

Yttrande
2007-03-01

Dnr 1212/2006

Näringsdepartementet
Enheten för IT, forskning och utveckling
103 33 Stockholm

Elektronisk kopia till
Maria.solberg@industry.ministry.se

Post- och telestyrelsens (PTS) rapport Användning av frekvensutrymme efter det att de analoga markbundna TV-sändningarna upphört

(dnr N2006/6408/ITFoU)

Sammanfattande synpunkter

Enligt Radio- och TV-verkets uppfattning bör utgångspunkten i frågan om användning av frigjort frekvensutrymme vara att detta utrymme i första hand ska användas för sändning av ljudradio och TV till allmänheten med digital teknik. Verket delar därför inte PTS utgångspunkt att utrymmet ska fördelas teknik- och tjänsteneutralt efter marknadens efterfrågan.

Grunden för verkets inställning är värnandet om yttrandefriheten och de fördelar för mångfalden som ett brett utbud av TV och radio kan tillföra samhället. De mediepolitiska målen är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadliga inslag i massmedierna. Vikten av att dessa värden beaktas slås också fast i grundlag. I 3 kap. 2 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen föreskrivs att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Det bör även understrykas att marksändningar utgör basen för distribution av TV i allmänhetens tjänst (se proposition 2005/2006:112 *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007-2012*). Härtill kan läggas att det i den inledande bestämmelsen – 1 kap. 1 § - lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation anges att elektroniska kommunikationsnäts betydelse för yttrandefrihet och informationsfrihet särskilt ska beaktas vid lagens tillämpning.

Enligt verkets mening är det viktigt att ta hänsyn till medborgarnas behov och intressen när statsmakterna ska avgöra hur frigjort frekvensutrymme ska användas. Av en rapport framtagen av företaget Kairos Future framgår att, trots nya tekniska möjligheter och finesser, 70 procent av de tillfrågade uppger att de tycker att det är viktigt

RADIO- OCH TV-VERKET

Adress: Box 123, 136 22 Haninge | Besöksadress: Kommunhuset, 8 tr, Haninge centrum
Tel: 08-606 90 80 | Fax: 08-741 08 70 | E-post: rtvv@rtvv.se | Webbplats: <http://www.rtvv.se>

att fortsätta kunna se på TV på samma sätt som idag.¹ Vidare visar den snabba försäljningsutvecklingen av TV-apparater förberedda för mottagning av högupplösta TV-program att medborgarna har intresse av att se TV-program i en traditionell TV-apparat och med högupplöst kvalitet. Försäljningen innebär ökad efterfrågan på kapacitet i sändarnäten för att kunna erbjuda utsändning av sådana program. För att kunna tillgodose denna efterfrågan även i marksändningarna behöver frigjort frekvensutrymme reserveras för distribution av TV-sändningar.

Hur det frigjorda frekvensutrymmet används är således en mycket viktig fråga och det finns betydande risker med att helt överlåta till marknaden att bestämma över val av teknik och användningsområde utan att också samtidigt försäkra samhällets intresse av yttrandefrihet, mångfald och tillgänglighet i hela landet. Vidare måste medborgarnas behov beaktas.

Radio- och TV-verkets synpunkter på PTS slutsatser

7.1 Frekvensutrymme som kan användas när de analoga TV-sändningarna upphör

PTS slutsats: Minst 189 MHz kan frigöras genom nedsläckning av de analoga TV-sändningarna.

Enligt Radio- och TV-verkets mening är det oklart hur slutsatsen att ett frigjort utrymme om 189 MHz har beräknats. Bl.a. tycks ett utrymme om 56 MHz som i dagsläget är reserverat för digital ljudradio ha räknats in.

I rapporten sägs på sidan 83 att regeringen skulle ha beslutat att inte vidare bygga ut den digitala radio i Sverige, varför band III skulle kunna användas för andra system. Detta är enligt Radio- och TV-verkets uppfattning inte helt korrekt. I en skrivelse² har regeringen till riksdagen visserligen uttalat att det inte fanns skäl att välja en enskild teknik för den framtida radiodistributionen och att det därför inte var aktuellt att fatta beslut om att påbörja en utbyggnad av DAB-sändningarna. Regeringen har därefter gett Radio- och TV-verket i uppdrag att följa utvecklingen av digital distribution av ljudradio och ta fram underlag för löpande bedömning av olika tekniker. Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 30 juni 2008. Verket anser att frekvensutrymme för digital ljudradio måste avsättas, i vart fall till dess att statsmakterna tagit ställning till verkets slutrapport.

Vid beräkning av hur mycket frigjort frekvensutrymme som finns att tillgå måste hänsyn således tas till regeringens beslut den 21 december 2006 att förlänga tillstånden för Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB att sända ljudradio med digital sändningsteknik. Tillstånden gäller till dess att regeringen har fattat beslut om den framtida användningen av det frekvensutrymme som avsatts för digital ljud-

¹ Morgondagens mediemarknad, Kairos Future för Teracom, 2006

² Skr 2005/06:66, Digital distribution av ljudradio

radio, dock längst till och med den 31 december 2009. De nya tillstånden ger även möjlighet till testverksamhet för att pröva en ny ljudkodningsteknik.

Samma dag beslutade regeringen att ett nytt regionalt digitalt sändarnät över Stockholmsområdet får tas i bruk.

PTS slutsats: Det finns en stor dold resurs i återanvändbart frekvensutrymme – både nyttjandemässigt och ekonomiskt.

Verket anser att det bör undersökas hur stort detta utrymme är mot bakgrund av att de nuvarande digital-TV-näten är under uppbyggnad. Vidare bör det undersökas på vilket sätt dessa frekvenser kan utnyttjas för lokala eller regionala ljudradio- och TV-sändningar eller tas i anspråk för andra icke-rundradiotjänster. Det är vid eventuell användning av denna dolda resurs viktigt att störningsnivåer och internationell koordinering respekteras vid samexistens med befintliga och planerade digital-TV-nät.

7.2 Möjliga tjänster i frekvensutrymmet efter nedsläckningen av de analoga TV-sändningarna

PTS slutsats: Det finns ett flertal realistiska alternativ till användning av band I, III, IV och V efter nedsläckningen av de analoga TV-sändningarna.

I Sverige finns det drygt 4 miljoner hushåll som har tillgång till TV-mottagare. Dessa tar emot TV-program från sändningarna i marknätet, genom kabel-TV-nät eller genom sändningar över satellit. Fördelningen mellan de olika formerna för TV-mottagning är uppskattningsvis att ca 50 procent av hushållen tar emot programmen genom kabel-TV-nät, omkring 30 procent använder egen antenn för marksändningar och resterande 20 procent har egen eller samägd parabolantenn för att ta emot sändningar via satellit. Naturligtvis förekommer det att hushåll tar emot TV på fler än ett sätt och siffrorna avser därför hushållens huvudsakliga mottagningsätt. TV-mottagning via bredband, s.k. bredbands- eller IP-TV, är ytterligare ett sätt att ta emot TV, men ännu är det relativt få hushåll som använder bredbands-TV som sitt huvudsakliga sätt att ta emot TV.

PTS har i rapporten redogjort för några alternativ till användning av band I, III, IV och V. Radio- och TV-verket kommenterar nedan dessa alternativ.

Mer SDTV i marknätet

I det digitala marknätet sänds idag ett relativt stort antal TV-kanaler med olika inriktning och utbud. Enligt verkets bedömning finns det fortfarande ett stort intresse för nya och befintliga aktörer att distribuera sina program i digitalt marknät. Detta visade sig senast i samband med den tillståndsomgång som genomfördes 2005, då endast 7 av 36 kanaler kunde beredas möjlighet att få ett sändningstillstånd.

HDTV i marknätet

På konsumentmarknaden beskrivs TV-försäljningen genomgå en revolution för platta TV-apparater förberedda för HDTV (märkt "HD-ready"). Vid slutet av 2006 hade ca 500 000 "HD-ready" platta TV-apparater sålts i Sverige. Branschkansliet uppskattar att under 2007 kommer ca 825 000 TV-apparater att säljas varav 750 000 är förberedda för HDTV.

För att uppnå full kvalitet krävs att program produceras och distribueras i HD-formatet, vilket är mycket kapacitetskrävande. Idag finns begränsad mängd program i HD-format, men programbolagen kommer successivt att övergå till att producera innehåll i HD för att möta efterfrågan och konkurrensen. Sändningar bedrivs på satellit- och kabel-TV-plattformarna och det finns en efterfrågan för sådana sändningar även i marknät.

HDTV använder MPEG-4 som komprimeringsstandard för att utsändningen ska vara hanterbar över de etablerade distributionsplattformar som finns. Introduktionen av boxar som klarar både HD och SD i MPEG-4 och MPEG-2 skulle kunna inleda en naturlig utfasning av gamla MPEG-2 boxar. Övergång till MPEG-4 innebär mer effektivt frekvensutnyttjande och därigenom lägre distributionskostnad för SDTV samt en möjlighet till införande av HDTV och mobil-TV.

Mobil-TV i marknätet

Rundradioteknik kan användas för att sända mobil-TV. Ett antal pilotprojekt under hösten 2006 i Sverige har bedrivits för att testa sändning av TV och ljudradio till handhållna terminaler med inbyggd antenn.

Inom EU pågår arbete för att ge förutsättningar för en gemensam marknad för mobil-TV inom Europa. En viktig förutsättning för detta är gemensamma standarder och ett harmoniserat spektrum i hela Europa för mobil-TV. De standarder som föreslagits ska gälla är rundradiobaserade DVB-H, alternativt T-DMB. Mobil-TV kan utnyttja ett landstäckande lager för DVB-T i UHF eller något/några landstäckande lager i T-DMB. Ett scenario kan vara att utnyttja DVB-H och T-DMB i kombination för att åstadkomma ett landstäckande nät för mobil-TV. Multimottagare som just nu utvecklas för att byggas in i mobiltelefoner klarar mottagning av båda utsändningarna.

FWA (trådlöst bredband för fast mottagning) i marknätet

PTS kommer senare i år att fördela tillstånd för trådlöst bredband i 3,6-3,8 GHz-bandet. Totalt 1 160 tillstånd finns tillgängliga, fyra i varje kommun. Radio- och TV-verket kan inte bedöma hur stort intresset för sådan verksamhet är i dagsläget, men anser att det kan ifrågasättas om det finns behov för ytterligare frekvensutrymme för sådan verksamhet.

Mobilt bredband/ mobiltelefoni via marknätet

Verket vill här endast uppmärksamma vad som sägs i rapporten (sid. 87) att en grundläggande begränsning för mobilt bredband är att upplänken inte ryms inom den frekvensplanering som antagits vid planeringskonferensen RRC-06, varför en ny frekvenskoordinering skulle vara nödvändig.

7.3.1 Frekvensutrymme har ett värde

PTS slutsats: Frekvensutrymme har ett stort ekonomiskt och samhälleligt värde

I rapporten har PTS framhållit att radiofrekvenser är en begränsad resurs som bör användas på ett så effektivt sätt som möjligt och så att den samhälleliga nyttan av användningen blir så stor som möjligt. Härfter har PTS dragit slutsatsen (se bl.a. sid. 83) att teknik- och tjänsteneutrala tillstånd, vilka ger tillståndshavarna möjlighet att anpassa sig till den pågående teknikutvecklingen och marknadens efterfrågan, bör vara en vägledande princip vid tilldelning av tillstånd för användning av radiofrekvenser.

Radio- och TV-verket delar uppfattningen att radiofrekvenser ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt, men instämmer inte i slutsatsen att den vägledande principen bör vara teknik- och tjänsteneutrala tillstånd. Enligt verkets uppfattning innebär sändningar av ljudradio och TV till allmänheten i nät med hög tillgänglighet stora samhälleliga värden, inte minst ur yttrandefrihets-, mångfalds- och demokratiskt perspektiv. Dessa värden är svåra att uttrycka i finansiella termer och bör inte ställas mot de ekonomiska värden som frekvensutrymmet skulle kunna inbringa om utrymmet kapitaliserades, t.ex. genom en teknik- och tjänsteneutral tillståndsgivning efter auktionsförfarande.

Utvecklingen inom TV-området går snabbt. Trots att det idag finns möjlighet att ta emot och ta del av programinnehåll på många olika sätt uppger 70 procent (76 procent av de unga) av de tillfrågade i en undersökning att det är viktigt att fortsätta kunna se på TV på samma sätt som idag³. Ett av de viktigaste kraven på TV är hög bild- och ljudkvalitet. Live-TV ger en hög närvarokänsla med möjligheten till konsumtion utan lagring och utan fördröjning. Tittarna vill i större utsträckning själva kontrollera var, när och hur de konsumerar TV där nedladdning av material från Internet är ett komplement till det traditionella TV-flödet. När det gäller ljudradio- och TV-utsändningar värderar lyssnaren och tittaren klart ljud och skarpa bilder. För dessa tjänster upplevs fördröjningar som störande. De tekniska kraven för direktsänd TV och ljudradio är mycket högre än för nedladdningstjänster. Intresset för interaktiva tjänster i digital-TV har också visat sig vara mindre än man bedömde vid introduktionen⁴.

I den omvärlden är det, enligt verkets mening, viktigt att det finns distribution av ljudradio och TV i marknät som en allmänt tillgänglig distributionsform med hög

³ Morgondagens mediemarknad, Kairos Future för Teracom

⁴ Se Radio- och TV-verkets rapport *Interaktiva digital-TV-tjänster*, maj 2006

kvalitet, beredskap och säkerhet. I marknätet har också statsmakterna möjlighet att ställa upp villkor som syftar till att de mediepolitiska målen uppfylls, bl.a. genom krav på mångfald och tillgänglighet i utbudet.

Grunden för verkets inställning är värnandet om yttrandefriheten och de fördelar för mångfalden som ett brett utbud av TV och radio kan tillföra samhället. De mediepolitiska målen är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadliga inslag i massmedierna. Vikten av att dessa värden beaktas slås också fast i grundlag. I 3 kap. 2 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen föreskrivs att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Det bör även understrykas att marksändningar utgör basen för distribution av TV i allmänhetens tjänst (se proposition 2005/2006:112 *Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007-2012.*) Härtill kan läggas att det i den inledande bestämmelsen – 1 kap. 1 § - lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation anges att elektroniska kommunikationsnätets betydelse för yttrandefrihet och informationsfrihet särskilt ska beaktas vid lagens tillämpning.

Hur det frigjorda frekvensutrymmet används är således en mycket viktig fråga och det finns betydande risker med att helt överlåta till marknaden att bestämma över val av teknik och användningsområde utan att också samtidigt försäkra samhällets intresse av yttrandefrihet, mångfald och tillgänglighet i hela landet. Vidare måste medborgarnas behov beaktas.

7.3.2 Betydelsen av internationellt samarbete

PTS slutsats: Internationell samordning har ett mycket stort värde.

Radio- och TV-verket instämmer i PTS slutsats att det är viktigt med internationell samordning och standard. Spektrumhanteringen har en tydlig gränsöverskridande dimension och Sverige som liten nation och marknad är i viss mån beroende av de tekniklösningar som de större länderna inom EU väljer. Samtidigt ligger Sverige långt fram i den digitala utvecklingen och bör slå vakt om att behålla denna position.

7.3.3 Den framtida teknikutvecklingen

PTS slutsats: Framtida teknikutveckling bör inte förhindras genom beslut idag.

Sverige ligger långt fram i utvecklingen och användningen av digital utsändningsteknik. Det finns både för- och nackdelar med att vara i framkant av utvecklingen. En nackdel kan vara att man riskerar att låsa sig vid en viss teknik i ett tidigt utvecklingskede. Å andra sidan är det viktigt med tydliga ramar och ställningstaganden för att aktörerna på marknaden ska vara beredda att göra långsiktiga investeringar. Ett exempel på detta är den pågående övergången i marknätet, där utvecklingen påskyndades när beslutet om nedsläckning av det analoga nätet hade fattats. Enligt verkets

uppfattning är det därför viktigt med ett tydligt ställningstagande från statsmakternas sida i denna fråga och beslut bör fattas så snart ett fullständigt beslutsunderlag finns. I detta ligger också att beakta EU-perspektivet för att säkra långsiktigheten i beslutet och internationell koordinering som ger trygghet för de investeringar som krävs för framtidens teknik- och tjänsteutveckling.

PTS slutsats: Det måste övervägas om frekvensutrymme som tidigare nyttjats för utsändning av rundradio och TV kan användas på andra sätt som medför ett ökat värde för sambället och konsumenterna.

Som framgått ovan i detta yttrande anser Radio- och TV-verket att sändning av ljudradio- och TV-program har försteg före andra användningsområden beträffande frekvensutrymme som tidigare användes för utsändning av TV. Vad som framkommit i rapporten ger inte skäl till annan bedömning.

I detta ärende har generaldirektören Björn Rosén beslutat. Avdelningschefen Peter Schierbeck har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har även utredaren Ulrika Köling deltagit.

Björn Rosén

Peter Schierbeck