

Regeringens proposition

2002/03:72

Digitala TV-sändningar

Prop.
2002/03:72

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2003

Göran Persson

Marita Ulvskog
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att de digitala TV-sändningarna byggs ut och att de analoga TV-sändningarna upphör efter en övergångsperiod.

Alla som bor i Sverige skall kunna se TV-programmen från Sveriges Television och Sveriges Utbildningsradio. Minst två digitala sändarnät skall byggas ut så att de får samma räckvidd som de nuvarande 54 huvudsändarna. Sändningarna skall också kunna tas emot i alla tätorter samt i de övriga områden där topografiska förhållanden hindrar satellitmottagning.

De sändarnät som har den största räckvidden skall i första hand användas av Sveriges Television, Sveriges Utbildningsradio och för andra sändningar som sker med stöd av sändningstillstånd med villkor om opartiskhet, saklighet och ett mångsidigt programutbud.

Sändningar som skall kunna tas emot utan villkor om särskild betalning skall sändas okrypterat i det digitala marknätet.

Teknik för åtkomstkontroll och tillämpningsprogram skall vara gemensam i de digitala marksändningarna.

Vid tillståndsgivningen skall eftersträvas att programutbudet som helhet präglas av mångfald och att flera av varandra oberoende programföretag medverkar. Det är viktigt att önskemål om regionala sändningar tillgodoses.

De analoga TV-sändningarna skall ha upphört senast den 1 oktober 2007.

En särskild kommission skall förbereda skiftet från analoga till digitala marksändningar och samordna den informationsverksamhet som behövs.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Den digitala televisionens utveckling i Sverige	4
4	Marksänd digital TV i vissa andra länder	7
5	Den marksända televisionen skall övergå till digital teknik	9
6	Utbyggnad av de digitala sändarnäten	12
7	Tillgängligheten för de digitala TV-sändningarna	14
8	Tillståndsgivning	17
9	Tidpunkt för övergången	18
10	En kommission skall förbereda teknikskiftet	19
Bilaga 1	Sammanfattning av Digital-TV-kommitténs förslag i betänkandet Digital TV - modernisering av marknätet (SOU 2001:90)	21
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	28
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2003	29

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner vad regeringen föreslår om att den marksända televisionen skall övergå till digital teknik (avsnitt 5),
2. godkänner vad regeringen föreslår om utbyggnad av de digitala sändarnäten (avsnitt 6),
3. godkänner vad regeringen föreslår om tillgängligheten för de digitala TV-sändningarna (avsnitt 7),
4. godkänner vad regeringen föreslår om tillståndsgivning (avsnitt 8),
5. godkänner vad regeringen föreslår om tidpunkt för övergången (avsnitt 9).

2 Ärendet och dess beredning

Riksdagen beslutade våren 1997 att digital marksänd TV skulle införas i Sverige (prop. 1996/97:67, bet. 1996/97:KU17, rskr. 1996/97:178). Under en första etapp skulle sändningar inledas på ett begränsat antal orter i landet. Under hösten 2000 beslutade riksdagen att digital marksänd TV får byggas ut till att omfatta hela landet (prop. 2000/01:1, utg.omr. 17, bet. 2000/01:KrU1, rskr. 2000/01:59).

Regeringen beslutade den 13 november 1997 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att följa och utvärdera de markbundna TV-sändningarna under den första etappen (dir. 1997:134). Kommittén skulle också medverka vid urvalet av programföretag för de digitala TV-sändningarna genom att yttra sig till Radio- och TV-verket över tillståndsansökningar. Kommittén antog namnet Digital-TV-kommittén (Ku 1997:06).

Digital-TV-kommittén avgav den 13 november 2001 slutbetänkandet Digital TV – modernisering av marknätet (SOU 2001:90). En sammanfattning av kommitténs förslag finns i *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr 2003/79).

3 Den digitala televisionens utveckling i Sverige

Televisionen är tillsammans med ljudradio och dagstidningar de viktigaste massmedierna i Sverige. För många människor är televisionen fortfarande den främsta informationskällan i fråga om dagshändelser, debatt och kultur.

Analoga TV-sändningar inleddes i Sverige under 1950-talet och har pågått i nära 50 år. Under denna tid har de analoga sändningarna moderniserats genom tillägg av färgsändningar, text-TV och stereoljud. Numera är den tekniska utvecklingen dock helt inriktad mot digital teknik.

Vad är digital teknik?

Skillnaden mellan digital och analog TV-teknik är starkt förenklat att vid digital teknik representeras bild och ljud av en ström av siffervärden i stället för av en kontinuerligt varierande vågrörelse. Digitaliseringen av utrustning för TV-produktion har kommit långt. Det innebär att programmen spelas in, redigeras och lagras med digital teknik, vilket medför förenklad hantering och lägre kostnader för TV-företagen.

Nu digitaliseras även utsändningen av TV-program. Med digital sändningsteknik utnyttjas frekvensutrymmet bättre så att flera TV-kanaler kan få plats. Känsligheten för störningar blir mindre och energiförbrukningen blir lägre än för motsvarande analoga sändningar. Nya tjänster kan erbjudas i tillägg till TV-programmen.

Olika sätt att distribuera TV-program

Televisionsprogram distribueras genom marksändningar, satellitsändningar eller via kabelnät. För marksändningar finns ett rikstäckande analogt sändarnät. För satellitsänd TV används satelliter i fasta positioner ovanför ekvatorn. För att ta emot satellitsändningar behövs en parabolantenn som riktas mot satelliten. Kabelnät används främst för vidare-sändning av marksända eller satellitsända TV-program.

Det finns olika uppgifter om hur stor andel av befolkningen som enbart har tillgång till marksänd TV. Enligt Mediamätning i Skandinavien MMS AB hade 28 procent av befolkningen endast tillgång till SVT1, SVT2 och TV 4 hösten 2002. Enligt Nordicom Sveriges Mediebarometer 2001 har 59 procent av befolkningen (9-79 år) tillgång till satellit-TV, varav 37 procent via kabel och 24 procent via parabol. 41 procent skulle alltså endast ha tillgång till marksända TV-kanaler.

Av uppgifterna framgår att en betydande del av befolkningen fortfarande endast tar emot marksänd television. Det torde dessutom vara vanligt att hushåll med kabel eller parabol i den permanenta bostaden tar emot marksändningar i vissa av hushållets TV-mottagare eller i fritidshus och liknande.

Digitala TV-sändningar i kabel och satellit

Digitala TV-sändningar i kabelnät inleddes 1997 av Com Hem AB. UPC Sverige AB inledde digitala kabelsändningar i slutet av 2001. Även Telenor Vision AB, som 2001 förvärvade kabel-TV-företaget Sweden On Line AB, erbjuder digitala kabelsändningar till nätägare som skaffar nödvändig utrustning. Nästan alla kabelanslutna hushåll tar emellertid emot programmen med enbart analog teknik.

Bland distributörerna av satellitsänd TV var Canal Digital Sverige AB först med att inleda digitala sändningar hösten 1998. Viasat AB började med digitala satellitsändningar i oktober 2000. För närvarande sänds de flesta satellitsända TV-kanaler för den svenska marknaden endast med digital teknik.

Utbyggnaden av marksänd digital TV

Riksdagens beslut våren 1997 innebar att digital marksänd TV skulle införas i flera steg med möjlighet för staten att successivt ta ställning till på vilket sätt verksamheten skulle fortsätta. Förutsättningarna skulle redan från början vara sådana att krav på yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald tillgodoses. Sändningsverksamheten skulle i sin helhet bekostas av medverkande företag.

De digitala marksändningarna kom igång successivt under 1999 och början av 2000. Parallellt med sändningsverksamheten har det skett ett utvärderingsarbete genom Digital-TV-kommitténs försorg. I maj 2000 lade kommittén fram ett förslag om utbyggnad av marksänd digital TV.

Efter remiss av kommitténs förslag föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2001 att digital marksänd TV får byggas ut till att omfatta hela landet. I propositionen framhöll regeringen att det är ett viktigt demokratiskt krav att alla som bor i Sverige har tillgång till ett allsidigt TV-utbud. När TV-distributionen digitaliseras kan allmänheten få tillgång till flera TV-program och även till olika nya tjänster som blir möjliga genom digitaltekniken. Eftersom den digitala tekniken är mer frekvenssnål än den analoga kommer frekvenser att på sikt kunna frigöras för nya användningar. Det är angeläget att allmänheten har möjlighet att välja distributionslösningar där användaren inte är låst till t.ex. TV-kanaler som är knutna till en viss företagsgrupp. Som tidigare nämnts beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag.

Vilka har fått tillstånd att sända?

Regeringen har vid olika tillfällen beslutat om tillstånd att sända marksänd television med digital sändningsteknik. Den 25 juli 1998 meddelades sändningstillstånd till elva programföretag, nämligen Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Utbildningsradio AB (UR), TV 4 AB (TV 4), TV 3 AB, Kanal 5 AB, Canal + Television AB, Kunskaps-TV i Sverige AB, Televisionsaktiebolaget TV 8, Cell Internet Commerce Development AB (namnändrat till eTV Holding AB), TV-Linköping Länkomedia AB och Landskrona Vision AB (namnändrat till Skånekanalen AB). Den 20 januari 2000 meddelades tillstånd till Modern Times Group MTG AB, DTU Television AB samt Stockholm 1 Lokaltelevision i Stockholm AB. Den 8, 15 resp. 22 november 2001 meddelades tillstånd till Eurosport Sales Organisation, MTV Europe och Discovery Communications Europe. Den 12 september 2002 meddelades tillstånd till NonStop Television AB.

Sändningstillståndet för Stockholm 1 Lokaltelevision i Stockholm AB upphörde att gälla vid utgången av mars 2001 utan att några sändningar hade inletts. Efter det att TV 3 AB, Televisionsaktiebolaget TV 8 och Modern Times Group MTG AB upphört med sändningarna återkallades deras sändningstillstånd genom beslut av Radio- och TV-verket den 25 oktober 2001. På begäran av Kunskaps-TV i Sverige AB återkallades bolagets sändningstillstånd genom beslut av Radio- och TV-verket den 20 mars 2002 med verkan fr.o.m. den 1 april 2002. Tillståndet för eTV Holding AB återkallades på begäran av tillståndshavaren genom beslut av Radio- och TV-verket den 17 oktober 2002.

Sändningarnas utbredning m.m.

Sändningsrätten omfattade ursprungligen fem områden med sammanlagt ca 50 procent av Sveriges befolkning. Efter riksdagens beslut att digital marksänd TV får byggas ut till att omfatta hela landet har regeringen ändrat tillstånden så att de ger rätt att sända i hela landet. Vissa tillstånd

ger endast rätt att sända i en viss del av landet. Samtliga sändningstillstånd gäller till utgången av 2003.

Det finns för närvarande fem sändarnät för marksänd digital TV. Fyra av dessa nät omfattar 40 större sändarstationer och når omkring 90 procent av den fast bosatta befolkningen i Sverige. Ett femte nät omfattar tolv större sändarstationer och når ca 50 procent av befolkningen.

De hushåll som hittills har skaffat mottagare för digitala sändningar har i allmänhet gjort detta för att få tillgång till ett större antal TV-kanaler mot abonnemangsavgift. Uppgifterna om hur många hushåll som har skaffat sig tillgång till digitalt utsänd TV är osäkra eftersom vissa företag betraktar dem som företagshemligheter. I slutet av 2001 fanns, enligt en beräkning från Mediavision AB, 422 000 hushåll med digital satellitmottagning, 125 000 hushåll som tog emot digitala kabelsändningar och 100 000 hushåll med digitala marksändningar. En stor del av satellithushållen abonnerade tidigare på analog satellit-TV och har fått den digitala mottagningsutrustningen gratis av företag som säljer satellit-TV-abonnemang. Enligt en intervjuundersökning i oktober 2002 av företaget Mediamätningar i Skandinavien MMS AB hade nära 20 procent av befolkningen tillgång till digital TV. Det motsvarar drygt 700 000 hushåll. Ökningen sedan en mätning i april 2002 uppgår enligt denna undersökning till ca 100 000 hushåll. Boxer TV-Access AB har meddelat att företaget hade ca 140 000 abonnenter i det digitala marknätet i slutet av 2002, vilket är en ökning med 40 procent sedan halvårsskiftet.

För att digitala TV-sändningar skall kunna tas emot krävs en särskild avkodare. Avkodaren kan vara en tillsats till TV-mottagaren, en s.k. set top-box, eller vara inbyggd i själva TV-mottagaren. Om sändningarna är krypterade krävs att avkodaren är utrustad för åtkomstkontroll. Fram till utgången av 2002 var alla digitala sändningar krypterade. Från årsskiftet sänder SVT och UR okrypterat i marknätet. För vissa tilläggstjänster, t.ex. avancerad text-TV, elektronisk programguide eller transaktions-tjänster, måste mottagaren kunna hantera ett särskilt operativsystem.

4 Marksänd digital TV i vissa andra länder

Digitala TV-sändningar pågår eller förbereds i många länder. I det följande ges en kort redogörelse för utvecklingen i några av dessa.

Danmark

Det danska kulturministeriet har föreslagit att tre markbaserade digital-TV-nät skall etableras. Ett sändarnät skall användas av de nuvarande marksändande TV-företagen DR och TV 2 medan rätten att använda de övriga sändarnäten skall auktioneras ut.

Sändningarna inleddes i september 2000 i tre sändarnät. Sommaren 2002 täckte de digitala sändarnäten omkring 72 procent av befolkningen.

Norge

Myndigheterna har utlyst ett tillstånd att disponera kapaciteten i ett digitalt markbaserat TV-nät som omfattar tre sändarnät, av vilken ett skall vara rikstäckande och användas av allmän-TV-företagen Norsk Rikskringkasting och TV 2. En ansökan har kommit in. Enligt denna skall sändarnäten byggas ut regionvis och de analoga sändningarna upphöra i regionen efter förhållandevis kort tid. Räckvidden anges till 91-93 procent av befolkningen.

Storbritannien

Digitala marksändningar pågår sedan 1998. Sex sändarnät används. Tre av näten används huvudsakligen av de programföretag (BBC, Channel 3, Channel 4 och Channel 5) som även svarar för analoga marksändningar, medan övriga sändarnät drivs av ett operatörsföretag. Efter det att det tidigare operatörsföretaget upphört med verksamheten gav tillståndsmyndigheten Independent Television Commission i juli 2002 tillstånd till British Broadcasting Corporation (BBC) i samarbete med det privata företaget Crown Castle. Det nya operatörsföretaget marknadsför verksamheten under beteckningen Freeview. Programmen sänds okrypterat och mottagningen är kostnadsfri.

Tyskland

Tyskland planerar en successiv övergång från analoga till digitala marksändningar. Digitala sändningar inleddes i Berlin i november 2002. Programmen sänds okrypterat. De analoga sändningarna skall upphöra helt i området i augusti 2003. Målet är att alla analoga sändningar skall ha upphört 2010.

Frankrike

Den franska tillståndsmyndigheten fattade i oktober 2002 beslut om sändningstillstånd i det digitala marknätet. Sex sändarnät skall användas och det kommer att finnas sexton nationella gratiskanaler och femton betal-TV-kanaler. Beslut om lokala TV-kanaler skall fattas senare. Inledningsvis kommer sändarnäten att täcka 50 procent av befolkningen. Vid full utbyggnad kommer räckvidden att uppgå till 80 procent. Något datum för när de analoga sändningarna skall upphöra har inte bestämts.

Digitala marksändningar inleddes i maj 2000. Såväl nationella som regionala sändningar planeras. Avsikten är att de analoga sändningarna skall upphöra 2011. Betal-TV-operatören Quiero TV upphörde med verksamheten i maj 2002 efter två års sändningar.

Italien

Enligt ett förslag från den italienska regeringen skall en övergång från analoga till digitala marksändningar ske under perioden 2003–2006. Vid utgången av 2006 skall all marksänd TV sändas digitalt.

Förenta staterna

Regleringsmyndigheten Federal Communications Commission (FCC) antog 1997 ett regelverk för introduktion av marksänd digital TV. Bland annat på grund av osäkerheten på IT- och telekommarknaderna har introduktionen gått långsammare än väntat. Det finns nu emellertid över 550 TV-stationer som sänder digitalt i nät som sammanlagt täcker över 90 procent av hushållen.

Under 2002 har olika initiativ tagits för att öka takten i utvecklingen. Bland annat har FCC ställt krav på att alla nya TV-mottagare över en viss storlek och alla videospelare skall kunna användas för marksänd digital TV senast den 1 juli 2007.

5 Den marksända televisionen skall övergå till digital teknik

Regeringens förslag: De digitala marksändningarna byggs ut. De analoga TV-sändningarna upphör efter en övergångsperiod.

Digital-TV-kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna anser att det är positivt att den analoga sändningstekniken ersätts med digitala sändningar. Flera remissinstanser betonar att även andra distributionsformer än marksändningar bör tas i beaktande.

Skälen för regeringens förslag: Målet för statens mediepolitik är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadliga inslag i massmedierna (prop. 2000/01:1, utg. omr. 17, bet. 2000/01:KrU1, rskr. 2000/01:59). Inom televisionens område tar sig detta bl.a. uttryck i stöd för starka public service-företag och att TV-distributionen utformas för att säkerställa tillgänglighet och mångfald.

SVT och UR har till uppdrag att bedriva TV-sändningar i allmänhetens tjänst. I uppdraget ligger att erbjuda ett mångsidigt programutbud av hög

kvalitet, att tillgodose skiftande förutsättningar och intressen hos landets befolkning och att ge utrymme åt en mångfald av åsikter och meningsriktningar. Det sätt på vilket företagen är organiserade syftar till att säkerställa deras oberoende i förhållande till såväl staten som andra maktsfärer. Finansieringen skall bidra till självständigheten genom att företagen inte behöver ta hänsyn till annonsörsintressen eller köpkraften hos olika publikgrupper. Att public service-televisionen har starkt stöd hos publiken framgår bl.a. av att cirka 40 procent av det samlade TV-tittandet ägnas åt programmen trots att flera privata TV-kanaler sedan mer än tio år sänder till den svenska befolkningen. UR:s TV-program sänds med utnyttjande av den överföringskapacitet som SVT disponerar enligt överenskommelse som träffas bolagen emellan. I prop. 2000/01:94 Radio och TV i allmänhetens tjänst 2002-2005 förutsatte regeringen att UR:s program bereds plats såväl analogt som digitalt i SVT:s sändningsutrymme på tider som ger utbildningsprogram goda möjligheter att nå sin publik.

Public service-televisionens sändningar når hela det svenska folket genom två analoga sändarnät med 99,8 procents räckvidd. Sedan 1999 sänds programmen även via satellit till allmänheten i Sverige.

Ett tredje analogt sändarnät, som används av TV 4, når ca 98 procent av befolkningen. Övriga privata TV-kanaler distribueras via satellit för individuell mottagning och för vidareändning i kabelnät.

Driftskostnaderna är höga för analoga marksändningar och det är inte möjligt att utöka kanalkapaciteten. När ny och förbättrad distributions-teknik utvecklas sker det numera uteslutande med digital teknik.

Den digitala TV-distributionen har flera fördelar jämfört med distribution med analog teknik. Bland annat använder den digitala tekniken radiofrekvenserna mer effektivt, vilket medför att medborgarna får flera program att välja på och att flera programföretag kan få möjlighet att nå publiken. I jämförelse med analoga sändningar påverkas mottagningen mindre av störningar och kvaliteten på bild och ljud blir bättre. Energi-behovet är mindre för digitala sändningar vilket innebär lägre kostnader och mindre påverkan på miljön. Digitaltekniken ökar också möjligheterna att kombinera TV-programmen med olika tilläggstjänster, något som kommer att få stor betydelse för exempelvis utbildningsprogram och för att förbättra funktionshindrades möjligheter att ta del av programmen genom t.ex. ljudtolkning för synskadade, reducering av bakgrundsljud för hörselskadade eller teckenspråkstolkning för döva.

För närvarande har nio tiondelar av Sveriges befolkning möjlighet att ta emot digitala marksändningar. 140 000 hushåll har valt att abonnera. Om man lägger ihop marksändningar med kabel- och satellitsändningar tar ca 700 000 hushåll emot digitala sändningar. Många hushåll som tidigare abonnerade på analog betal-TV via satellit har fått digital mottagningsutrustning gratis av företag som säljer satellit-TV-abonnemang.

Så kallade set top-boxar har hittills nästan uteslutande tillhandahållits av operatörsföretag i samband med abonnemang på TV-kanaler. Utbudet av boxar har varit begränsat och priserna har sjunkit långsamt. I och med att det har krävts en särskilt abonnemangsavgift för varje set top-box har kostnaden blivit hög för hushåll som vill kunna ta emot digital TV med flera TV-mottagare.

Regeringen anser att alla programtjänster som skall sändas avgiftsfritt skall sändas okrypterat i det digitala marknätet. På så sätt kommer allmänheten liksom nu att kunna se på TV utan att teckna abonnemang och utan att betala andra löpande avgifter än TV-avgiften utöver kostnaden för själva mottagningsutrustningen.

De första etapperna av digital-TV-utbyggnaden har nu fullbordats och det är dags att ta ställning till det avslutande steget. Regeringen anser att minst två digitala sändarnät skall byggas ut så att de når större delen av befolkningen. Genom förslaget kommer de flesta hushåll att kunna få tillgång till ett ökat TV-utbud till relativt begränsade kostnader för ny mottagarutrustning.

Vissa av digitalteknikens fördelar kan utnyttjas fullt ut först när de analoga sändningarna har upphört. Så länge vissa TV-företag sänder parallellt med både analog och digital teknik kommer t.ex. en större del av frekvensutrymmet att användas för TV-sändningar än om bara den ena tekniken hade använts. De analoga sändningarna bör därför upphöra efter en övergångsperiod. När de analoga sändningarna har upphört frigörs ett omfattande frekvensutrymme som kan användas för såväl ytterligare rundradiosändningar som andra kommunikationstjänster.

Vissa frågor med anknytning till teknikskiftet övervägs av olika utredningar och behandlas inte i denna proposition.

Radio- och TV-lagsutredningen (Ku 2000:01) har till uppgift att analysera och överväga behovet av ändringar i framför allt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift. Regeringen har uppdragit åt utredningen att överväga vilka författningsändringar som behövs för att säkerställa att de boende i kabelanslutna fastigheter har tillgång till ett grundläggande utbud av TV-program även efter det att de analoga marksändningarna har upphört. Utredningen skall redovisa sitt arbete i denna del före utgången av november 2003. Utredningen har också fått i uppdrag (dir. 2003:30) att överväga Digital-TV-kommitténs förslag om ett fristående operatörsföretag, tillståndsgivning genom myndighet och tillståndstidens längd samt vilka författningsändringar som behövs för att genomföra dem, liksom behovet av lagändringar för att förbättra tillgängligheten till TV-program för personer med funktionshinder. Utredningen skall även analysera hur de lokala icke-kommersiella TV-sändningarna påverkas av digitaliseringen och om förutsättningarna för sådana sändningar kan förbättras genom lagstiftning. Dessa uppdrag skall redovisas före utgången av 2004.

Utredningen om översyn av reglerna för koncessionsavgift på televisionens område (Ku 2002:02) skall göra en översyn av lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område och föreslå de författningsändringar som föranleds av överväganden. Utredningen skall beskriva förändringarna inom TV-området och analysera vilka konsekvenser utvecklingen haft för konkurrenssituationen på TV-reklammarknaden. Utredningen skall vidare analysera hur konkurrenssituationen på TV-reklammarknaden kan komma att påverkas av skiftet från analog till digital sändningsteknik. Utifrån analyserna skall utredningen överväga behovet av att ändra reglerna för koncessionsavgift på TV-området, dels beträffande avgiftsskyldigheten, dels beträffande avgiftens storlek samt hur avgiften skall beräknas. Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2003.

6 Utbyggnad av de digitala sändarnäten

Regeringens förslag: Alla som bor i Sverige skall kunna se TV-programmen från Sveriges Television och Sveriges Utbildningsradio. Minst två digitala sändarnät skall byggas ut så att de får samma räckvidd som de nuvarande 54 huvudsändarna. Dessa nät skall också omfatta mindre sändare så att sändningarna kan tas emot med utomhusantenn i alla tätorter samt i övriga områden med permanentbebyggelse där topografiska förhållanden hindrar satellitmottagning.

De sändarnät som har den största räckvidden skall i första hand användas av Sveriges Television, Sveriges Utbildningsradio och för andra sändningar som sker med stöd av sändningstillstånd med villkor om opartiskhet, saklighet och ett mångsidigt programutbud.

Digital-TV-kommittén: De digitala sändningarna byggs ut till full befolkningstäckning för public service-televisionen och så långt som möjligt för de kommersiella kanalerna.

Remissinstanserna: Förslaget får stöd av bl.a. *Teracom AB* och *Radio- och TV-verket*. Dessa remissinstanser, liksom bl.a. *Post- och telestyrelsen* och *SVT*, diskuterar emellertid även lösningar där hela landet nås genom en kombination av marksändningar och satellitsändningar. *SVT* anser att det digitala marknät som *SVT* sänder i skall byggas ut till högst 98 procents täckning. Även *Telenor* och *Canal Digital* anser att hybridlösningar mellan marksändningar och satellitsändningar bör prövas för de återstående täckningsbehoven. *Nordiska Satellitaktiebolaget* anser inte att det digitala marknätet behöver byggas ut ytterligare. Några remissinstanser, bl.a. *TV 4*, anför att en befolkningstäckning över 90 procent inte kan finansieras kommersiellt. *Viasat AB* anser att marksänd digital TV bör avvecklas eller i vart fall inte byggas ut vidare.

Bakgrund till regeringens förslag: De analoga sändarnäten för TV ger hela befolkningen tillgång till public service-televisionens sändningar via en enkel och tillförlitlig distributionskanal. För att kravet på tillgänglighet skall uppfyllas även efter det att de analoga marksändningarna har upphört krävs enligt regeringens uppfattning att de digitala marksändningarna har stor räckvidd.

Räckvidden för de analoga sändarnät som används av *SVT* och *UR* uppgår till 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen. Dessa sändarnät innehåller 54 större sändarstationer med höga sändarmaster och mycket starka sändare. Från varje sådan sändare kan programmen tas emot inom ett avstånd av ca 70 km. Dessutom finns drygt 600 mindre sändare som används i områden som ligger i radioskugga från en huvudsändare eller som ligger utanför de större sändarstationernas räckvidd. En mycket stor del av de mindre sändarna finns i de mest glesbefolkade delarna av landet. En konsekvens av detta är att sändningskostnaden per användare blir mycket hög i dessa områden.

Sedan början av 1980-talet har satelliter använts för att distribuera TV-program till hushållen. Till en början behövdes relativt stora parabolantennor för att ta emot programmen och det var därför främst via kabelnät och centralantennanläggningar som satellitsändningarna blev tillgängliga för hushållen. Genom förbättrad teknik kan numera även enskilda hushåll i större delen av landet ta emot satellitsändningar med små parabolantennor. Det är emellertid normalt mer komplicerat att ta emot satellitsändningar än marksända program. I vissa situationer är det inte möjligt att ta emot satellitprogram till rimliga kostnader. Det gäller bl.a. där byggnader eller naturföremål gör att det inte går att få fri sikt mellan antennen och satelliten.

Det är på grund av satellitteknikens utveckling som det analoga sändarnät som används för TV 4:s sändningar har getts mindre räckvidd än de övriga sändarnäten. Förutom de 54 större sändarstationerna innehåller detta nät endast ca 25 mindre sändare. Sändningarna når ca 98 procent av den fast bosatta befolkningen. I de västligaste delarna av Norrland och norra Svealand kan TV 4:s program endast tas emot från satellit.

Kostnaden för ett omfattande marknät blir mycket hög. Enligt uppgifter som redovisas av Digital-TV-kommittén är investeringskostnaden för att bygga ut ett digitalt sändarnät från 98 till 99,8 procents hushållstäckning lika hög som kostnaden för att nå från noll till 98 procents hushållstäckning.

Sändningskostnaderna kan hållas nere om marksändningarna kompletteras med satellitsändningar i glesbebyggda områden där det skulle bli mycket kostsamt att bygga marksändare eller där topografiska förhållanden försvårar marknätsmottagningen.

Skälen för regeringens förslag: Digital-TV-kommittén har föreslagit att de digitala sändningarna av SVT och UR ges samma räckvidd som de nuvarande analoga marksändningarna, dvs. att 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen skall kunna ta emot programmen. Regeringen anser emellertid att målet för de digitala marksändningarnas räckvidd av kostnadsskäl bör sättas något lägre, åtminstone inledningsvis. Räckvidden bör emellertid vara större än den som för närvarande gäller för de analoga marksändningarna av TV 4.

En förutsättning är givetvis att alla i Sverige även i fortsättningen har möjlighet att ta emot programmen från SVT och UR, antingen via marknätet eller via satellit. Regeringen bedömer att i varje fall hushållen i de områden där TV 4 endast kan tas emot från satellit i allmänhet torde ha skaffat sig möjlighet att ta emot satellitsändningar. Därmed kommer det för dessa hushåll endast att innebära en begränsad omställning att ta emot satellitsändningar också från SVT och UR även om de digitala marksändningarna inte skulle nå dem.

Enligt regeringens mening bör digitala sändarnät byggas ut så att digital marksänd TV kan tas emot dels i alla tätorter i Sverige, dels i de övriga områden som nås från de nuvarande större sändarstationerna.

Förslagets innebörd är att de sändarnät för digitala TV-sändningar som har störst räckvidd skall täcka de områden som åtminstone motsvarar vad som nås från sändare med den högsta tillåtna sändareffekten och höjden över havet på samma platser som nuvarande 54 större sändarstationer. Sändningarna från en sådan station kan tas emot med utomhusantenn inom cirka 70 km från sändaren. Därutöver skall dessa sändarnät omfatta

de mindre sändare som behövs för att ge god mottagning med utomhusantenn i tätorter som antingen ligger utanför de större sändarstationernas täckningsområden eller där mottagningen från huvudsändaren är dålig på grund av topografiska förhållanden.

Den övervägande delen av befolkningen utanför tätorterna torde kunna få fullgod mottagning från de större sändarstationerna. Om någon som bor utanför tätort inte kan ta emot digitala marksändningar är det normalt möjligt att ta emot programmen från satellit. Om de topografiska förhållandena i ett område med permanentbebyggelse utanför tätort skulle vara sådana att satellitmottagning inte är möjlig eller endast kan ordnas till mycket stora kostnader bör ytterligare marksändare kunna tas i bruk.

Förslaget innebär att mellan 98 och 99 procent av den fast bosatta befolkningen kommer att kunna ta emot digitala TV-sändningar från marksändare. Investeringsbehovet reduceras avsevärt i förhållande till om de digitala sändarnäten skulle ges samma räckvidd som de mest utbyggda analoga marknäten.

Enligt regeringens mening bör minst två sändarnät byggas ut till den angivna räckvidden. Dessa sändarnät skall i första hand användas av SVT, UR och för andra programtjänster för vilka det gäller villkor om opartiskhet, saklighet och ett mångsidigt programutbud.

På så sätt kommer minst åtta TV-kanaler från dels SVT och UR, dels andra TV-företag, att kunna tas emot från marksändare i så gott som hela landet.

Dagens krav på säkerhet, beredskap och teknisk kvalitet skall uppfyllas även vid ett skifte från analog till digital sändningsteknik. För SVT och UR gäller särskilda beredskapskrav (se prop. 1996/97:158, bet. 1996/97:KU3, rskr 1996/97:18). En hög säkerhet och uthållighet i distributionen skall eftersträvas. Det ankommer på programföretagen att ställa de krav som är nödvändiga för att uppfylla de säkerhets- och beredskapskrav som företagen åläggs av regeringen på leverantörer av digitala utsändningstjänster såväl i marknätet som via satellit.

Utbyggnaden av de digitala sändarnäten bör ske i samråd med den särskilda kommission som skall förbereda skiftet från analoga till digitala marksändningar (se avsnitt 10). Regeringen bedömer att den angivna räckvidden kan vara uppnådd senast vid utgången av 2005.

7 Tillgängligheten för de digitala TV-sändningarna

Regeringens förslag: Sändningar som skall kunna tas emot utan villkor om särskild betalning skall sändas okrypterat i det digitala marknätet.

Teknik för åtkomstkontroll och tillämpningsprogram skall vara gemensam i de digitala marksändningarna.

Digital-TV-kommittén: Sändningarna av public service-företagens program skall vara okrypterade och kostnadsfria utöver TV-avgiften.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser menar att vissa programföretag skall kunna sända okrypterat. Majoriteten anser emellertid att alla

sändningar skall vara krypterade. De motiv som anförs är bl.a. att avkodare som kan användas för betal-TV-mottagning är en förutsättning för subventioner från kommersiella aktörer och att krypterade sändningar är ett sätt att minska TV-avgiftsskolket. Vissa remissinstanser anför upphovsrättsliga skäl för kryptering.

Även om sändningarna är krypterade anser bl.a. SVT att företagets sändningar bör kunna tas emot utan annan betalning än erlagd TV-avgift. Detta förutsätter enligt *Teracom AB* att det bolag som sköter abonnemangshanteringen ersätts för de kostnader som uppkommer.

Bakgrund till regeringens förslag: De hushåll som har skaffat mottagare för digitala marksändningar har, i likhet med abonnenter på digitala sändningar i övriga distributionsformer, hittills främst gjort detta för att få tillgång till ett större antal TV-kanaler mot abonnemangsavgift. För betal-TV är det nödvändigt att sändningarna är krypterade och att mottagaren är försedd med ett adresserbart programkort som öppnar de programtjänster som innehavaren abonnerar på. För sändningar som skall vara tillgängliga för alla utan betalning innebär kryptering att mottagningen kompliceras och fördyras.

Under åren 1998 – 2002 har det gällt ett avtal om teknisk samverkan mellan Senda i Sverige AB (numera Boxer TV-Access AB), Teracom AB och de olika programföretagen. I avtalet angavs bl.a. att alla program och tjänster skulle vara krypterade med ett gemensamt system för åtkomstkontroll. Delar av avtalet har utgjort villkor för programföretagens sändningstillstånd.

För de programföretag som även har tillstånd för analoga marksändningar, dvs. för SVT, UR och TV 4, innebär tillstånden att sända i det digitala marknätet att sändningarna skall kunna tas emot utan villkor om särskild betalning. För övriga tillståndshavare finns inga motsvarande tillståndsvillkor.

Inför den nuvarande tillståndsperioden 2002 – 2005 tog riksdagen inte ställning till om public service-företagens sändningar skall vara krypterade eller ej. Enligt riksdagens beslut (prop. 2000/01:94, bet. 2000/01:KrU8, rskr. 2000/01:268) skall det emellertid inte, även om sändningarna är krypterade, vara förenat med någon särskild avgift, utöver TV-avgiften, att ta emot enbart SVT:s sändningar.

I samband med att tillstånden för SVT och UR att bedriva digitala marksändningar förlängdes till utgången av 2003 beslutade regeringen på programföretagens begäran att programmen får sändas okrypterat om företagen önskar det. Från och med 2003 sänder dessa företag okrypterat i det digitala marknätet.

Digital-TV-kommittén föreslår att SVT:s och UR:s program skall sändas okrypterat. Konsumenterna bör med en enkel digital avkodare kunna ta emot de digitala sändningarna så att övergången innebär så små förändringar som möjligt. De eventuella skäl som finns för krypterade sändningar anser kommittén vara underordnade kravet på sändningarnas tillgänglighet.

I remissyttrandena över kommitténs förslag framhålls vissa nackdelar med att några program sänds okrypterat. Bl.a. anförs att det är till fördel för företag som säljer betal-TV-abonnemang om alla mottagare har åtkomstkontroll och att dessa företag kan tänkas vilja subventionera sådana mottagare.

Skälen för regeringens förslag: Enligt regeringens mening bör det bli lättare att ta emot kostnadsfria TV-program i det digitala marknätet. Övergången från analog till digital mottagning bör innebära att allmänheten får tillgång till flera kostnadsfria TV-kanaler och att tillgängligheten för dessa blir så god som möjligt.

Regeringen anser därför i likhet med Digital-TV-kommittén att övervägande skäl talar för att TV-program som skall kunna tas emot utan villkor om särskild avgift skall sändas okrypterat i det digitala marknätet. Det kommer inte att behövas något programkort eller abonnemang för att se dessa program. Därmed undgår hushållen extra kostnader och besvär. Det blir inte nödvändigt att hålla en organisation för hantering av programkort eller abonnemang för de hushåll som inte är intresserade av betal-TV. Det finns inte heller någon risk för att hushåll som på grund av betalningsanmärkningar eller av andra skäl inte anses kreditvärda uteslås från möjligheten att se på TV när de analoga TV-sändningarna upphör.

Mottagningsutrustningen kan vara den enklaste tänkbara, vilket bl.a. är till fördel för hushåll med många TV-mottagare. En ökad efterfrågan på enklare set top-boxar och TV-mottagare med inbyggd digitalavkodare bör medföra ökad konkurrens och därmed att priserna på dessa produkter sjunker.

Den digitala sändningstekniken använder sig av olika hjälpsystem. Det finns t.ex. flera system för åtkomstkontroll. Det finns också flera operativsystem för tilläggstjänster som avancerad text-TV eller transaktions-tjänster.

Användarnas möjlighet att ta del av program och andra tjänster i det digitala marknätet skall inte hämmas av att t.ex. olika programföretag använder inbördes oförenliga tekniska lösningar. Därför skall alla krypterade sändningar i det digitala marknätet använda sig av samma system för åtkomstkontroll.

Inom Europa har utvecklats ett öppet operativsystem för tilläggstjänster som kallas DVB-MHP (Multimedia Home Platform). Enligt EG-direktivet (2002/21/EG) om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster, som skall vara genomfört i medlemsstaterna senast den 25 juli 2003, skall medlemsstaterna uppmuntra användningen av ett öppet system.

Organisationen NorDig, där de flesta TV-företag, programdistributörer och nätföretag i de nordiska länderna är medlemmar, har antagit en plan för hur man successivt skall gå över till DVB-MHP i alla digitala TV-sändningar. Regeringen anser att DVB-MHP, i enlighet med denna plan, skall användas i de digitala marksändningarna när det finns lämpliga mottagare på marknaden.

Samverkan i tekniska frågor kan även i fortsättningen regleras i avtal mellan berörda företag. Sådana avtal skall syfta till att säkerställa förutsättningarna för konkurrens mellan olika programtjänster i de digitala marksändningarna och får givetvis inte hämma konkurrensen i andra avseenden. I enlighet med 3 kap. 2 § 7 radio- och TV-lagen (1996:844) kan regeringen i ett sändningstillstånd ta in villkor om skyldighet att använda en viss sändningsteknik samt samverka med andra tillståndshavare i tekniska frågor.

Regeringens förslag: Vid tillståndsgivningen skall eftersträvas att programutbudet som helhet präglas av mångfald och att flera av varandra oberoende programföretag medverkar. Det är viktigt att önskemål om regionala sändningar tillgodoses.

Digital-TV-kommittén: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag när det gäller principerna för programutbudet. Kommittén anser att ett externt operatörsföretag bör förfoga över en del av den totala överföringskapaciteten för digital marksänd TV.

Remissinstanserna: *Radio- och TV-verket* avstyrker förslaget om ett självständigt operatörsföretag eftersom flera viktiga frågor inte har behandlats i betänkandet. Verket anser bl.a. att det är oklart hur operatörsföretaget skall utses, hur programföretagen skall väljas ut, vem som svarar för sändningarna och hur samordningen med public service-företagen skall gå till. Enligt verket behöver radio- och TV-lagen ändras för att den föreslagna modellen skall kunna tillämpas.

Av de remissinstanser som är positiva till förslaget anser bl.a. *Teracom AB* och *Telenor AS* att operatörsföretaget skall ha stor frihet att avgöra vilka program och tjänster som skall sändas. *SVT*, *TV 4* och *Kanal 5 AB* anser att ett operatörsföretag skall arbeta på ett neutralt sätt och att programföretagen skall ha inflytande över verksamheten.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 2 kap. 1 och 2 §§ radio- och TV-lagen krävs det tillstånd av regeringen för att sända TV-program i digital marksändning. Enligt gällande riktlinjer (prop. 1996/97:67, bet. 1996/97:KU17, rskr. 1996/97:178) skall vid urvalet av programföretag bl.a. beaktas att programutbudet som helhet skall tilltala olika intressen och smakriktningar.

Enligt regeringens mening har nuvarande ordning haft vissa svagheter. Bl.a. har det ibland tagit lång tid att ersätta programtjänster som av olika skäl har fallit bort. Dessa nackdelar skall emellertid inte överdrivas. Digital-TV-kommitténs förslag, som innebär att ett operatörsföretag får möjlighet att mer självständigt avgöra vilka programtjänster som skall sändas ut, synes vara mest lämpligt för betal-TV-tjänster. När det gäller fritt tillgängliga TV-kanaler är det regeringens uppfattning att en ordning där programföretagen får sändningstillstånd efter individuell prövning för närvarande är bättre ägnad att tillgodose krav på yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald.

Digital-TV-kommitténs förslag kräver fortsatta överväganden när det gäller behovet av lagändringar. Som nämns i det föregående har regeringen uppdragit åt Radio- och TV-lagsutredningen att överväga förslagen samt vilka författningsändringar som behövs för att genomföra dem (dir.2003:30). I avvaktan på resultatet av utredningens arbete kommer tillstånd till digitala marksändningar att liksom för närvarande meddelas av regeringen.

Vid tillståndsgivningen bör det i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs uppfattning eftersträvas att programutbudet som helhet präglas av mångfald och att flera av varandra oberoende programföretag

medverkar. Det är viktigt att önskemål om regionala sändningar tillgodoses.

Prop. 2002/03:72

Genom de digitala marksändningarna kommer ett större antal programtjänster att kunna distribueras än som har varit möjligt med analoga marksändningar. Det skapar möjlighet till ökad konkurrens på reklam-TV-marknaden genom att flera programföretag med inriktning på en svensk publik kan nå den stora allmänheten. Om programföretagen arbetar under olika förutsättningar genom att några t.ex. kan sända alkoholreklam eller reklam som är riktad till barn medan andra i enlighet med den svenska lagstiftningen inte har sådana möjligheter kommer emellertid konkurrensen att ske enligt villkor som gynnar de förstnämnda företagen på bekostnad av de sistnämnda. Regeringen avser att vid tillståndsgivningen ta hänsyn till att konkurrensen bör ske på lika villkor.

Efter beslut av regeringen utlyste Radio- och TV-verket sommaren 2001 ett antal tillstånd att sända TV med digital teknik. Som resultat av utlysningen har hittills ytterligare fem företag fått tillstånd att sända sammanlagt åtta programtjänster. Några av de sökande som rekommenderades av Radio- och TV-verket har ännu inte meddelats tillstånd. Med hänsyn till den tid som har förflutit avser regeringen att under 2003 uppdra åt Radio- och TV-verket att genomföra en ny utlysning.

9 Tidpunkt för övergången

Regeringens förslag: De analoga TV-sändningarna läggs ned etappvis.

Nedläggningen skall inledas tidigast när lagstiftningen om skyldighet att vidareända vissa TV-program i kabelnät har anpassats till att alla marksändningar är digitala.

De analoga sändningarna skall ha upphört helt senast den 1 oktober 2007.

Digital-TV-kommittén: De analoga sändningarna kan avvecklas 2007.

Remissinstanserna: Meningarna är delade när det gäller nedläggningen av de analoga sändningarna. Flera remissinstanser, däribland *Radio- och TV-verket* och *Post- och telestyrelsen*, anser att det är viktigt att en tidpunkt anges för när de analoga sändningarna skall upphöra. Andra remissinstanser ifrågasätter om det går att ange ett datum nu.

Några remissinstanser förordar en tidigare släckning, däribland *Post- och telestyrelsen*, *SVT* och *Teracom AB*, medan andra, t.ex. *Konsumentverket* och *TV 4*, ställer sig tveksamma till den föreslagna tidpunkten.

Bland andra *Post- och telestyrelsen* och *Teracom AB* föreslår en avstängning i etapper. *Teracom AB* anser att ett pilotprojekt bör genomföras innan den egentliga avvecklingen inleds.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det nu bör läggas fast en tidpunkt då de analoga marksändningarna skall ha upphört. Genom ett riksdagsbeslut om tidpunkten ges konsumenter, elektronikindustri, programföretag och andra berörda goda möjligheter att planera inför framtiden.

När det gäller valet av tidpunkt för när nedläggningen skall vara avslutad behöver olika förhållanden beaktas. För de programföretag som för närvarande sänder med både analog och digital teknik är det angeläget att nedläggningen sker snart så att de extra kostnaderna för parallella sändningar blir så låga som möjligt. Det är inte heller förenligt med god frekvensekonomi att samma program sänds parallellt med analog och digital teknik under någon längre tid.

Av avgörande betydelse är dock att konsumenterna har möjlighet att planera för övergången till ny teknik och att utbudet på marknaden för mottagare hinner anpassas till önskemålen från olika konsumentgrupper. I det föregående har regeringen föreslagit att digitala marksändningar som skall kunna tas emot utan villkor om särskild betalning skall ske okrypterat. Det innebär att det inte kommer att behövas abonnemang eller programkort för att ta emot dessa sändningar. Härigenom öppnas en marknad för konkurrerande leverantörer av såväl enkla digital-TV-tillsatser och TV-apparater med inbyggd digital-TV-mottagare som mer avancerade mottagare med t.ex. hårddisk för inspelning av program. Regeringen bedömer att konkurrensen kommer att leda till att priserna på digital-TV-mottagare kommer att sjunka kraftigt. Därmed minskar efter en tid kostnaderna för den utrustning som hushållen behöver skaffa för att kunna ta emot digitala TV-sändningar från marknätet.

Regeringen bedömer att omkring fyra år är en tillräckligt lång tid för att marknaden för mottagare skall hinna anpassa sig till konsumenternas behov och krav.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de analoga TV-sändningarna läggs ner etappvis och att sändningarna skall ha upphört helt senast den 1 oktober 2007. Den särskilda kommission som skall förbereda skiftet från analoga till digitala marksändningar bör utarbeta en plan för när de analoga sändningarna skall stängas av i olika geografiska områden (se avsnitt 10). Nedläggningen kan tidigast inledas när lagstiftningen om skyldighet att vidareända vissa TV-program i kabelnät har anpassats till att alla marksändningar är digitala. Regeringen bedömer att en sådan ändrad lagstiftning skall kunna träda i kraft under 2005.

10 En kommission skall förbereda teknikskiftet

Regeringens bedömning: En särskild kommission bör förbereda skiftet från analoga till digitala marksändningar och samordna den informationsverksamhet som behövs.

Digital-TV-kommittén: En beredning får i uppdrag att utarbeta riktlinjer för en koncentrerad informationsinsats samt överväga andra åtgärder som kan främja och stimulera övergången till digital teknik. Uppdraget bör redovisas senast 2005.

Remissinstanserna: Några remissinstanser anser att beredningens resultat bör redovisas tidigare eller att informationsinsatserna måste komma igång så snart som möjligt.

Skälen för regeringens bedömning: Ett skifte från analoga till digitala marksändningar kräver noggrann planering och en effektiv information. Lyhördhet för konsumenternas synpunkter är viktig. Den som ansvarar för omställningen behöver ha täta kontakter med myndigheter och företag, t.ex. programföretag, distributörer och hemelektronikföretag, liksom med organisationer som företräder olika konsumentgrupper, däribland funktionshindrade konsumenter.

Regeringen anser att uppgiften att planera omställningen och att samordna nödvändiga informationsinsatser bör läggas på en kommission som bildas för detta ändamål. Kommissionen bör tillkallas snarast och fungera tills de analoga sändningarna har upphört.

Kommissionen skall utarbeta en plan för när de analoga sändningarna skall stängas av i olika geografiska områden. Kommissionen skall förvissa sig om att de som bor i de aktuella områdena kommer att kunna se TV-programmen från SVT och UR från marknät eller via satellit på det sätt som föreslås i denna proposition innan de analoga sändningarna upphör i området. Kommissionen skall också planera och samordna information till allmänheten om att omläggningen skall äga rum samt telefonservice och annan hjälp till enskilda om hur man använder den nya utrustningen.

Kommissionen skall överväga om det är lämpligt att stänga av de analoga sändningarna på försök i ett begränsat område innan den egentliga avvecklingen har inletts. Erfarenheterna från ett sådant försök kan bl.a. användas för att förutse behovet av information och hjälp när de analoga sändningarna upphör.

Sammanfattning av Digital-TV-kommitténs förslag i betänkandet Digital TV - modernisering av marknätet (SOU 2001:90)

Prop. 2002/03:72
Bilaga 1

Bakgrund

Vår uppgift har varit att följa och utvärdera de markbundna digitala sändningarna under den första etappen. Vi har också medverkat vid urvalet av programföretag. Vi har fortlöpande rapporterat våra iakttagelser till regeringen om förslag till förändringar av de regler som gäller för verksamheten.

Riksdagen beslutade våren 1997 om att införa marksänd digital-TV. Målen för statens politik inom massmedieområdet att garantera yttrandefrihet, tillgänglighet och mångfald var vägledande för beslutet. Genom att digitalisera det rikstäckande distributionsnätet kan man slå vakt om konsumenternas valfrihet, ett brett programutbud och en radio och TV i allmänhetens tjänst. I en första etapp begränsades sändningarna till ett område som täcker omkring 50 procent av befolkningen. Riksdagen beslutade hösten 2000 att de digitala TV-sändningarna får byggas ut i hela landet.

Vi ger i de tre första kapitlen en bakgrund till våra bedömningar av utvecklingen av marksänd digital TV. I kapitel 1 *Utgångspunkter för arbetet* tar vi upp de politiska mål som låg till grund för beslutet att införa marksänd digital TV och redovisar kortfattat resultaten från tidigare utredningar. Vi nämner också utredningar om IT-infrastrukturen och konvergensutvecklingen som har betydelse för utvecklingen av digital TV. Avslutningsvis redogör vi för de beslut som har tagits under arbetets gång och vilka frågor vi har behandlat.

I kapitel 2 *Medielandskap i förändring* beskriver vi kortfattat de olika distributionsformerna, den tekniska utvecklingen och hur programverksamheten har utvecklats. TV-sändningar kan i dag nå ut till konsumenterna på tre olika sätt. Marksändningar tas emot med en vanlig antenn, satellitsändningar med en parabolantenn och i kabelnäten vidaresänds i huvudsak marknätets och satellitoperatörernas TV-program.

Mätningar av hur hushållen tar emot TV visar att omkring 30 procent eller ca 1,25 miljoner TV-hushåll endast använder marksänd TV. Därutöver använder många hushåll marksändningarna till sina extra TV-apparater. Med digital TV menas att distributionen sker i digital form. Eftersom dagens TV-apparater är konstruerade för att ta emot analoga signaler krävs att en avkodare (digital-TV-box) kopplas till TV-apparaten. Den omvandlar de digitala signalerna till analoga så att bild och ljud återges för TV-tittaren.

Vi har i kapitel 3 *Marksänd digital TV i omvärlden* valt att ge en relativt omfattande beskrivning av andra länders insatser när det gäller övergången till marksänd digital TV. Sverige och Storbritannien startade digitaliseringen av marknäten tidigt. Det har gett ett försprång gentemot många andra länder i form av kunskap och kompetens inom området. Länder i övriga Europa följer nu efter och har startat eller planerar att

starta digitala marksändningar. Det gäller såväl i länder där många hushåll i dag använder marksändningar som i länder där annan distribution dominerar.

Prop. 2002/03:72
Bilaga 1

Analys av sändningsverksamheten (kapitel 4)

Vi gör en analys av sändningsverksamheten genom att redogöra för marknadsutvecklingen för digital TV, de deltagande programföretagens syn på marknätets möjligheter, ett antal konsumentundersökningar och utvecklingen av digital TV och andra bredbandslösningar. Med utgångspunkt från denna beskrivning gör vi följande överväganden:

- Vi bedömer att marksänd digital TV är ett enkelt och effektivt sätt att nå ut till alla medborgare. Infrastrukturen för digital TV bör därför betraktas som en naturlig del av IT-infrastrukturen.
- Vi anser att ett brett utbud av program och tjänster i marknätet bidrar till en sund konkurrens mellan de olika sändningsoperatörerna.
- Vi föreslår att de digitala sändningarna av public service-programmen byggs ut till full befolkningstäckning, dvs. 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen.
- Vi föreslår att det övriga sändningsutrymmet med ett utbud av kommersiella program byggs ut så långt som möjligt. Det är viktigt för att få största möjliga mångfald av program och tjänster till största möjliga del av befolkningen.
- Vi anser att det är positivt att de nordiska aktörerna på digital TV-marknaden har enats om kravspecifikationer för digitala avkodare. En öppen gemensam standard för digital TV innebär fördelar för såväl konsumenter som programföretag.

Vi konstaterar att övergången till digital distribution är en självklar utveckling av TV-mediet. Digital TV innebär en naturlig och tämligen enkel utveckling mot en effektivare TV-distribution. Programföretag och sändningsoperatörer är överens om att all TV-sändning kommer att digitaliseras. Aktörerna framhåller att det är orimligt att behålla och underhålla ett analogt system för TV-distribution när den analoga tekniken i alla andra typer av kommunikationssystem ersätts med digital teknik.

Digital TV innebär stora mervärden och ökad valfrihet för konsumenterna. De viktigaste fördelarna är en bättre ljud- och bildkvalitet, att konsumenterna får fler program att välja bland och att de kan anpassa utbudet efter sina egna intressen. Digitaliseringen av marknätet ger konsumenterna tillgång till fler regionala program och en del tjänster i TV-miljön som tidigare enbart funnits i datormiljön. En annan fördel jämfört med de andra sändningssätten är möjligheten att lätt kunna förflytta avkodaren mellan olika platser, portabilitet. På längre sikt kan även mobila mottagare som kan användas på olika transportmedel finnas tillgängliga för konsumenterna.

Aktörerna på marknaden är överens om att den främsta drivkraften för konsumenterna i dag är ett ökat utbud av vanliga TV-program. På längre sikt kan även interaktivitet och nya tjänster som t.ex. e-post och elektronisk handel locka nya konsumenter. Tillgången till interaktiva tjänster genom digital TV gör att även de som inte har tillgång till datorer kan ta

del av informationssamhällets tjänster. Det innebär att infrastrukturen för digital TV bör betraktas som en naturlig del av IT-infrastrukturen.

Det har stor betydelse ur demokratisynpunkt att samhällsinformation kan nå ut till medborgarna. Det digitala marknätet intar en unik position genom att det i princip kan nå ut till samtliga hushåll och därmed utgör ett mycket effektivt och billigt sätt att nå medborgarna. I jämförelse med andra bredbandslösningar är marksänd digital TV ett mycket enkelt sätt att nå ut med stora informationsmängder till många användare samtidigt.

En grundläggande politisk ambition är att alla som bor i Sverige skall kunna ta emot TV-sändningar. Många hushåll med kabel-TV bor i lägenheter där de inte kan ta del av TV-sändningar med hjälp av en egen parabolantenn. Flera hushåll med parabolmottagning har inte tillgång till kabel-TV eftersom de bor i fristående hus. Marksänd TV kan i dag tas emot av de flesta. Det digitala marknätet kan därför ses som en garanti för att konsumenterna även i framtiden skall ha reella möjligheter att välja mellan minst två mottagningssätt av TV.

Med en öppen gemensam standard för digital TV kan mediet utvecklas och digital TV bli mer användbart för konsumenterna. I dag använder sändningsoperatörerna olika, sinsemellan slutna system för digitala TV-sändningar. Det leder till att en konsument som har valt en viss leverantör av digital TV i regel är hänvisad till att endast välja ur det programutbud denna leverantör erbjuder. Detta begränsar konsumenternas valfrihet och leder till osunda inlåsnings effekter på marknaden. För programföretagen betyder olika standarder att utvecklingen av interaktiva tjänster dämpas.

Samhällsekonomisk bedömning av teknikskiftet (kapitel 5)

Vi redovisar de stora ekonomiska vinster som ett teknikbyte från analoga till digitala marksändningar innebär. Vi redovisar också beräkningar som jämför kostnaderna för att sända både analogt och digitalt med konsumentkollektivets uppskattade kostnader vid teknikbytet. Våra slutsatser av dessa beräkningar är:

- Vi bedömer att de analoga marksändningarna kan avvecklas år 2007. Ju snabbare en avveckling kan ske desto större samhällsekonomiska vinster uppnås. Fem år bör ge konsumenterna rimlig tid att anpassa sig till den digitala TV-tekniken.
- Vi föreslår att en beredning får i uppdrag att utarbeta riktlinjer för en koncentrerad informationsinsats samt överväga andra åtgärder som kan främja och stimulera övergången till digital teknik. Uppdraget bör redovisas senast år 2005.

Den digitala tekniken är mer effektiv än den analoga tekniken vilket innebär att den också är billigare. En naturlig utveckling är därför att ersätta de analoga marksändningarna med digitala sändningar. Med ett digitalt marknät som täcker så gott som hela befolkningen kan det analoga marknätet avvecklas tidigare än om digitaliseringen enbart sker inom övriga plattformar. En avveckling av det analoga marknätet innebär att frekvensutrymme kan frigöras till förmån för ett ökat TV-utbud eller andra användningsområden.

Ju tidigare en avveckling av de analoga marksändningarna kan ske desto större samhällsekonomiska vinster uppnås. En viss tids parallellsändning av analoga och digitala program är dock önskvärd. Konsumenterna måste få rimlig tid att införskaffa nödvändig avkodarutrustning. Det är därför viktigt att göra en avvägning mellan konsumenternas behov av att anpassa sig till digital mottagning och de samhällsekonomiska kostnader som parallellsändningen innebär. Det är också viktigt att ta hänsyn till digitaliseringen av andra plattformar och hur man gör i andra länder. En positiv marknadsutveckling påverkar möjligheten att snabbt avbryta de analoga marksändningarna.

Att ange ett årtal för när de analoga marksändningarna skall avvecklas kan påskynda hushållens nödvändiga investeringar i digital mottagarutrustning. Ett avvecklingsår ger också programföretag och andra intressenter på marknaden förutsättningar att planera nuvarande och framtida marknadsstrategier. En avveckling är dessutom välkommen för de konsumenter som tidigt skaffar digitala avkodare. Dessa konsumenter tvingas nämligen indirekt vara med och bära de samhällsekonomiska kostnader som parallellsändningarna innebär.

Vi utgår från att vissa förutsättningar för en avveckling bör vara uppfyllda i god tid före år 2007. De digitala marksändningarna av public service-företagens program skall kunna tas emot av minst samma andel hushåll som i dag har möjlighet att ta emot programmen analogt. En annan förutsättning är att public service-programmen kan tas emot avgiftsfritt. Det bör också finnas både enklare och mer avancerade digitala avkodare på marknaden.

Konsumenterna står inför många valsituationer vid bytet från analog till digital TV-teknik. De måste välja sändningsform, sändningsoperatör, utbud av program och om de önskar en enkel eller mer avancerad digital avkodare. Skall konsumenterna ha en verklig valfrihet måste de få saklig information om vilka valmöjligheterna är. Vi anser att en koncentrerad informationsinsats inför avvecklingen av de analoga marksändningarna är nödvändig.

För att påverka marknadsutvecklingen kan, förutom information till konsumenterna och ett i förväg bestämt avvecklingsår, också andra styrinstrument användas. Vi anser att det är rimligt att de som skaffar digital mottagning och därmed bidrar till att påskynda teknikskiftet skall belönas. Exempelvis kan man tänka sig en differentierad TV-avgift.

Något annat som påverkar marknadsutvecklingen är priset på avkodare och olika former av subventioner. Ett lägre pris bidrar till en mer positiv marknadsutveckling. Det är flera faktorer som inverkar på detta som konkurrensen på marknaden, den tekniska utvecklingen samt införandet av en gemensam standard för mjuk- och hårdvara i alla avkodare.

Regler och tillstånd för de digitala sändningarna (kapitel 6)

Vi beskriver vilka regler och lagar som gäller för de digitala marksändningarna och hur tillstånden fördelas till programföretag. Vi har redan tidigare i skrivelser till regeringen eller Radio- och TV-verket tagit initiativ till vissa regeländringar. Vi beskriver hur dessa frågor har följts upp i

pågående utredningar. Vi bedömer att det för den framtida sändningsverksamheten krävs följande förändringar:

Prop. 2002/03:72
Bilaga 1

- Vi föreslår att en extern aktör får tillstånd att förfoga över en del av den totala överföringskapaciteten. Den externa aktörens utbud bör i princip uppfylla samma riktlinjer och villkor som i dag gäller för urval och tillståndsgivning. De programföretag som föreslås ingå bör godkännas av en myndighet.
- Vi föreslår att tillståndsgivningen i framtiden delegeras till en myndighet. I valet av myndighet bör hänsyn tas till konvergensen mellan IT-, telekommunikations- och mediesektorerna.
- Vi föreslår att de digitala sändningstillstånden i marknätet under nästa period skall gälla i tio år. Sändningsverksamheten bör ses över vid något tillfälle under tillståndsperioden.
- Vi föreslår att sändningarna av public service-företagens program skall vara okrypterade och kostnadsfria utöver TV-avgiften. Det är också önskvärt med en ökad tillgänglighet till nordiska public service-program.
- Vi föreslår att regeringen vid omförhandlingen av EU:s TV-direktiv verkar för att sändarlandsprincipen ses över. De programföretag som i huvudsak riktar sina TV-sändningar till ett annat land bör omfattas av mottagarlandets regelverk.

Den digitala tekniken innebär i sig att frekvensutrymmet kan användas på ett mer effektivt sätt. Inom ett utrymme där det med analog teknik kan överföras endast ett TV-program kan det i dag rymmas upp till sex digitala TV-program. Programföretagen har i dag enligt sändningstillstånd rätt till en viss överföringskapacitet i en specificerad frekvenskanal. Inom detta utrymme skall de sända ett visst utbud. Därutöver har de rätt att sända så många program och tjänster som kapaciteten tillåter. Överföringskapacitet får upplåtas, men bara till ett annat programföretag inom samma frekvenskanal. Systemet tillåter därmed en viss flexibilitet men tillåter inte att nya programföretag kommer med i nätet när t.ex. förbättrad teknik skulle möjliggöra detta.

En ännu högre grad av flexibilitet kan uppnås med den modell för tillståndsgivning som används i Storbritannien och Spanien. Där har man valt att låta en extern aktör förfoga över en del av den totala överföringskapaciteten. Resterande kapacitet har delats ut till public service, regionala programföretag eller andra programföretag som man av speciella skäl önskar ha med eller som har tillstånd att sända i de analoga näten. De programföretag som sänder genom den externa aktören godkänns och får sändningstillstånd av ansvarig myndighet.

Vi föreslår att denna modell används i Sverige för delar av överföringskapaciteten. Vissa av programföretagen som redan har tillstånd att sända i det digitala marknätet bör efter tillståndsperiodens slut erbjudas att ingå i den externa aktörens utbud. Public service, de regionala programföretagen och programföretag med tillstånd att sända i det analoga nätet bör även i fortsättningen tilldelas egna tillstånd. Även i ett sådant system kan krav ställas som att sändningarna som helhet skall tilltala olika intressen och smakriktningar, att lokala och regionala program ges företräde samt att flera av varandra oberoende programföretag deltar i sändningarna.

Vi anser att tillståndsgivningen i framtiden bör delegeras till en myndighet. I valet av myndighet bör hänsyn tas till konvergensen mellan IT-, telekommunikations- och mediesektorerna. Myndigheten bör kunna ge tillstånd både till enskilda programföretag och till operatörer som själva sätter ihop ett programutbud. En myndighetsmodell kräver tydliga regler och kriterier för att kunna garantera största möjliga grad av yttrandefrihet och mångfald. Ett sådant system kan kräva lagändringar och det bör därför ses över i god tid innan de nuvarande digitala sändningstillstånden löper ut.

Vi anser att nästa tillståndsperiod för digitala marksändningar bör vara väsentligt längre än vad som gäller i dag. Motiven för en relativt lång tillståndsperiod är betydligt starkare än de som talar emot. Eventuella nackdelar kan uppvägas av att sändningsverksamheten ses över vid något tillfälle under sändningsperioden. Syftet med översynen är att kunna dela ut fler sändningstillstånd om utrymmet i de digitala frekvenskanalerna så medger. Om något programföretag förverkar rätten till sitt sändningstillstånd bör systemet vara så utformat att det medger att nya programföretag snabbt kan överta aktuellt tillstånd.

Riksdagen beslutade i maj 2001 att SVT:s och UR:s program skall vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver TV-avgiften. I beslutet poängteras att teknikskiftet från analog till digital TV inte får leda till att tillgängligheten av public service-företagens program blir sämre. Eftersom sändningarna är finansierade genom TV-avgifter skall de digitala programmen kunna tas emot utan krav på ytterligare betalning utöver vad som avser själva avkodarutrustningen.

För närvarande kan de nordbor som bor i gränsområden till Sverige inte ta del av de digitala marksändningarna. Det beror på att sändningarna är krypterade och på gällande upphovsrättsliga avtal som inte tillåter mottagning av de digitala programmen från ett annat land än det som avses.

Vi anser att sändningarna av public service-företagens program inte bara bör kunna tas emot avgiftsfritt, sändningarna bör även vara okrypterade. Teknikskiftet från analog till digital TV får inte för konsumenterna innebära en sämre tillgänglighet till programmen än vad som gäller i dag. Konsumenterna bör med en enkel digital avkodare kunna ta emot de digitala sändningarna så att övergången innebär så små förändringar som möjligt. De eventuella skäl som finns för krypterade sändningar anser vi vara underordnade kravet på sändningarnas tillgänglighet.

I EU:s TV-direktiv finns en bestämmelse om att den medlemsstat varifrån en sändning härrör skall se till att sändningen följer lagen i den medlemsstaten, den s.k. sändarlandsprincipen. Programföretag som riktar sig till den svenska publiken kan i och med det placera sina sändningar i ett annat land enbart för de mindre restriktiva reklamreglernas skull. Vissa programföretag som sänder på svenska till den svenska publiken har utifrån sådana hänsyn valt att sända från Storbritannien. Det gör att de svenska reklamreglerna som är till för att skydda konsumenterna delvis sätts ur spel.

I slutet av 2002 skall det göras en översyn av bestämmelserna i EU:s TV-direktiv. För de programföretag som riktar sina sändningar till många länder är det svårt att anpassa sig till de olika regelverken i länderna. För

de programföretag som i huvudsak riktar sina sändningar till ett annat land bör TV-direktivet ändras så att mottagarlandets regelverk gäller.

Prop. 2002/03:72
Bilaga 1

Yttranden över betänkandet Digital TV – modernisering av marknätet (SOU 2001:90) har avgetts av Justitiekanslern, Konsumentverket, Statskontoret, Styrelsen för psykologiskt försvar, Riksrevisionsverket, Statens ljud- och bildarkiv, Radio- och TV-verket, Granskningsnämnden för radio och TV, Glesbygdsverket, Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen, Statens institut för kommunikationsanalys, Verket för näringslivsutveckling, Annonsörföreningen AB, Boxer TV-Access AB och Senda i Sverige AB i gemensamt yttrande, Canal + Television AB, Canal Digital Sverige AB, Com Hem AB, Digitalforum, DTU Television AB, Föreningen Copyswede och Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd i gemensamt yttrande, Föreningen Svenskt näringsliv, HSB:s riksförbund, Hyresgästernas riksförbund, Kanal 5 AB, Nokia Svenska AB, Nordic Satellite AB, Näringslivets telekomförening, Riksförbundet Öppna kanaler i Sverige, Skånekanalen AB, Svenska IT-företagens organisation, Svenska kabel-TV-föreningen, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, Telenor AS och Telenor Plus AB, Telia AB, Teracom AB, TV 4 AB UPC Sverige AB, Viasat AB, Svenska journalistförbundet, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet, Landsorganisationen i Sverige och SMI Mediainvest AB på uppdrag av Skandia Liv.

Överstyrelsen för civil beredskap, Discovery Communications Europe, Svenska kommunförbundet, Sveriges Radio AB och Svenska tonsättares internationella musikbyrå har meddelat att de avstår från att yttra sig eller att de inte har några synpunkter. Den sistnämnda organisationen hänvisar till yttrandet från Föreningen Copyswede och Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Ulvskog, Lindh, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson J. O., Sommestad, Karlsson H., Lund, Andnor, Johansson, Hallengren, Björklund

Föredragande: Marita Ulvskog

Regeringen beslutar proposition 2002/03:72 Digitala TV-sändningar