

Marktpeiling Naar een Besluit over de DVB-T vergunningen in Nederland na 2017

1. Aanleiding voor deze marktpeiling	2
2. Huidig beleidskader en ontwikkelingen.....	4
3. Vrijmaken 700 MHz omroepband en consequenties	7
4. Reactie verzocht	9

1. Aanleiding voor deze marktpeiling

1.1 Inleiding

KPN/Digtenne en NPO zijn de vergunninghouders in Nederland voor DVB-T (Digital Video Broadcasting-Terrestrial, digitale ethertelevisie). Digitenne biedt een pakket aan van 29 televisiezenders en 23 radioprogramma's. Naast commerciële zenders bevinden zich onder de televisiezenders ook de programma's van de publieke omroep (Nederland 1, 2 en 3 en de regionale omroep). Deze vallen echter niet onder de verantwoordelijkheid van Digitenne maar van de NPO, die zelf over een eigen vergunning voor DVB-T beschikt en waarmee de publieke programma's free-to-air worden uitgezonden. Als consumenten uitsluitend de Nederlandse publieke programma's willen ontvangen dan kan dat dus zonder dat daarvoor een abonnement of smartcard van Digitenne nodig is. Ook wholesaleafnemers als OnLine, EDPNet en Scarlet bieden DVB-T aan. Na een groei tot medio 2011 is het gebruik van DVB-T in Nederland afgenomen. Over het aantal NPO-only klanten zijn geen gegevens bekend (deze klanten hoeven zich niet te registreren om met een digitale tuner of een dongel naar de NPO te kunnen kijken).

De DVB-T vergunningen lopen, na een termijn van 15 jaar, op 31 januari 2017 af. Het is noodzakelijk dat de markt, waaronder de huidige vergunninghouders, omroepen, infrastructuurbeheerders, wholesaleaanbieders en mogelijke andere geïnteresseerde partijen, tijdig zekerheid wordt geboden over de beschikbaarheid van frequentieruimte voor digitale ethertelevisie na 31 januari 2017. Het ministerie van Economische Zaken (verder: het ministerie) is verantwoordelijk voor de verdeling van het spectrum en streeft er naar zo vroeg mogelijk in 2015 beleid te hebben ontwikkeld over de eventuele (her)uitgifte van het betreffende spectrum. Dit is een kleine twee jaar voor afloop van de bestaande DVB-T vergunningen; indien tot (her)uitgifte wordt overgegaan kan dit tijdig plaatsvinden.

1.2 Aanleiding voor de marktpeiling

Het ministerie heeft besloten om in de aanloop naar het te nemen besluit een peiling te doen naar de potentiële marktbelangstelling voor digitale ethertelevisie na 2017. Gelet op de internationale ontwikkelingen in de UHF omroepband maar ook gelet op de vele, veelal door internet mogelijk gemaakte, alternatieven om televisie(signalen) bij de consument te krijgen en de stijgende populariteit daarvan, is de marktbehoefte aan televisiediensten via aardse omroepzendernetwerken na 2017 voor het ministerie geen uitgemaakte zaak. Omdat het spectrum ook gebruikt wordt door onder meer draadloze microfoons en reportageverbindingen (PMSE-sector; zie verderop in het document) en ook gebruikt kan worden voor andere diensten dan traditionele televisieomroep (denk aan multimediasdiensten zoals Elektronische Programma Gids, informatiediensten, streaming radio, datadiensten, e.d. maar ook bijvoorbeeld Rode Knopdiensten voor interactiviteit), is het noodzakelijk om ook daarvoor een beeld te krijgen van de behoeften c.q. belangstelling.

Deze marktpeiling heeft tot doel daarover inzichten te vergaren. Dit document sluit daarom af met een aantal vragen. Geïnteresseerde partijen worden uitgenodigd deel te nemen aan de marktpeiling door deze vragen te beantwoorden. Voor deze peiling wordt gebruik gemaakt van de procedure die bij een internetconsultatie wordt gevolgd. Uiteraard is er ook ruimte om vertrouwelijk te antwoorden. Een geanonimiseerd verslag van de reacties wordt mettertijd gepubliceerd. Reacties kunnen uiterlijk 28 juli 2014 worden ingediend.

1.3 Verder proces

Op grond van de resultaten van deze peiling, eventuele nadere gesprekken met individuele marktpartijen, uit te voeren onderzoek en de (nationale en Europese) ontwikkelingen op frequentieterrein (waaronder de toekomst van de UHF band in het algemeen en de 700 MHz in het bijzonder, welke thans voor televisieomroep en andere toepassingen in gebruik zijn) zal het ministerie in samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een beleidsvoornemen ontwikkelen. Het speelveld bij de beleidsontwikkeling is breder dan alleen de gevoelens in de markt en gaat bijvoorbeeld ook over de publieke belangen die een rol spelen bij de eventuele (her)uitgifte van spectrum voor aardse digitale televisie, of over concurrentieverhoudingen in de markt. Het beleidsvoornemen zal in ontwerp-vorm uiterlijk het vierde kwartaal van 2014 (streven) formeel ter consultatie aan de markt worden aangeboden.

2. Huidig beleidskader en ontwikkelingen

2.1 Huidige 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 inspeland 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. Het gebruik van frequenties is geliberaliseerd.

De rol van de overheid is het doelmatig bestemmen van frequentieruimte en het borgen van publieke belangen. De doelstelling van doelmatig frequentiegebruik blijft onverkort een 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 (oftewel: effectief frequentiegebruik), maar dat tegelijkertijd niet meer frequentieruimte wordt bestemd dan noodzakelijk is voor (het aanbod van) een bepaalde dienst of toepassing (oftewel: efficiënt frequentiegebruik).

In ITU-verband zijn er tijdens de Regionale Radio Conferentie 2006 te Genève afspraken gemaakt over de digitalisering van de omroepbanden III, IV en V. De internationale overeenkomst die daarover is gesloten vormt de basis voor het nationale frequentieplan voor DVB-T. Door deze afspraken is een efficiënte benutting van de ether gerealiseerd (efficiënter gebruik van frequentieruimte dan bij analoog, met ruimte voor meer programma's en met een betere technische kwaliteit, mogelijkheden voor draagbaar en mobiel gebruik).

De uitrol en exploitatie van digitale ethertelevisie is een aangelegenheid van de markt. Op 31 januari 2002 zijn aan NPO en Digitenne vergunningen verstrekt voor DVB-T. Specifieke doelstelling van deze uitgifte was – naast het efficiënt gebruik van de ether en de voordelen voor de consument – het bevorderen van de marktwerking en concurrentie met andere omroepinfrastructuren (voornamelijk de kabel). Met de komst van een nieuwe aanbieder met een nieuw, eigen netwerk diende de concurrentie een stevige impuls te krijgen. In de nacht van 11 op 12 december 2006 zijn met bemiddeling van de overheid de analoge televisiezenders via de ether, na een tijdperk van 55 jaar, uitgeschakeld.

2.2 DVB-T nationaal

- *van concurrentie naar niche*

Omdat naast de publieke omroep die al langer via de ether uitzond, de commerciële omroepen nu ook voor het eerst via de ether te ontvangen waren, en wel met digitale kwaliteit, kregen de kabelmaatschappijen prikkels om de digitalisering van de eigen kabel te versnellen. Van de huishoudens beschikt bijna 96% over een kabelaansluiting en inmiddels bieden alle kabelbedrijven in Nederland digitale televisie aan. De kabel heeft het grootste marktaandeel in het totale aantal digitale televisieaansluitingen (56, 2 % aan het eind van het tweede kwartaal van 2013 maar heeft inmiddels flinke concurrentie gekregen van IPTV (zie hieronder). Digitale ethertelevisie heeft landelijk gezien al lang niet meer de functie van aanjager van digitale kabeltelevisie en is zich meer en meer op nichemarkten gaan concentreren. Digitale ethertelevisie blijft aantrekkelijk op locaties waar de gebruiker technisch geen toegang heeft tot een andere infrastructuur (bijvoorbeeld in buitengebieden en op vaarwegen), of waar de gebruiker om andere redenen (bijvoorbeeld kosten of gebruikersgemak) van ethertelevisie gebruik wenst te maken.

- *Internet 'concurrereert mee'*

In de Middellangetermijn visie op telecommunicatie, media en internet van het ministerie 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

teweeg brengt. 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 mogelijk op steeds meer schermen (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 telecom en internet ook televisie aan), maar de snelheid waarmee deze trend zowel op het vaste als op het draadloze domein door internet wordt aangejaagd is ongekend.

- *van groei naar afname*

In de topjaren 2010 en 2011 beschikte Digitenne over ca. 900.000 abonnees. Na deze jaren is een daling ingezet die nog steeds gaande is. In het tweede kwartaal van 2013 telde Digitenne 673.000 klanten. Telecompaper schatte het aantal Digitenne klanten op 31 december 2013 op 600.000 en voorziet een verdere daling. Het gebruik van televisie via glasvezel en DSL is in genoemde periode gestegen.

- *innovatie*

Van mei 2008 tot juni 2011 heeft KPN nog wel DVB-H (andheld) diensten aangeboden in de lage 700 MHz band. DVB-H is innovatieve subset van de DVB-T standaard, speciaal voor digitale televisie op de mobiele telefoon en in maart 2008 door de Europese Unie nog als 'preferred technology for terrestrial mobile broadcasting' genoemd. Door het ontbreken van nieuwe telefoons op de markt (wereldwijd te weinig providers met DVB-H) maar ook door de komst van nieuwe en potentievolle streaming technieken via 4G/LTE, is KPN uiteindelijk hiermee gestopt.

NPO en KPN staan als huidige vergunninghouders voor de vraag om DVB-T2 te introduceren. Deze relatief nieuwe standaard is een verbetering van DVB-T en levert een hogere beelddefinitie (en dus beter beeld), en hogere compressie waardoor meer ruimte ontstaat voor andere programma's en zenders. Naast de daarvoor benodigde investeringen in het netwerk dienen ook de meeste decoders bij de consument te worden vervangen (alleen de nieuwere decoders en televisies kunnen naast DVB-T ook DVB-T2 aan).

2.3 DVB-T internationaal

De ontwikkelingen met internet zijn mondiaal en laten andere landen in Europa en de overige werelddelen uiteraard ook niet onberoerd. Welke weerslag dit zal gaan hebben op DVB-T in het buitenland valt, net als in Nederland, niet te voorspellen.

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 is diffuus. Afhankelijk van de beleidsdoelstellingen en de marktsituatie wordt DVB-T in veel landen gezien als primair platform voor de levering van televisiediensten, of als (volwaardig) concurrerend platform. In andere landen wordt het meer gezien als specifiek platform voor bijvoorbeeld grote rurale gebieden. Soms is ook het concurrentieaspect minder aanwezig. Waar sommige landen expliciet al hebben gekozen om DVB-T2 te introduceren of er reeds op uitzenden (zoals Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië) zijn andere landen nog niet zo ver. Implementatiesnelheden verschillen per land (onder meer kunnen kostenoverwegingen of de vraag vanuit de markt hierbij een rol spelen).

2.4 DVB-T en de ontwikkelingen op internationaal frequentieterrein

DVB-T wordt in Nederland uitgezonden in de UHF-banden IV en V (470-790 MHz). Er zijn internationale onderhandelingen gaande om de 700 MHz band (694-790 MHz) vrij te maken voor mobiele communicatie. Dit zal gevolgen hebben voor de DVB-T propositie in Nederland. Zie volgende hoofdstuk.

3. Vrijmaken 700 MHz omroepband en consequenties

3.1 Internationale ontwikkelingen

Tijdens de WRC 2012 is besloten dat in juni 2015 mobiele communicatie in ITU Regio 1 (w.o. EU) de status krijgt van *co-primair* in de 700 MHz omroepband (694-790 MHz) (kanalen 49 t/m 60). Bij de komende WRC 2015 (2-27 november 2015, Geneva) zal dat besluit met onder meer het vaststellen van de onderband (vrijwel zeker 694 MHz) en de kanaalindeling definitief worden gemaakt. Dat wil zeggen dat vanaf juni 2015 datum de 700 MHz band, naast omroep-toepassingen, ook gebruikt mag worden voor mobiele breedbandtoepassingen.

In Europa, onder aanvoering van de Europese Commissie, heeft dit besluit de weg vrijgemaakt om de 700 MHz geleidelijk aan *in zijn geheel* te gaan vrijmaken voor mobiele communicatie. Het definitieve besluit daarover moet nog worden genomen door Raad en Parlement vermoedelijk later dit jaar. Onduidelijk is nog per wanneer de band uiterlijk moet zijn vrijgemaakt of toegekend voor mobiele communicatie. Het vrijmaken van deze band binnen een timeframe van 2018-2020 met mogelijkheden tot nationale afwijking (afhankelijk van de nationale propositie van DVB-T) zou een mogelijkheid kunnen zijn. In Finland en Zweden wordt bijvoorbeeld al gedacht aan 2017.

De vrijmaking van de 700 MHz band voor mobiel breedband vormt onderdeel van een brede discussie die in Europa wordt gevoerd over de toekomst van de gehele UHF band (470-790 MHz). Een High Level Group vanuit de industrie bereidt momenteel een advies aan de Europese Commissie voor over het toekomstig gebruik van de UHF band. Daarnaast heeft de Europese Commissie aan de RSPG gevraagd een lange-termijn strategie te ontwikkelen. Ook heeft de Commissie een wetenschappelijk onderzoek uitgezet naar de kansen die de convergentie van omroep en breedband biedt, en naar de impact daarvan op spectrum- en netwerkgebruik (zie ook 3.4). Ook de CEPT is, maar meer vanuit de techniek zoals comptabiliteit, grenscoördinatie en bandplanning, scenario's aan het ontwikkelen voor toekomstig gebruik van de UHF omroepband.

3.2 Consequenties voor omroep-toepassingen in Nederland van het vrijmaken 700 MHz omroepband voor mobiel breedband

De 700 MHz band beslaat 30% van de UHF band en wordt primair gebruikt voor omroep. Daarnaast gebruikt ook de PMSE-sector de band. In Nederland heeft het niet meer beschikbaar zijn van de 700 MHz band voor omroep vergaande consequenties voor de huidige DVB-T dienstverlening in Nederland en voor het gebruik van draadloze microfoons door de PMSE-sector (zie hierna). NPO beschikt momenteel over een landelijke laag voor DVB-T; Digitenne beschikt over vier lagen. Niet alle voor DVB-T gebruikte frequenties in Nederland liggen in de 700 MHz band (en liggen lager), maar met het wegvallen van de 700 MHz band worden gaten in de huidige verzorging geslagen en verdwijnen er (na reparatie) twee van de huidige vijf lagen. Dit resulteert per saldo in een afname van circa 10 televisieprogramma's en kan verder gepaard gaan met een afname van de overall technische kwaliteit. Door te plannen op basis van (de nieuwere en slimmere technologie) DVB-T2 kan het aantal programma's behouden blijven, of zelfs beperkt worden uitgebreid, met betere kwaliteit (HD). Daarvoor zijn nieuwe investeringen in het netwerk nodig en dienen de settopboxen c.q. de televisies (voornamelijk van voor 2011) bij de consumenten te worden vervangen.

3.3 Consequenties voor PMSE toepassingen in Nederland van het vrijmaken 700 MHz omroepband voor mobiel breedband

PMSE betreft met name het gebruik van draadloze microfoons en reportageverbindingen. PMSE maakt gebruik van de 'restruimte' naast de primaire DTT dienst (DVB-T of DVB-T2). In Nederland is de PMSE-sector in 2012 gemigreerd uit de 800 MHz band welke toen ook in Europees verband voor mobiel breedband was vrijgemaakt. Het nu vrijmaken van de 700 MHz omroepband voor mobiel breedband heeft tot gevolg dat de beschikbare ruimte voor PMSE ook hier minder wordt indien DVB-T/DVBT-2 na 2017 wordt gecontinueerd. Er zal mogelijk elders compensatie moeten worden gevonden. Dit is momenteel onderwerp van (internationaal) onderzoek.

3.4 Convergente platforms voor omroep- en mobiele diensten

Onder auspiciën van de Europese Commissie wordt door Plum/Farncombe een studie gedaan naar de kansen en uitdagingen die de convergentie van (aardse) omroep en mobiel breedband met zich

meebrengt. Binnen deze context wordt ook de potentiële waarde van convergente platformen die gebruik maken van UHF spectrum voor zowel aardse omroepdiensten als mobiele diensten de mogelijkheden onderzocht. De resultaten van deze studie worden eind dit jaar verwacht.

LTE Broadcast is hiervoor mogelijk kandidaat. 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. Deze mode heet "LTE Broadcast", en de diensten die daarmee worden aangeboden worden ook wel als Multimedia Broadcast Multicast services geduid. Deze mode maakt het mogelijk om met relatief weinig bandbreedte tegemoet te kunnen komen aan de groeiende consumptie van met name video content via mobiele apparaten. De dienst zit in een experimentele fase en wordt alleen nog in Zuid-Korea commercieel aangeboden. Een aantal bedrijven (Ericsson, Telstra, AT&T maar ook bijvoorbeeld KPN, Vodafone, NPO samen met TNO) is onderzoek aan het doen naar, of experimenteert met, LTE Broadcast. In april en mei 2014 is tijdens een Eredivisie voetbalwedstrijd in de Arena door KPN een succesvolle test uitgevoerd.

Inmiddels heeft Vodafone ook een eigen 4G televisiedienst gelanceerd voor het bekijken van live tv via smartphones. Deze dienst wordt geleverd door middel van unicast (en niet LTE Broadcast).

Deze (nationale en internationale) ontwikkelingen kunnen van belang zijn in de discussie over de toekomst van aardse omroepnetwerken.

4. Reactie verzocht

In dit hoofdstuk wordt een aantal vragen gesteld met betrekking tot het door de overheid te ontwikkelen beleid inzake digitale ethertelevisie na 2017.

1. De vergunningverlening voor DVB-T in 2002 had tot doel om marktwerking en concurrentie (met de kabel en de satelliet) te bevorderen. Hoe ziet u nu het doel voor aardse digitale televisie in Nederland, of welke rol zij kan spelen, in relatie tot de geschetste ontwikkelingen? Wat zegt dit volgens u over toekomstig nut of noodzaak van het aardse televisieomroepnetwerk in Nederland?
2. Welke mogelijkheden of kansen ziet u voor digitale ethertelevisie in Nederland vanaf 2017, en voorts vanaf het moment dat de 700 MHz band wordt losgeknipt?
 - a. Bijvoorbeeld met betrekking tot type dienstverlening (traditioneel televisie en radio; innovatief; consument versus zakelijk) of voor het bereiken van bepaalde politieke, sociale of cultureel/economische doelstellingen.
 - b. Welke rol ziet u hierbij weggelegd voor respectievelijk de publieke omroep, de commerciële omroep en andere aanbieders?
3. Vindt u, mede gelet op de onzekerheid over het moment van ingebruikname van de 700 MHz band voor mobiel breedband, dat de huidige DVB-T vergunningen
 - a. moeten worden verlengd? Zo ja, waarom en voor hoe lang?
 - b. opnieuw moeten worden verdeeld (geveild)? Zo ja, waarom en voor hoe lang? En op basis van DVB-T of DVB-T2)?
 - c. of helemaal niet meer moeten worden uitgegeven? Wat zou er volgens u dan met dit spectrum moeten gebeuren?
4. Zou een eventuele (her)uitgifte dienen te geschieden op basis van
 - a. de bestaande systematiek, dat wil zeggen: vergunningen op het niveau van de multiplex- en infrastructuurbeheerder, of
 - b. de systematiek zoals die bij digitale radio wordt toegepast, dat wil zeggen: vergunningen op niveau van de individuele omroepaanbieders, met een plicht tot samenwerking. Licht uw keuze toe.
5. Wat is of wordt volgens u de rol van convergente platforms in het leveren van omroepdiensten?
6. Wat zijn volgens u de consequenties voor andere, secundaire gebruikers van de UHF-band, zoals de PMSE-sector, indien van de UHF-band het gedeelte 470 – 694 beschikbaar blijft voor DTT op basis van DVB-T respectievelijk DVB-T2. Kunt u dat onderbouwen?
7. Zijn er nog andere punten die u in dit kader naar voren wilt brengen?

Voor nadere vragen kunt u contact opnemen met Tom Visser, Directie Telecommarkt, van het ministerie van Economische Zaken (070-3798144, t.j.b.visser@minez.nl).