloten op lopende internationale initiatieven.
- Er zal door het ministerie op worden toegezien dat kabelexploitanten en telecommunicatieaanbieders tijdig afspraken zullen hebben gemaakt ter mitigatie van potentiële storingen op de ontvangst van de kabel bij het gebruik van mobiele communicatiediensten in de 700 MHz band en vice versa ten gevolge van mogelijke storing vanuit huisinstallaties op mobiele communicatie.