

2007-11-01

Frekvensanvändning; yrkande från SVT, TV4, TV3, TV6, TV8, Kanal 5 och Canal +

Sammanfattning

Regeringen föreslås besluta att den frekvensanvändning i UHF-bandet som Sverige förfogar över i enlighet med GE06 under en period, förslagsvis fram till 2015, endast avsätts för broadcasttjänster. I gengäld bör kravet ställas att den svenska broadcastindustrin under denna period initierar och genomför en övergång till nyttjande av effektivare teknik som minskar behovet av utrymme för enskilda tjänster samt ökar kapaciteten i tillgängligt frekvensutrymme. När övergången genomförts kan frågan om användningen av det frekvensutrymme som i dagsläget inte används (mux 6 och 7) för broadcaständamål tas upp till prövning och beslut om eventuell annan användning. Ett sådant ställningstagande framstår som förenligt med de förändringar av principer för frekvensutnyttjande som nu diskuteras på europeiskt plan och bör inte begränsa den flexibilitet som svenska staten mot den bakgrunden bör ha för beslut om frekvensanvändning.

Ett åtagande för att genomföra denna omställning förutsätts tas in i den överenskommelse mellan programföretag som regeringen har anvisat för att lösa operatörsfunktionen i marknätet (jfr prop. 2007/08:8), och därmed i de sändningstillstånd som Radio- och TV-verket ska meddela samt i de avtal som de enskilda programföretagen tecknar med (SMS-)operatörer i marknätet. Vidare förutsätts regeringen samtidigt ändra sändningstillstånd och verksamhetsförutsättningar för SVT och UR så att dessa bolag aktivt kan medverka i övergången.

Programföretagen är alltså medvetna om att ett nyttjande av frekvenser för annat ändamål än broadcasttjänster vid slutet av nämnda period kan komma att aktualiseras. Företagen är därför också medvetna om att omfattningen och karaktären av de tillstånd som nu tilldelas kan komma att anpassas till en sådan framtida användning.

Nuläge

Den 15 oktober släcktes den sista analoga TV-sändaren i Sverige. Med stöd av den under 2006 genomförda internationella frekvenskonferensen i Genève (GE06) har Sverige därmed en möjlighet att utnyttja samtliga de sju digitala rikstäckande nätfrekvenserna (muxar) i UHF-bandet som Sverige har tilldelats. Av dessa sju muxar är fem i taga i drift och i dessa sänds totalt 37 standard-TV-kanaler (27 betalkanaler och 10 frikanaler). Samtliga sändningar sker idag med MPEG2-kodning.

Sverige har släckt det analoga marknätet på ett mycket tidigt stadium. GE06 innebär att släckningen förutsätts genomförd 2015 eftersom skyddet av analoga sändningar då upphör. EU rekommenderar att medlemsstaterna ska ha genomfört släckningen till 2012.

Genom utvecklingen av den nya effektivare videokodningen MPEG4 kan kapacitetsutrymmet för en given tjänst minskas väsentligt. Vidare kan HDTV sändas med ett rimligt kapacitetsbehov. MPEG4-kodade tjänster används redan i länder som nu inleder digitalövergången (t ex Danmark och Norge) och introduceras successivt i andra länder (t ex Frankrike). MPEG4-kodning tas även i bruk på andra distributionsplattformar (satellit, kabel, IPTV) med följd att HDTV-tjänster redan har kunnat introduceras.

Inom EU och i medlemsländerna pågår en diskussion om eventuell användning av en del av UHF-bandet för andra tjänster än broadcast. Inget EU-beslut förväntas dock inom den närmaste tiden.

De svenska hushållen anskaffar idag större skärmar som klarar visning av HDTV. Sändningar av HDTV kommer av kapacitetsskäl behöva ske med MPEG4 på alla distributionsplattformar. Mottagning av HDTV kommer därför att kräva innehav av box för MPEG4-kodade signaler. Sådana boxar kan även ta emot signaler i MPEG2 (skärmar bakåtkompatibla).

Inför de beslut om sändningstillstånd som Radio- och TV-verket ska fatta i början av 2008 måste regeringen som minst precisera inom vilket utrymme, dvs. vilket antal muxar, som tillstånd kan meddelas för. Regeringen har då möjlighet att tilldela nödvändigt utrymme för broadcasting i syfte att genomföra en migrering till den nya tekniken MPEG4 över erforderlig tid.

Mot redovisad bakgrund kan konstateras att goda förutsättningar därmed finns för att i Sverige genomföra en övergång till ett effektivare kodningssystem, dvs MPEG4, som leder till ett effektivare utnyttjande av tillgängligt frekvensutrymme. Denna övergång, migrering, innebär att boxbeståndet hos hushållen behöver bytas ut. Detta måste ske successivt men snabbt. De drivkrafter som kunnat utnyttjas vid övergången från analoga till digitala sändningar bör därvid på nytt användas. Om ytterligare frekvensutrymme ställs till förfogande kommer de TV-tjänster som sänds i MPEG2 (nuvarande tjänster i mux 1-5) kunna fortsätta en tid, så att konsumenterna inte upplever att deras utbud försämras. Målsättningen för migreringen måste därvid vara att den ska vara slutförd under den tidsperiod som angetts tidigare.

De ledande TV-företagen i Sverige är beredda att ta initiativ till en migrering enligt ovan under förutsättning att ytterligare utrymme avsätts för broadcasttjänster. Detta utrymme bör omfattas av återstående frekvensutrymme som Sverige kan disponera enligt GE 06, mux 6 och 7.

Effektivitetspotential

Det digitala marknätet är i dagsläget baserat på standarder och teknik från 1990-talet. För att det svenska digitala marknätet ska kunna opereras med samma effektivitet som i de länder som nu inleder övergången, måste en övergång ske till MPEG4. Denna komprimeringsteknik också nödvändig för att HD-sändningar ska kunna ske i marknätet. Med MPEG4 bedöms utrymmet för en standard-TV-kanal kunna minskas med ca 50 %. Optimistiska bedömningar gör gällande ännu högre nivåer. Vad som faktiskt kan åstadkommas beror på vilken typ av programtjänst det gäller samt vilka krav som ställs på i första hand bildkvalitet.

En utveckling sker även av standarden för sändning. Dagens standard benämns DVB-T. DVB-T2 är en ny sändningsstandard som vid full implementering beräknas kunna öka kapaciteten i en mux med över 100%. Införandet av DVB-T2 ligger längre fram i tiden än av MPEG4. Fastställd standard för DVB-T2 i en första fas beräknas föreligga 2009. DVB-T2-

standardens andra fas med fullt utnyttjande av effektiviseringspotentialen bedöms kunna vara klar omkring 2011. Därefter åtgår en tid för implementering i sändarnäten. De länder som idag inleder övergången till digitala sändningar och startar med MPEG4 kommer liksom Sverige att behöva ta ställning till introduktion av DVB-T2 för att kunna utnyttja frekvensutrymmet för broadcaständamål så effektivt som möjligt och därmed skapa bättre förutsättningar för ställningstagande till introduktion av andra tjänster.

Det samlade resultatet av dels en övergång till MPEG4 dels ett ianspråkstagande av DVB-T2 kan bedömas innebära att antalet tjänster i det digitala marknätet i en mux kan ökas med en faktor om ca 2,5. Inom ett visst givet frekvensutrymme skulle alltså antalet SDTV-kanaler när den dubbla migreringen är genomförd kunna vara minst 2,5 gånger fler än idag. En utveckling mot MPEG4 samt en motsvarighet till DVB-T2 har redan startat på satellitplattformar och är på väg i kabelnät.

Under den period programföretagen här utgår från är det effekterna av ett bättre utnyttjande av frekvensutrymmet med MPEG4 som bör ligga till grund för tilldelning av allt tillgängligt utrymme. Om förutsättningar bedöms finnas bör en övergång till DVB-T2 kunna inledas mot slutet av perioden.

Migrering och legacy

En övergång till MPEG4 kommer alltså att kräva ett byte av mottagarutrustning. Tidsmässigt befinner sig möjligheterna att inleda övergång till MPEG4 och att ta i bruk DVB-T2 inte i fas. Programföretagen anser dock att det är angeläget och möjligt att nu genomföra skiftet i den första fasen, till MPEG4. Härmed kommer Sverige i fas med de länder som nu inleder den digitala övergången eller länder som inlett eller står i färd med att inleda migrering till MPEG4. Som redovisats är också MPEG4 en förutsättning för att HD-tjänster överhuvud taget ska kunna erbjudas i marknätet.

Den migreringsprocess som översiktligt redovisats skulle kunna startas och genomföras till följd av politiska beslut (övergången från analoga till digitala sändningar var ett sådant beslut) men kan också överlämnas till marknaden. För att så ska kunna ske krävs dock att nödvändigt utrymme tillhandahålls samt att ett regelverk läggs fast som klagör, stimulerar och säkerställer processen. Denna styrning av marknaden kan idag åstadkommas genom inriktningen av de beslut om nya sändningstillstånd som Radio- och TV-verket ska fatta under början av 2008. I tillägg måste kompletteringar ske av sändningstillstånden för SVT och UR som regeringen fortsatt ska meddela.

Det blir avgörande hur de operatörer som ska verka i marknätet kommer att agera. Någon direkt reglering av operatörernas verksamhet är inte aktuell enligt regeringens lagförslag. Regleringen kommer istället att ske inom ramen för den samverkansöverenskommelse som programföretag förutsätts ingå, implementeringen av överenskommelsen i sändningstillstånden samt i de avtal tillståndsinnehavare ingår med sina operatörer. I tillämpliga delar kommer detta system även att beröra SVT och UR. För dessa bolag blir möjligheten att erbjuda tjänster med MPEG4-kodning samt säkerställandet av de verksamhetsmässiga förutsättningarna i övrigt avgörande. I en första fas bör detta kunna ske utan att frågan underställs riksdagen.

Förslag till ställningstagande från regeringen

Regeringen föreslås besluta att avdela allt tillgängligt utrymme i UHF-bandet enligt GE 06 för broadcasting. Ett sådant beslut kan kompletteras med antingen ett konkret uppdrag till Radio- och TV-verket att i tillståndsgivningen söka säkerställa den migrering till MPEG4 som översiktligt beskrivits i det föregående eller ett mer allmänt motivuttalande om det önskvärda i en sådan utveckling. Ett uppdrag eller motivuttalande kan kompletteras av ett konstaterande att tilldelningen av frekvensutrymme syftar till att effektivisera utnyttjandet av marknätet för broadcasting med sikte på en senare tilldelning av utrymme för andra typer av tjänster. Det senare förutsätts då ske med beaktande av de beslut och rekommendationer som kan komma att tas av EU.

Ett sådant beslut innebär att en fortsatt effektivisering av marknätet sker, att förutsättningar skapas för introduktion av HD i marknätet samt öppnar för ett senare ställningstagande till att frekvensutrymmet ska kunna användas för andra tjänster. Beslutet skulle enligt programföretagens bedömning inte begränsa flexibiliteten för staten vad gäller frekvensutnyttjandet i skenet av pågående processer inom EU.

Andra handlingsalternativ finns givetvis för regeringen. Dessa framstår emellertid som sämre då de inte utnyttjar det tidsmässiga fönster som just nu finns för att effektivisera frekvensutnyttjandet och utveckla marknätets användningsområde för broadcasttjänster.

Regeringen skulle kunna besluta om att avsätta visst frekvensutrymme för tillståndsgivning, t ex utrymmet mux 2-5 samt avstå från att ta ställning till hur ej avdelat utrymme ska få användas. Med det alternativet låses det nuvarande utbudet av TV-tjänster och teknik fast. Det digitala marknätet hamnar i ett status quo-läge med användning av en gammal och mindre effektiv teknik. En möjlighet finns dock att genom senare beslut öppna för en migrering till den nya tekniken. Oklarheten i förutsättningar kan dock verka dämpande på programföretags och operatörers intresse för marknätet.

Regeringen skulle kunna besluta att fördela det tillgängliga utrymmet mellan broadcasting och annan användning. Det alternativet skulle sannolikt innebära att marknätet definitivt låses fast i den utvecklingsfas som nu etablerats. Samtidigt kommer en utveckling att ske av andra distributionsplattformar, såsom satellit, kabel och IPTV. Risken är uppenbar att de hushåll som valt marknätet kommer att se i första hand frånvaron av HD-TV-tjänster som ett svek och att programföretag på sikt ser marknätet som allt mindre intressant.

Den lösning som programföretagen föreslår underlättar ett, ur TV-tittarnas perspektiv, smidigt skifte av mottagningsutrustning i hemmen. Nya tjänster kan erbjudas och marknätet kan följa med i den teknikutveckling som redan sker i andra distributionsformer. Sverige har just nu ett "tidsfönster" som gör det möjligt att på ett konsumentvänligt sätt genomföra teknikskiftet i marknätet vilket leder till utökad attraktionskraft för marknätet som distributionsform. Detta beror på att Sverige redan har genomfört övergången till digitala sändningar och att de andra tjänster som skulle kunna ta frekvensutrymmet i anspråk inte kommer att finnas tillgängliga förrän om ett antal år, bl.a. beroende på pågående överväganden och styrande beslut på europeisk nivå. Det kommer vid en senare tidpunkt vara möjligt att tilldela frekvensutrymme till t.ex. telekom-tjänster utan att det får avgörande betydelse för utbudet av TV-tjänster.