



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.9.2003
KOM(2003) 541 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**om overgangen fra analog til digital radio-/tv-spredning
(fra digital "overgang" til analog "afvikling")**

[SEK(2003)992]

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning	5
1. Oversigt over aspekter ved overgangen	5
1.1. Fordele og vanskeligheder ved digitalisering	5
1.2. Status for digital radio-/tv-spredning i EU	7
1.2.1. Digitalt tv	7
1.2.2. Digital radio	8
1.3. Markedskompleksitet - pluralitet i scenarier og interessenter	9
1.4. Offentlig intervention	9
1.4.1. Interventionsformer	11
1.4.2. Risici	12
2. Offentlige retningslinjer	13
2.1. Overordnet strategi og samordning	14
2.1.1. Transparent strategi og overvågning	14
2.1.2. Regulering, der både tillader forretningsmæssig uafhængighed og samarbejde.	14
2.1.3. Proportional og teknologineutral regulering	15
2.2. Digital modtagelse	16
2.2.1. Tilskyndelse til anvendelse af digitale modtagere	16
2.2.2. Forbrugerinformation om digitalt udstyr og overgang til digitale tjenester	17
2.2.3. Integrerede digitale tv-modtagere	18
2.2.4. Digitale tilslutningsmuligheder	18
2.2.5. Tjenesteinteroperabilitet	19
2.2.6. Adgang for brugere med særlige behov	19
2.2.7. Fjernelse af hindringer for modtagelsen af digital radio-/tv-spredning	19
2.3. Tjenester	20
2.3.1. "Must carry" - forpligtelser	20
2.3.2. Ophavsret	20
2.3.3. Diversiteten i de digitale radio-/tv-spredningstjenester	21
3. Frekvensforvaltning	22
3.1. Allokering	23
3.2. Tildeling	24

BILAG 1 - DIGITAL-TV-MARKEDET I EU (skønnet for 2002)	27
BILAG 2 - OVERSIGT OVER EMNER, SOM KAN INDGÅ I MEDLEMSSTATERNES OFFENTLIGGJORTE OVERGANGSPLANER.....	28

RESUMÉ

Overgangen fra analog til digital radio-/tv-spredning ("**overgangen**") er en kompleks proces med sociale og økonomiske **konsekvenser, der rækker langt ud over den rent tekniske overgang**. Udvikling af digital radio-/tv-spredning er fordelagtigt i og med at dette medfører en forbedring af tjenestemulighederne og deres kvalitet, især takket være digitale komprimeringsteknikker. Dette forøger både frekvenseffektiviteten og nyttebelastningen af nettene.

Denne meddelelse omhandler denne overgangsproces med særligt fokus på medlemsstaternes foranstaltninger for overgang til digitalt tv. I henhold til handlingsplanen **eEurope 2005 skal medlemsstaterne offentliggøre deres hensigter** vedrørende overgang inden december 2003. I denne meddelelse foreslås, hvilke typer oplysninger, der bør medtages i disse rapporter.

Digitaliseringen af radio-/tv-spredningen udgør en stor industriel udfordring, der primært skal drives af **markedskræfterne og forbrugernes efterspørgsel**. Friheden og incitamenterne til at udnytte mulighederne forretningsmæssigt er en afgørende drivkraft i opnåelsen af dette mål. Det er ligeledes afgørende at informere forbrugerne, så de ved, hvornår de skal skifte fra den ene til den anden teknologi, og hvilke muligheder de har. Dette skal være en markedsdrevet proces, ikke blot en simpel infrastrukturel ændring uden merværdi for borgerne. En vellykket overgang kræver samordnet aktion hos de mange involverede aktører - tv-stationer, udstyrsfabrikanter, detailforretninger, myndigheder m.fl.

Medlemsstaternes offentlige foranstaltninger bør være transparente, begrundede, proportionale og rettidige for at minimere eventuelle risici for konkurrenceforvridning. De skal formuleres ud fra klart definerede og specifikke politiske målsætninger og konkurrenceproblemer. Dette kræver en nøje vurdering af konsekvenserne samt overvågning af gennemførelsen af politikkerne og markedsudviklingen. At forsøge at gennemtvinge overgangen imod erhvervslivets og brugernes interesser kan føre til uholdbare resultater.

Medlemsstaternes offentlige foranstaltninger bør også være ikke-diskriminerende og teknologineutrale. Der skal være en begrundelse for en differentieret behandling af markedsaktørerne. Overgangen til digitalt tv skal være en rummelig proces, der omfatter forskellige net, forretningsmodeller og tjenester, herunder ukodet tv, bedre billedkvalitet og datatjenester og interaktive tjenester. Afviklingen af de analoge tjenester skal først finde sted, når den digitale radio-/tv-spredning har nået næsten universel markedsdækning, under skyldig hensyntagen til alle de ovennævnte muligheder for at minimere de sociale omkostninger.

De offentlige indgreb bør i første omgang finde sted på nationalt plan under hensyn til markeds-mæssige og politiske forskelle mellem medlemsstaterne på området radio-/tv-spredning. Imidlertid har EU ligeledes en rolle at spille i lyset af de internationale konkurrenceaspekter. **Mulige EU-bidrag** vedrører navnlig: benchmarking, udstyrsstandarder, forbrugerinformation, lettelse og fremme af adgangen til værdiforøgede tjenester. Denne meddelelse foreslår endvidere, at der indledes en debat om de frekvenspolitiske aspekter ved overgangen inden for rammerne af Fællesskabets nye frekvenspolitik. Dette vil omfatte mulige strategier til at opnå øget transparens for så vidt angår den økonomiske værdi af de frekvenser, som reserveres til jordbaserede radio-/tv-spredningstjenester. Den primære målsætning er at tilskynde til effektiv og fleksibel udnyttelse af frekvenserne, samtidig med, at radio-/tv-spredningens tjenestemission opretholdes.

Der er ingen planer om fastlæggelse af en fælles afviklingsdato eller forbud på EU-niveau mod salg af analoge modtagere. De nationale markeder for digital radio-/tv-spredning vil dog fortsat blive overvåget.

Indledning

I nærværende meddelelse analyseres de vigtigste temaer i forbindelse med overgangen fra analog til digital radio-/tv-spredning set i et markeds-mæssigt og politisk perspektiv. At udskifte den analoge radio-/tv-spredning med et digitalt system giver store fordele i form af en mere effektiv frekvensanvendelse og øgede transmissionsmuligheder, som vil føre frem til nye tjenester, større udvalg til forbrugerne og øget konkurrence. Disse fordele fremhæves i handlingsplanen *eEurope 2005*¹. Målet for handlingsplanen *eEurope 2005* er at give alle mulighed for at tage del i det globale informationssamfund ved at skabe gunstige vilkår for privat investering og jobskabelse, øge produktiviteten og modernisere den offentlige sektor. Målet for *eEurope 2005* er derfor at fremme udviklingen af sikre tjenester og applikationer og sikkert indhold på grundlag af en alment tilgængelig bredbåndsinfrastruktur.

Europa-Kommissionen gør i denne forbindelse en aktiv indsats inden for udvikling af digitalt tv og mere generelt i digital radio-/tv-sprednings fremtid og overgangen til denne nye teknologi. Kommissionen tager dog ikke stilling til tidspunktet for en afvikling af analoge systemer; det er noget, som beslutes på medlemsstatsligt eller regionalt niveau.

I meddelelsens første afsnit gøres status over digital radio-/tv-spredning i EU; de mange fordele modsvares af betydelige problemer med overgangen. Det fører frem til en gennemgang af de forhold, som eventuelt begrundes en politisk intervention for at løse disse problemer, og en række generelle krav, som sådanne interventioner skal opfylde.

I andet afsnit gennemgås de vigtigste af de valg, som medlemsstaterne står overfor, idet den europæiske lovgivning og markedserfaringerne inddrages. Det dækker forskellige aspekter i forbindelse med nationale overgangsstrategier i almindelighed og særlige problemstillinger vedrørende digital radio-/tv-modtagelse og -tjenester. Herudover mindes medlemsstaterne om handlingsplanen *eEurope 2005*, som siger: "*inden udgangen af 2003 bør de offentliggøre deres intentioner vedrørende en mulig overgang*", og som giver generelle retningslinjer for denne situation.

Det tredje og sidste afsnit behandler overgangens implikationer for frekvensanvendelsen, og det foreslås at igangsætte en bred debat om emnet, som bliver et væsentligt element i enhver fremtidig fællesskabspolitik vedrørende frekvensressourcer.

1. OVERSIGT OVER ASPEKTER VED OVERGANGEN²

1.1. Fordele og vanskeligheder ved digitalisering

På tv- og radioområdet (heri benævnt radio-/tv-spredning) betegner "overgangen" overgangsprocessen fra analog til digital radio-/tv-spredning, startende med indførelsen af digital radio-/tv-spredning og sluttende med afviklingen af analog radio-/tv-spredning. Der er mange

¹ KOM(2002) 263 endelig, *eEurope 2005: Et informationssamfund for alle*.

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf

² En række spørgsmål i dette afsnit er omtalt i detaljer i en undersøgelse af *BIPE consulting* for Generaldirektoratet for Informationssamfundet under Europa-Kommissionen: "*Digital Switchover in Broadcasting*", april 2002. Den endelige undersøgelsesrapport efterfulgte 2 offentlige workshops og blev fulgt af én offentlig høring. Se: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/index_en.htm

veje mod målet for så vidt angår processens hastighed og varighed, de involverede parter og graden af statslig intervention.

Hvert land følger sin egen overgangsplan, der ofte påvirkes af lokale traditioner for radio-/tv-spredning. Ideelt set skal den endelige afvikling af de analoge tjenester finde sted, når digital radio-/tv-spredning har nået en omfattende markedsdækning, således at der kun er meget få husstande tilbage med analogt udstyr. I modsat fald ville indvirkningen være socialt regressiv, hvis et stort antal husstande bare afskæres fra at modtage tv- eller radioudsendelser, eller økonomisk skadelig, hvis der blev gennemført dyre eller konkurrenceforvridende politiske tiltag for at undgå sådanne negative konsekvenser.

Overgangen indebærer langt mere end et teknologiskift. Fjernsynets og radioens rolle i det moderne samfund betyder, at konsekvenserne ikke alene er af økonomisk, men også af social og politisk art. Overgangen påvirker alle segmenter i radio-/tv-spredningens værdikæde, nemlig: indholdsproduktion, -transmission og -modtagelse. På alle disse områder er en teknisk udbygning påkrævet for at tillade digital radio-/tv-spredning. Den største udfordring ligger på modtagersiden: at udskifte eller udbygge den enorme eksisterende bestand af analoge modtagere. Dette kan gøres med integrerede digitale tv- eller radio-modtagere eller med såkaldte "set-top-bokse", digitale dekoderbokse, som tilsluttes analoge tv-apparater. Desuden skal forbindelsespunkterne (antenner, parabolantenner, kabelnet) ofte også tilpasses.

På tv-området er overgangen fra analoge til digitale tjenester vidt forskellig fra overgangen på radioområdet. Udbredelsen af digitalt tv er meget større. Der udbydes analogt og digitalt tv på forskellige net, primært kabelnet, og via satellit- og jordbaserede tjenester (over VHF- og UHF-frekvensbåndene). Digitalt audiovisuelt indhold kan desuden understøttes af internettet og - om end stadig kun i det små - af *Digital Subscriber Lines* (DSL)-net. Hvert net har sine egne styrker og svagheder. Inden for tv er overgangen således en "multinet"- eller "multiplatform"-proces, og digitalt tv er ikke synonymt med digitalt jordbaseret tv. Men debatten er ofte fokuseret på jordbaseret tv på grund af mulighederne for frigivelse af de frekvensområder, som for øjeblikket optages af analogt, jordbaseret tv, og på grund af statens traditionelle rolle på dette område.

Digitalt tv er heller ikke lig med interaktivt tv. Det førstnævnte vedrører kommunikationsnettet og er det centrale i nærværende dokument, mens det sidstnævnte refererer til specifikke tjenester, som kan udbydes over dette net. I praksis hænger udbredelsen af net og tjenester sammen. Endelig er digitalt tv ikke blot betalings-tv; der findes også udbud af digitale ukodede tv-tjenester i nogle medlemsstater³.

For så vidt angår fordelene ved digital radio-/tv-spredning, er nogle af disse knyttet til selve overgangsprocessen, mens andre først opnås til sidst ved afviklingen af de analoge tjenester. Alle **fordele er skabt af muligheden for at behandle og komprimere digitale data**, hvorved netkapaciteten kan udnyttes meget mere effektivt, end tilfældet er med analoge signaler. Dette kan udnyttes på flere måder. For det første giver det mulighed for at udbyde nye eller forbedrede radio-/tv-spredningstjenester: flere programmer, programrelaterede forbedringer, bedre billed- og lyd kvalitet, datatjenester og interaktive tjenester, herunder "informationssamfundets" og internetlignende tjenester.

³ I modsætning til betalingstransmissioner, hvor brugerne får adgang til yderligere eller særligt eftertragtellesværdigt indhold mod betaling af et bestemt gebyr, f.eks. gennem et fast abonnement eller "pay-per-view"-tjenester. Ukodede tjenester er tilgængelige uden ekstra omkostninger ud over det gebyr, som betales af alle brugere for modtagelse af det minimale tjenesteudbud, som udbydes inden for et givet område.

For det andet kan en afvikling af analogt, jordbaseret tv gøre det muligt at frigive flere hundrede megahertz (MHz) i VHF- og UHF-frekvensbåndene⁴, og disse frekvenser vil kunne omallokeres til forskellige applikationer, eksempelvis konvergerende tjenester, der kombinerer funktioner fra mobiltelefoni og jordbaseret radio-/tv-spredning såsom mobil "datacasting" (dataspredning). Men før dette tidspunkt kan overgangen faktisk forværre knapheden på frekvenser, idet den analoge og digitale radio-/tv-spredning da vil foregå parallelt - som "simulcast". Dermed er længden af overgangsperioden afgørende, navnlig i områder, hvor frekvensområdet er overfyldt.

For det tredje vil markeds konkurrencen og innovationen forøges takket være den mulige fremkomst af nye aktører på forskellige trin i værdikæden, eksempelvis nye radio-/tv-stationer eller udviklere af interaktive applikationer. Desuden medfører overgangen specifikke fordele for visse kategorier af markedsaktører: reduktion af transmissionsomkostningerne, mulighed for øget salg af digitale modtagere samt lettere opbevaring og behandling af indhold. Faktisk varierer de potentielle fordele og vanskeligheder alt efter interessenterne, den lokale sammenhæng og de pågældende net.

Under alle omstændigheder **vil overgangen på kortere sigt medføre betydelige omkostninger** og vanskeligheder, som er knyttet til behovet for at indføre tekniske udbygninger i alle segmenter af værdikæden og revidere frekvensmekanismer og -strategier, udvikle attraktive tjenester til at drive efterspørgslen, uden hvilken den samlede proces ville kunne blive økonomisk og politisk uholdbar, samt overvinde skepsis og endda modstand fra visse erhvervsaktører og borgere, der oplever en ændring af status quo i radio-/tv-spredningssektoren som risikabel.

For øjeblikket er overgangen til digital radio-/tv-spredning påvirket af situationen i informations- og kommunikationssektoren, karakteriseret ved begrænsninger i adgangen til kapital. Dette fjerner en del af presset for at fremskynde afviklingen af de analoge tjenester for at frigive frekvensområder. Endvidere tager det tid for markeds potentialet for interaktivt tv og konvergerende tjenester at vise sig, og forbrugernes vilje til at betale for disse er fortsat usikker. Alt i alt foregår udviklingen langsommere end forventet, og der er udtrykt tvivl om afviklingsmålene i visse lande. Tv- og radiospredningen vil blive fuldt ud digital på et tidspunkt, men det er vanskeligt at vide, hvornår og hvordan det sker. I visse EU-lande kan overgangen vise sig at være en langvarig proces med et usikkert resultat. Eksempelvis vil den udstrækning, hvori frekvensområder kan frigives og omallokeres mere effektivt, afhænge af de politiske og konkurrencerelaterede forhold.

1.2. Status for digital radio-/tv-spredning i EU

1.2.1. Digitalt tv

Digitalt tv blev indført i 1994 i USA og i 1996 i Europa, først via satellit og snart efter på kabel- og jordbaserede net, med udgangspunkt i de såkaldte *Digital Video Broadcasting* (DVB)-specifikationer. Den gennemsnitlige udbredelse til husstande i EU blev i 2002 anslået til 32 millioner (21 %): satellitbaseret: 21,5 mio. (13,9 %), kabelbaseret: 8,1 (5,2 %), jordbaseret: 2,6

⁴ I frekvensbåndene VHF (41-230 MHz) og UHF (470-960 MHz) er lidt over 500 MHz afsat til jordbaseret tv og radio i Europa. I modsætning til radiotjenester er frekvenserne, som reserveres til analogt og digitalt tv, de samme. Satellitbaseret radio-/tv-spredning anvender højere frekvenser, tilsyneladende uden problemer med knaphed på frekvenser. Ifølge *BIPE*, *ibid.*, s. 22, vil afvikling af analogt jordbaseret tv kunne frigøre op til 300 MHz. Dette skyldes, at digitalt tv, afhængigt af hvilke parametre der bevares, kan være 5-8 gange mere effektivt end analogt tv. Med andre ord: Hvis kvaliteten bevares uændret, er der plads til 5-8 digitale kanaler i det frekvensområde, som ellers optages af én analog kanal. Den potentielle frekvensgevinst er væsentligt lavere ved radiospredning.

(1,7 %) ⁵. Digitaliseringen af satellit-tv er markedsstyret. Digitaliseringen af kabel-tv er ligeledes i det store og hele markedsdrevet, men udsigten til afvikling af de analoge tjenester ligger længere ude i fremtiden end ved satellit-tv. Den vanskeligste overgang ligger inden for jordbaseret tv på grund af faktorer som manglen på frekvenskapacitet i visse områder, omkostningerne ved at opnå bred dækning, relativt begrænset netkapacitet, eksisterende konkurrerende tv-udbud og forretningsmæssige fejlpositioner.

Direktivet om tv uden grænser ⁶ udgør en fælles referenceramme for tilvejebringelsen af tv-tjenester i Den Europæiske Union. Der er dog væsentlige forskelle fra land til land, navnlig hvad angår konkurrencevariabler som den respektive udbredelse af de forskellige tv-net (jord-, kabel- og satellitbaserede) og forretningsmodellerne (ukodet over for betalings-tv), der er også forskelle mellem de nationale politikker for overgang til digital radio-/tv-spredning.

Indtil nu har digitalt tv primært udviklet sig som satellitbaseret betalings-tv, idet ukodet tv fortsat udgør mindre end 20 % af det samlede digitale tv-udbud. Udbredelsen af betalings-tv har dels været drevet af programudbud med mange kanaler og udbud af programmer med særligt eftertragtet indhold, sammen med operatørers subsidiering af set-top-bokse. Betalings-tv og digitalt tv har mest udviklet sig i lande, hvor analogt, jordbaseret tv har været dominerende og hvor der, ulig i kabel-tv-lande, kun har været få kanaler til rådighed. Men vækstraten for betalings-tv og digitalt tv er derfor gået ned. Det ser ud til, at en lang række mennesker aldrig kommer til at abonnere på betalings-tv af mange forskellige grunde (herunder yderligere udgifter til betalings-tv og tilfredshed med de ukodede tjenester), i det mindste i dens nuværende form, især i kabellande; **digital-tv har derfor brug for nye drivkræfter ud over det traditionelle betalings-tv** og bedre differentiering fra analogt tv, hvilket kan opnås i en kombination af flere ukodede tjenester, herunder jordbaserede digitale tv-programmer, bedre billedkvalitet, datatjenester og interaktive tjenester samt mobile og transportable tjenester.

1.2.2. Digital radio

Situationen er mere prekær for "enkeltstående" digitale radiotjenester, dvs. tjenester, som ikke bundtes sammen med digitale tv-tjenesteudbud eller modtages over internettet. I modsætning til USA og andre dele af verden udsendes der endnu ikke digitale satellitbaserede radiotjenester i Europa. Digital jordbaseret radiospredning startede i 1995, baseret på de såkaldte "*Eureka-147 - Digital Audio Broadcasting*" (DAB)-standarder. Der findes imidlertid næsten ingen digitale modtagere på markedet og derfor ingen lyttere, selv om situationen så småt har bedret sig i 2002, navnlig i Det Forenede Kongerige.

Det største problem består i at udskifte millioner af - ofte meget billige - analoge modtagere med dyrere digitale modtagere. De fleste forbrugere er ikke bevidste om digital radio og føler, at de får god valuta for pengene med analog radio. Værdiforøgelsen ved digital radio, i det mindste ifølge den information, som er til rådighed for kunderne, synes endnu ikke at være tilstrækkelig til at retfærdiggøre ekstraomkostningen for gennemsnitsforbrugeren, selv om priserne er på vej ned. Desuden er subsidiering af modtagere vanskelig i Europa, da mulighederne for betalingsradio er begrænsede. Selv om de analoge radiotjenester rent faktisk blev afviklet, ville dette endelig kun frigive et begrænset frekvensområde, sammenlignet med tv, og dette ville sandsynligvis blive absorberet pga. stigende efterspørgsel efter radiotjenester.

⁵ Se yderligere oplysninger i bilag 1.

⁶ Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed, EFT L 298 af 17.10.1989, s. 23, ændret ved direktiv 97/36/EF, EFT L 202 af 30.7.1997, s. 60, under revision.
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twtf/newint_en.htm

Faktisk er både digitalt tv og digital radio i de fleste medlemsstater markeder i deres vorden, hvis aktuelle vanskeligheder er af mere kommerciel end teknologisk art. Der igangsættes dog fortsat nye projekter, næsten alle EU-medlemsstater har vedtaget politiske tiltag til fremme af digitalt tv, og mange har gjort det samme for digital radio.

1.3. Markedskompleksitet - pluralitet i scenarier og interesser

Der findes intet enkelt overgangsmønster og ingen enkelt overgangsformel. Erfaringerne varierer med de lokale forhold og de enkelte net. Derfor kan den overordnede analyse, som fremlægges her, kun være en forenkling. Overgangsdebatten og nærværende meddelelse har af to grunde tendens til at fokusere på jordbaseret tv: større vanskeligheder for markedsdrevet digitalisering end ved andre net, større politisk betydning og statslig inddragelse, primært på grund af presset for at genindvinde frekvenser, samt en udbredt opfattelse, der sætter lighedstegn mellem jordbaserede tjenester og universelle, ukodede tjenester.

Overgangen er en kompleks og langvarig proces, der involverer mange variabler og mere eller mindre direkte påvirker mange parter, nemlig: brugere/forbrugere⁷, erhvervsliv og offentlige myndigheder. Hver gruppe kan underinddeles i mindre segmenter. Eksempelvis kan brugerne kategoriseres efter deres holdning til digitalt tv: aktuelle eller potentielle betalings-tv-abonnenter, under forudsætning af, at alt betalings-tv før eller siden bliver digitalt; aktuelle eller potentielle seere af digitalt ukodet tv, som allerede har købt eller er parate til at købe digitale modtagere, seere, som af forskellige årsager altid vil have modvilje mod at anvende nogen form for digitalt tv, hvad enten der er tale om betalings-tv eller ukodet tv. De overgangsstrategier, som vedtages, vil naturligvis bestemme og være bestemt af hver brugerkategori respektive procentuelle størrelse. Navnlig vil det omfang, hvori markedskræfterne alene kan skabe digitaliseringen, afhænge af antallet af forbrugere, der nærer modvilje mod en overgang til digitalt tv, og disses fleksibilitet.

Overgangen berører desuden en lang række brancheaktører, såsom indholdsudviklere, tjenesteudbydere, netoperatører eller udstyrsfabrikanter. Nogle har i forvejen været aktive på det analoge radio-/tv-spredningsmarked, andre søger nye forretningsmuligheder. Ligeledes har forskellige departementer hos de nationale og internationale myndigheder interesse i overgangen, idet den har indflydelse på gennemførelsen af forskellige politiske målsætninger.

1.4. Offentlig intervention

Et hovedspørgsmål er, hvorvidt de offentlige myndigheder skal intervenere for at fremskynde overgangen og/eller på anden vis påvirke processen. Dette ville kunne begrundes af **to forudsætninger**: for det første **det omfang, hvori der står almene interesser på spil**, dvs. i hvor høj grad der er potentielle fordele og/eller ulemper for samfundet som helhed, snarere end for bestemte grupper eller individer. For det andet i tilfælde af **markedssvigt**, dvs. at markedskræfterne alene ikke er i stand til at yde det forventede bidrag til den kollektive velfærd. Med andre ord bevirker markedsaktørernes adfærd ikke fuldt ud en internalisering af overgangsomkostningerne. At vurdere tilstedeværelsen og omfanget af begge forudsætninger er i det store og hele en politisk vurdering hos de kompetente myndigheder, der i forbindelse med radio-/tv-spredning ofte vil være de nationale og/eller regionale myndigheder. Under alle

⁷ Antallet af radio-/tv-brugere, dvs. lyttere og seere, som potentielt påvirkes af overgangen, er langt højere end antallet af forbrugere, dvs. dem, der køber modtagere og tegner abonnementer. Det er imidlertid de sidste, der kommer til at bestemme, i hvor høj grad overgangen kan blive markedsdrevet. For en detaljeret analyse af brugerholdninger til digitalt tv, se BIPE, ibid. Også for en analyse af andre aktørers stilling.

omstændigheder må denne vurdering ikke være tilfældig, men skal understøttes af grundig markedsanalyse.

Hvad angår overordnede interesser kan de potentielle fordele ved digitaliseringen være orienteret i retning af forskellige politiske målsætninger: sociale, kulturelle, politiske osv. Normalt påvirker disse også hinanden indbyrdes. Eksempelvis vil nogle af de frekvenser, som frigives ved afvikling af analoge tjenester, kunne genfordeles for at flytte adgangen til denne ressource over til de operatører, som ville udnytte den til at støtte forskellige tjenester eller "reinvestere" i radio-/tv-spredning for at forbedre og udbygge tjenesten.

Radio-/tv-sektoren kan ikke sammenlignes med nogen anden sektor, da den spiller en central rolle i de moderne demokratiske samfund, især i udviklingen og formidlingen af samfundsværdier. Radio og tv indebærer en mangfoldighed af muligheder. Deres omfattende udbredelse giver en næsten fuldstændig dækning af befolkningen på tværs af forskellige tv-net, og udbuddet af store mængder nyheder og aktuelle spørgsmål sammen med kulturprogrammer betyder, at tv både påvirker og afspejler den offentlige mening og samfundskulturelle værdier. Overgangen kan påvirke disse generelle interesser. Den er vigtig for at sikre fortsat adgang til en række forskellige tv-tjenester uden diskrimination og på grundlag af lige muligheder for alle dele af befolkningen. Navnlig er det en forudsætning for, at public service-udbydere kan opfylde deres særlige forpligtelser.

Sandsynligheden for markedssvigt hænger sammen med kompleksiteten i de miljøer, hvor overgangen finder sted, og samspillet mellem de primære involverede parter. Alle har interesser at forsvare og søger at påvirke de vigtigste variabler: hvorvidt der indføres digitalt jordbaseret tv eller ej, hastigheden, hvormed overgangen sker, tidspunktet for afviklingen af de analoge tjenester, hensigtsmæssigheden og arten af offentlig intervention. Imidlertid vil en samordnet aktion fra de primære interessenters side snarere end en konfrontation mellem de individuelle strategier føre til det kollektivt optimale: en hurtig og effektiv afvikling med mindst mulige negative samfundsmæssige og økonomiske implikationer.

I det mindste for så vidt angår jordbaseret tv og radio er der en række strukturelle svigt, der hindrer markedsmæssigt samarbejde og sinker overgangen, navnlig "gratist"-adfærd⁸, oligarkisituationer og "hønen-og-ægget"-dødvande. Specifikt kan de parter, som har størst gavn af overgangen (udstyrsfabrikanter eller andre, som potentielt nyder godt af en frigivelse af frekvensområder, herunder nye radio-/tv-stationer) være nogle andre end dem, der sandsynligvis kommer til at bære omkostningerne (slutbrugerne eller de nuværende radio-/tv-stationer). De sidstnævnte har derfor ringe incitament til at påtage sig omkostningerne og bidrage til overgangen. At overvinde en sådan situation ville kræve etablering af samordningsmekanismer, således at fordelene og omkostningerne deles mellem alle de involverede parter, ideelt med kun ringe eller slet ingen offentlige indgreb. I denne forbindelse skal de offentlige myndigheder, navnlig myndigheder med ansvar for konkurrencelovgivningen, omhyggeligt vurdere og træffe afgørelse om den rette balance mellem markeds konkurrence og samarbejde mellem relevante parter. Disse afgørelser skal bygge på en klar forståelse af både markedsdynamikken og de politiske mål, som forfølges.

⁸ Individuelle markedsaktører, der undlader at bidrage til overgangsomkostningerne, da de alligevel kommer til at nyde godt af de kollektive fordele, som processen indebærer.

1.4.1. Interventionsformer

Hvis det fastslås, at der er behov for offentlige indgreb, skal der træffes beslutning om indgrebenes form, som skal passe ind i en sammenhængende overgangsstrategi. Ethvert indgreb skal være transparent og proportionelt i forhold til de politiske målsætninger, som forfølges, markedshindringerne og detaljerne for gennemførelsen. Dette ville give alle parter tilstrækkelig vished til, at de ville kunne forberede sig, og begrænse mulighederne for vilkårlige eller diskriminerende foranstaltninger.

Kommissionens meddelelse om nye rammer for elektroniske kommunikationsinfrastrukturer og tilknyttede tjenesteydelser, revurdering af kommunikationslovgivningen i 1999, indeholder fem principper for regulerende indgreb. Disse principper blev gentaget i meddelelsen om principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder⁹. Lovgivningen skal:

- være baseret på klart fastlagte offentlige målsætninger
- være det nødvendige minimum for at opfylde disse målsætninger
- yderligere øge retssikkerheden på et dynamisk marked
- sigte mod at være teknologisk neutral
- håndhæves så tæt som muligt ved de aktiviteter, som reguleres.

Et nøgleområde i de forskellige nationale overgangsstrategier er metoden for tildeling af digitale radio-/tv-spredningslicenser og de dertil knyttede lovmæssige forpligtelser. Det omfatter politiske valg vedrørende netkonkurrence over for komplementaritet, antal operatører, tidsplan for og geografisk oversigt over udbredelse, osv. Ellers findes der en række forskellige mulige interventionsinstrumenter og -foranstaltninger til at fremme overgangen, der spænder fra fremmende foranstaltninger som informationskampagner, til obligatoriske foranstaltninger såsom fastsatte datoer for nedlukning af analoge tjenester, og obligatoriske standarder for udstyr, herunder digitale modtagere. Disse kan endvidere variere alt efter, hvilke parter de er målrettet mod (forbrugere, udstyrsfabrikanter, radio-/tv-stationer, potentielle brugere af frigivne frekvenser, andre). Konsekvenserne af de planlagte foranstaltninger skal vurderes gennem relevante økonomiske analyser for at sikre, at de forventede omkostninger og fordele er nogenlunde ligeligt fordelte; den offentlige politik skal ikke føre til situationer, hvor nogle parter vil være tvunget til at bære størsteparten af overgangsomkostningerne, mens det er andre, der nyder godt af fordelene.

Tidsplanen er et vigtigt element i ethvert indgreb vedrørende overgangen. For tidlig eller for sen intervention kan være nytteløs, ja ligefrem skadelig, for så vidt som den skaber konkurrenceforvridning. Rettidig intervention kræver et godt kendskab til markedets aktuelle tilstand og udvikling og dermed regelmæssig overvågning og analyse. I princippet vil en tidlig afvikling af analoge tjenester med sandsynlighed være den mest kontroversielle, men en dato længere ude i fremtiden kan omvendt reducere eventuelle gavnlige effekter. I denne forbindelse kan der udpeges tre hovedfaser i overgangen for tv: ibrugtagningsfasen, som drives af betalings-tv, hvor operatørerne før eller siden konverterer deres abonnenter til digitale tjenester,

⁹ KOM(1999) 539 og KOM(1999) 657 endelig, kan hentes på henholdsvis <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/en/com9539en.pdf> og http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_en.pdf

konsolideringsfasen, der starter nu i de lande hvor digitalt tv er mest udbredt, hvor nogle forbrugere vælger at anskaffe digitale enheder for at kunne modtage ukodet digital-tv, og afslutningsfasen, hvor de brugere, som fortsat ikke er interesserede i nogen form for digital-tv, tvinges til at tage det i brug og anskaffe en digital modtager med eller uden offentlig støtte.

Offentlig intervention vil kunne støtte det digitale tv's udbredelse i alle tre faser, men de skrappeste foranstaltninger bør alene gennemføres i afslutningsfasen, når industrien har udfoldet alle tænkelige bestræbelser for at forøge kundernes frivillige ibrugtagning. Dette kræver, at myndighederne sikrer et gunstigt, forudsigeligt lovgivningsklima og intensiverer deres aktioner, når markedet ikke selv kan gøre mere. Dette er muligvis allerede tilfældet, eftersom den digitale radio-/tv-spredning ikke udvikler sig hurtigt nok til at opfylde de politiske målsætninger.

1.4.2. *Risici*

Der er en stærkere tradition for politisk intervention inden for radio-/tv-spredning end inden for andre informations- og kommunikationssektorer som f.eks. telekommunikation, hvor liberaliseringen har haft større indvirkning. Dette retfærdiggøres af indholdets politiske og sociale relevans, der stiller krav om håndhævelse af minimumskrav om kvalitet og pluralisme. Den politiske intervention er endnu større inden for den jordbaserede radio-/tv-spredning på grund af dennes kraftige forbrug af frekvenser, en knap offentlig ressource, og den allerede nævnte opfattelse, ifølge hvilken jordbaserede tv-tjenester forbindes med universelle ukodede tv-tjenester.

Men indførelsen af analog henholdsvis digital radio-/tv-spredning er sket på vidt forskellig baggrund. Da analog radio-/tv-spredning blev indført, fandtes der kun den jordbaserede mulighed, der var ingen konkurrence, og markedet blev alene formet gennem reguleringsintervention. Nu er der forskellige typer af net, intensiv markeds konkurrence og hurtigere teknologiske forandringer. Under disse forhold repræsenterer overgangen til digital radio-/tv-spredning en stor industriel udfordring, som skal være markedsdrevet. Indgreb fra de offentlige myndigheder for at lette og overvåge processen kan være berettiget i det omfang, almene interesser står på spil.

De risici, som er knyttet til henholdsvis offentlig intervention og manglende offentlig intervention, skal vurderes. Manglende intervention kan føre til markedssvigt og bringe de almene interessemålsætninger i fare som ovenfor beskrevet. Hvad angår risikoen ved offentlig intervention, så omfatter den politisk drevne strategier, som udnyttes af industrielle parter, der søger at udjævne den kommercielle risiko, hvorved konkurrencen og behovet for innovation reduceres. Dette kan føre til negative virkninger såsom "moral hazard"¹⁰ eller fare for markedsinaktivitet og i sidste ende sinke overgangsprocessen. I praksis kan disse parter overdrive fordelene ved digital radio-/tv-spredning ved at blande private og kollektive fordele. Derefter kan de måske overtale myndighederne til at støtte sig (juridisk, finansielt eller på anden vis) i de almene interesser navn og derved få et konkurrenceforspring i forhold til konkurrenterne. Hvis dette ikke er transparent begrundet, vil det kunne skævvride markedet.

Desuden kan et offentligt indgreb, eller blot meddelelsen om et forestående offentligt indgreb, som af en eller anden grund viser sig at være uhensigtsmæssigt (uforholdsmæssig, diskriminerende, utidig, osv.) give bagslag. Det kan skabe yderligere hindringer for ibrugtagningen af digital radio-/tv-spredning ved at stimulere ønsket om mere offentlig

¹⁰ "Moral hazard" er et udtryk fra finansiell lovgivning, som beskriver en situation, hvor investorerne handler skrupelløst, fordi de ved, at centralbanken ikke vil tillade dem at gå konkurs.

intervention end ellers påkrævet. Hvis en regering eksempelvis meddeler for tidligt, at der vil blive tilbudt digitale modtagere til alle tilbageværende analoge brugere umiddelbart før afviklingen af de analoge tjenester, vil brugerne kun føle ringe tilskyndelse til at købe modtagere. Ligeledes kan indførelse i utide af tekniske standarder, som er umodne eller koster mange penge at indføre, hæmme investeringslysten. Endelig skal alle interventioner fra de nationale myndigheders side være forenelige med EU-lovgivningen, navnlig i henseende til det indre marked og konkurrencereglerne.

2. OFFENTLIGE RETNINGSLINJER

Som tidligere beskrevet skal overgangsprocessen drives af markeds kræfterne og fokusere på brugerne. **Udfordringen består i at stimulere efterspørgslen, så der bliver tale om en tjenestedrevet proces, frem for en simpel infrastrukturel ændring, hvor borgerne ikke har opfattelsen af nogen værdiforøgelse.** Derfor skal de forskellige forbrugersegmenter tilbydes pakker med tjenester og udstyr, som er attraktive for dem, dvs. stimulerende, brugervenlige og prisbillige. Dette er primært en opgave for markedsaktørerne.

Der er dog også mulighed for offentlig intervention på baggrund af de sociale og industrielle almene interesser, som står på spil, og fordi nogle af processens nøgleelementer hører under de offentlige myndigheders ansvarsområde. En sådan intervention skal i første omgang varetages af de nationale og/eller regionale myndigheder, som er mest direkte ansvarlige for politikker for radio-/tv-indhold og tildeling af licenser. EU's institutioner har imidlertid stigende ansvar på relevante områder såsom elektroniske kommunikationsnet, herunder radio-/tv-spredningsnet. De kan ligeledes bidrage til overgangen inden for subsidiaritetsprincippet grænser. Europæisk samordning kan øge den politiske sikkerhed, gøre det lettere at opnå stordriftsfordele ved udstyr og i sidste ende reducere markedsfragmenteringen. Og visse af Fællesskabets kompetencer med relation til det indre marked er særlig relevante for overgangen. I sidste ende er overgangen en industriel overgang, hvor udfordringen består i at forene medlemsstaternes kulturelle diversitet med en kritisk masse fra det europæiske indre marked.

Dette kapitel omhandler den generelle strategi og samordning i afsnit 2.1, og i afsnit 2.2 foreslås politiske retningslinjer for medlemsstaterne for at lette overgangen. Dette bør hjælpe dem til at opfylde kravene i handlingsplanen *eEurope 2005*, hvor der står, at "*inden udgangen af 2003 bør de offentliggøre deres intentioner vedrørende en mulig overgang*"¹¹. Som i *eEurope* ligger fokus her på tv, men mange overvejelser er ligeledes relevante for radiospredning.

Ethvert EU-bidrag skal tage hensyn til nærhedsprincippet og de særlige forhold, som gør sig gældende for de nationale radio-/tv-spredningsmarkeder og regelværker. Det er derfor vanskeligt for EU at vedtage foranstaltninger, som planlægges i visse lande i og uden for EU, eksempelvis en fælles måldato for afviklingen af analoge tjenester eller obligatoriske digitale modtagere. EU

¹¹

Overgang til digital-tv. For at fremskynde overgangen til digital-tv bør medlemsstaterne skabe klarhed omkring vilkårene for den planlagte overgang. Inden udgangen af 2003 bør de offentliggøre deres hensigter vedrørende en mulig overgang. Disse kan bl.a. omfatte en plan, en vurdering af markedsforholdene og eventuelt en dato for afvikling af analog, jordbaseret tv-transmission, som vil frigøre frekvenser og tillade en omfordeling. De nationale overgangsplaner bør også være et udtryk for en platformsneutral strategi for digital-tv, der tager hensyn til de konkurrerende transmissionsformer (først og fremmest satellitnet, kabel-tv-net og jordbaserede sendenet).

KOM(2002) 263 endelig, *eEurope 2005: Et informationssamfund for alle*.

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf

vil dog fortsætte med at overvåge overgangen og støtte udviklingen af digital radio-/tv-spredning i Europa¹²

Spørgsmål vedrørende frekvenser omtales i et separat kapitel på grund af deres relevans og muligheden for at iværksætte en bredere europæisk debat på dette område.

2.1. Overordnet strategi og samordning

2.1.1. Transparent strategi og overvågning

Som tidligere anført giver politisk transparens forbedret sikkerhed for markedsaktørerne (herunder forbrugerne), den tilskynder til samordnede aktioner og letter i sidste ende overgangen. Derfor opfordrer *eEurope 2005* medlemsstaterne til ved udgangen af 2003 at offentliggøre deres intentioner vedrørende en mulig overgang. Det kunne navnlig omfatte den måde, hvorpå de organiserer og overvåger processen, interessegruppers deltagelse og politiske instrumenter, som skal fremme overgangen¹³

På EU-plan vil en sammenligning af nationale erfaringer og regelmæssig overvågning give nyttig information om den politiske og markeds-mæssige situation. Dette vil udgøre et bidrag til fastlæggelsen af EU's politikker og hjælpe til at udpege mulige aktioner til udvikling af det indre markeds synergier. Kommissionen vil også fortsat indsamle oplysninger om EU-markedet for digital tv på årsbasis, som det skete i 2001 og 2002¹⁴.

2.1.2. Regulering, der både tillader forretningsmæssig uafhængighed og samarbejde.

Udvikling af digitale radio-/tv-spredningsmarkeder er en kompleks proces, der kræver betydelige investeringer fra mange aktører i: udbredelse af net, udvikling af nødvendige teknologier, salg af terminaler, udbud af attraktive tjenester og opmuntring til ibrugtagning af tjenesterne for brugerne. Branchen skal have tilstrækkelige incitamenter til at investere og tilstrækkelig uafhængighed til at søge efter de bedste produktsammensætninger. Dette forudsætter et stabilt lovgivningsmiljø, herunder vilkår for tildeling af licenser til tjenesteudbydere med licensperioder, som muliggør et passende investeringsafkast under hensyntagen til ekstraomkostningerne i forbindelse med overgangen, og med mulighed for forlængelse, så der gives et tilstrækkeligt investeringsincitament. Licensvilkårene bør også lette tilvejebringelsen af tilstrækkelig netkapacitet til at understøtte en række forskellige tjenester.

Myndighederne skal imidlertid overvåge markedsudviklingen, rådføre sig med industrien og om nødvendigt være rede til at revidere eller foretage en fleksibel fortolkning af de betingelser, som er relevante for overgangen, eksempelvis betingelser vedrørende tidsplanen for udbredelse og geografisk dækning, tekniske valg af transmission og terminaler, ejerskabstærskler, prislofter, skatter, omfang og tidsmæssig planlægning af "simulcasts" eller pligt til at levere bestemte udsendelser. Myndighederne kan have behov for at indgå kompromiser mellem en hurtigere overgang og andre politiske mål, f.eks. for graden af pluralisme, og de bliver nødt til at se på virkningen af de politiske valg på konkurrencen i markedet. Udfordringen ligger i at finde den

¹² Denne fremgangsmåde falder også i tråd med Europa-Parlamentet, som opfordrede "Kommissionen og medlemsstaterne til at gøre udviklingen af og adgangen til digital-tv for den brede offentlighed til en topprioritet på den politiske dagsorden." Se pkt. 1 i Europa-Parlamentets beslutning B5-0488/2002 <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=TITRE&APP=PV2&LANGUAGE=EN&TYPEF=TI&TRE&YEAR=02&Find=digital+television&FILE=BIBLIO&PLAGE=1>

¹³ Forslag om, hvilke oplysninger der bør gives i denne sammenhæng, findes i bilag 2.

¹⁴ Se rapporten om gennemførelsen af lovpakken for teleområdet på adressen http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/implementation/annual_report/8threport/index_en.htm

rette balance mellem forskellige politiske mål og samtidig overholde diverse lovkrav med det formål at maksimere den kollektive velfærd. Som det anføres nedenfor er f.eks. samordning og samarbejde mellem forskellige brancher vigtigt for overgangen. Enhver form for erhvervssamarbejde er dog stadig underlagt EU's overvågning af konkurrencelovgivningen. Der kan fastlægges forskellige offentlige politiske målsætninger i denne forbindelse, men de ansvarlige myndigheder skal sikre maksimal gennemsigtighed i disse målsætninger samt de nødvendige midler til at opfylde dem. Dette bør række ud over vage henvisninger til målet for overgangen til digital radio/tv-spredning og/eller informationssamfundet.

Der kan være behov for samordnet, synkroniseret handling for at opnå den nødvendige kritiske masse. Samarbejdet mellem brancheaktører på forskellige trin i værdikæden skal derfor lettes, navnlig i de indledende markedsfaser, hvilket indebærer "trial and error"-afprøvning. Dette kan organiseres gennem fællesinvesterings- og risikodelingsordninger for teknologisk forskning, lancering af nyt udstyr og nye tjenester samt fremme af samme. Myndighederne kan bidrage gennem finansiering eller regulering, således som det sker i visse medlemsstater for både digitalt tv og radio.

Samordningen er navnlig relevant på de horisontale markeder, eksempelvis i forbindelse med ukodede programmer. I modsætning til betalings-programmer er der her ikke nogen dominerende part, der kontrollerer værdikæden, og "gratistadfærd" kan føre til et kollektivt branchesammenbrud. Det er særlig vigtigt at dele ansvaret for kommerciel fremmende virksomhed og eftersalgsservice til forbrugerne, især i forbindelse med vanskeligheder med signalmodtagelsen eller modtagerudstyret.

For så vidt angår digital radio, forekommer det bortset fra gunstige lovgrundlag i medlemsstaterne, vigtigt at have en synkroniseret gennemførelse i hele EU for at forøge det indre markeds synergier. Medlemsstaternes opmærksomhed henledes på anbefalingerne, som er vedtaget af ONP-udvalget i 2002 for "*regulatory treatment of digital radio in the member states*" ("lovgivningsmæssig behandling af digital radio i medlemsstaterne")¹⁵.

2.1.3. *Proportional og teknologineutral regulering*

Med hensyn til politisk gennemførlighed kan afvikling i et givet område kun finde sted, når næsten alle husholdninger modtager digitale tjenester. For at fremme en hurtig og effektiv opfyldelse af denne målsætning bør **alle transmissionsnet inddrages** (primært kabel-, satellit- og jordbaserede net)¹⁶. Med denne fremgangsmåde tages der hensyn til, at netkonkurrencen bidrager til udbredelsesprocessen. Dette er i tråd med tankegangen i det "*nye lovgrundlag for elektronisk kommunikation*"¹⁷, som er baseret på markedsinitiativ og teknologineutralitet. Det tilskynder til facilitetsbaseret konkurrence og investering og bidrager derved til *eEurope's* multiplatformstrategi. Dette indebærer et lovgivningsmæssigt ensartet spillerum. I princippet skal hvert net konkurrere ud fra egne styrker. Enhver offentlig støtte til en bestemt mulighed kan ikke udelukkes, men skal begrundes af veldefinerede almene interesser og gennemføres proportionelt. Ellers vil det fremstå som diskriminerende og vil kunne bringe investeringer i andre net i fare.

¹⁵ Se arbejdsdokumenterne ONP-DBEG 02-12Rev1 og ONP-DBEG 02-13Rev2 på:
http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/digital_broadcasting/index_en.htm

¹⁶ En alternativ fremgangsmåde ville være at måle den samlede udbredelse i husholdningerne af et enkelt net, sædvanligvis det med udbredte analoge net - jordbaseret eller kabelnet - alt efter medlemsstat. Desuden drøftes det i nogle lande, hvordan man beregner udbredelsen, hvorvidt kriteriet bør være én digital modtager pr. husholdning eller konvertering af alle modtagere i husholdningen til digital modtagelse, nemlig spørgsmålet om sekundære modtagere. Se også første afsnit af afsnit 2.2. og den tilhørende fodnote 20.

¹⁷ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm#directives

Navnlig skal hvert enkelt net ikke nødvendigvis have samme position i det analoge som i det digitale landskab. Målsætningen skal være at opnå en hurtig og effektiv overgang. Effektiviteten skal tage højde for en bevarelse af målsætninger om radio-/tv-spredning af almen interesse, samtidig med, at den skal begrænse de offentlige udgifter.

Endelig skal enhver offentlige økonomisk støtte til digital radio-/tv-spredning være forenelig med EU's statsstøttere regler og Kommissionens retningslinjer om anvendelse af strukturfonde.

2.2. Digital modtagelse

At sikre, at de fleste brugere har digitale modtagere er den væsentligste udfordring i overgangen og en forudsætning for afvikling af de analoge tjenester. At finde en løsning for alle modtagere i hjemmet, ikke alene hovedmodtageren, øger blot udfordringen¹⁸. De to grundlæggende muligheder er digitale konverteringsenheder eller set-top-bokse, som er tilsluttet analoge modtagere, samt integrerede digitale modtagere. Desuden er der ofte behov for yderligere modtagelsesfaciliteter, eksempelvis kabler, antenner, parabolantennener osv.

Der skal være et stort udvalg af digitale modtagelsesløsninger, der opfylder behovene hos forskellige brugersegmenter. Dette er ensbetydende med et valg mellem funktionalitet, pris og kommerciel opbygning. Udstyrsomkostningen er ikke en væsentlig hindring for forbrugernes valg af betalings-tv-tjenester, da europæiske betalings-tv-operatører subsidierer udstyret og allerede anvender flere millioner set-top-bokse. Men den udstrakte udbredelse af digitalt tv vil ikke alene blive opnået gennem betalings-tv. Nu vedrører den væsentligste udfordring skabelsen af "horisontale" markeder for ikke-subsidierede modtagere, der understøtter digitale ukodede tv-tjenester, hvor forbrugerne betaler den fulde omkostning fra dag et. En sameksistens mellem de to forretningsmodeller er vigtig for at opnå udstrakt udbredelse af digitalt tv.

Tilgængeligheden af billige modtagere er afgørende for at minimere adgangshindringerne for forbrugerne. De fleste af dem skal have nyt udstyr, før afviklingen af analoge tjenester kan finde sted. Udstyrsomkostningerne må ikke være meget højere end ved analogt udstyr, og tjenestepriiserne skal i det mindste være sammenlignelige, så der dermed er en billig adgang til digitalt tv. Det er den vej, markedet synes at bevæge sig lige nu. Selvfølgelig skal forbrugerne også have mulighed for at købe dyrt udstyr, der understøtter avancerede tjenester. Tjeneste- og udstyrsdiversitet bidrager ligeledes til udstrakt udbredelse af digitalt tv.

2.2.1. Tilskyndelse til anvendelse af digitale modtagere

Varernes frie bevægelighed i det indre marked kræver, at nationale myndigheder ikke lægger administrative byrder på kommercialiseringen af digital radio-/tv-spretningsudstyr eller indfører obligatoriske tekniske krav uden på forhånd at have informeret Europa-Kommissionen herom¹⁹. Hvis sådanne krav er nødvendige, skal de indføres på EU-plan og være baseret på europæiske standarder. Navnlig bør medlemsstaterne tilskynde til frivillig gennemførelse af standarder eller specifikationer, som er opført på "listen over standarder og specifikationer for elektroniske

¹⁸ Digitalt jordbaseret tv er den mulighed, som oftest overvejes til sekundære modtagere, men der findes andre, eksempelvis husstandsnet til videresendelse af kabel- eller satellittransmissioner. Det er vanskeligt at forudsige markedets reaktioner.

¹⁹ Denne type foranstaltninger skal under alle omstændigheder meddeles Europa-Kommissionen i henhold til direktiv 98/34/EF som ændret ved direktiv 98/48/EF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter.
EFT L 204 af 21.7 1998, s. 37, og EFT L 217 af 5.8.1998, s. 37.

kommunikationsnet og -tjenester samt dertil hørende faciliteter og tjenester" ("standardlisten")²⁰ og i den forbindelse høre de berørte brancher og forbrugerorganisationer, når det er relevant.

En del EU-medlemsstater planlægger offentlig støtte til digitalt udstyr gennem ordninger, der omfatter befolkningen som helhed eller blot specifikke befolkningsgrupper. Risikoen ved ordninger af den førstnævnte art er, bortset fra mulige overvejelser med hensyn til Eus konkurrenceregler, at de afskrækker forbrugerne fra at købe udstyr, herunder at købe udstyr af mere avanceret art end det offentligt støttede udstyr. Risikoen ved ordninger af den sidstnævnte art er, at der kan opstå en handel af apparater mellem befolkningsgrupper, der modtager støtte, og befolkningsgrupper, der ikke gør²¹.

En række andre incitamenter er blevet overvejet af nogle medlemsstater, f.eks. midlertidige og forskelligartede reduktioner af licensgebyret for husstande med digitalt udstyr for at tilskynde til en hurtig overgang til digitale tjenester, osv. I nogle medlemsstater tillades en lavere momssats for betalings-tv og abonnements-tv. De finansielle konsekvenser og berørte parter er forskellige, så hver mulighed bør analyseres og gennemføres med omhu. Under alle omstændigheder skal disse foranstaltninger overholde EU's konkurrencelovgivning, herunder reglerne for statsstøtte, og bør ikke være en kilde til skattebaserede forvridninger.

2.2.2. *Forbrugerinformation om digitalt udstyr og overgang til digitale tjenester*

Forbrugerinformationen er afgørende som drivkraft for salget af digitalt udstyr i en markedsdrevet strategi til at gennemføre overgangen. Forbrugerne skal have mulighed for at planlægge deres egen overgang til digitale tjenester, frem for at blive tvunget og dermed stilles ugunstigt af denne proces. De skal være velinformerede om tidsplanen for og konsekvenserne af overgangen, så de kan træffe egne beslutninger om tjenester og udstyr ud fra et bredt udvalg af valgmuligheder. De skal være klar over, hvad de forskellige apparater kan tilbyde, kende udsigterne til og risikoen for, at analogt udstyr bliver forældet og være opmærksomme på mulighederne for opgradering. Information og mærkning skal ligeledes foreligge i formater, der er tilgængelige for forbrugere med handicap.

Ansaret for at informere forbrugerne ligger hos udstyrsfabrikanter, detailhandlere og tjenesteudbydere, der skal samordne deres virksomhed og udsende klare budskaber under overholdelse af konkurrencereglerne. Mærkningsordninger for analogt og digitalt udstyr med forklarende bemærkninger og/eller logoer, som bygger på frivillige tilsagn fra branchen, ville være særlig nyttige. Formålet er at udsende henholdsvis positive og negative signaler til forbrugerne om udstyr, som er digitalkompatibelt, og udstyr, som kun kan modtage analoge signaler. Disse skal afspejle den nationale overgangspolitik, herunder vejledende nationale eller regionale datoer for afviklingen af analoge tjenester. Navnlig når fristen for analog afvikling nærmer sig i en medlemsstat, bør forbrugerne der modtage klare advarsler om, at deres udstyr er ved at være for gammelt.

Der er fremsat forslag om offentlig intervention på dette område i nogle EU-lande og nogle tredjelande. Medlemsstaterne kan dog ikke indføre retlige eller faktiske obligatoriske mærkningsordninger²² uden forudgående anmeldelse i henhold til direktiv 98/34/EF, som ændret

²⁰ EFT C 331 af 31.12.2002, s. 32.
[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=52002XC1231\(02\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=52002XC1231(02)&model=guichett)

²¹ Berlin/Brandenburg-overgangsprojektet omfatter offentligt støttede modtagere til visse husstande.

²² Definitionen af foranstaltninger, som retligt eller faktisk skal overholdes, findes i artikel 1, stk. 11, i direktiv 98/34/EF. Se fodnote 19 for den fuldstændige henvisning.

ved direktiv 98/48/EF. Anmeldelsesproceduren gør det muligt at foretage en undersøgelse af foranstaltningernes forenelighed med det indre marked. Om nødvendigt vil man kunne foretage en vis EU-harmonisering, hvorved f.eks. mærkningsstrukturen blev fælles, medens selve gennemførelsen heraf tilpasses lokale forhold, eksempelvis i form af forskellige datoer for afvikling af analoge tjenester. Mærkningsspecifikationer kunne eventuelt godkendes af europæiske forbruger- og standardiseringsorganer.

2.2.3. Integrerede digitale tv-modtagere

Forbudet mod at sælge rent analoge tv-modtagere i henhold til en forskudt kalender er for nylig blevet godkendt i USA og har været diskuteret i visse EU-medlemsstater. Det er imidlertid vanskeligt at forestille sig noget tilsvarende i EU. For mens der er store forskelle mellem de enkelte nationale markeder i EU, vil alle lande skulle gennemføre forpligtelsen mere eller mindre samtidigt for at sikre ensartetheden i det indre marked. Dette vil få større indvirkning i lande, hvor udbredelsen af digitale tjenester fortsat er lav, og vil belaste subsidiaritetsprincippet, som traditionelt anvendes i radio-/tv-spredningspolitikken.

En anden potentiel ulempe ved lovpligtige integrerede digitale modtagere vil være den ekstra omkostning for forbrugerne, som - afhængigt af de nøjagtige tekniske krav - dog delvist kan opvejes af stordriftsfordele. Virkningen ville være størst i de lande, hvor digital tv ikke er så udviklet, især nogle af de lande, som tiltræder EU i 2004. Der har endvidere været udtrykt bekymring vedrørende foranstaltningens teknologiske neutralitet. Hvis der kun tillades én type digital tuner, vil dette sandsynligvis begunstige det dominerende analoge tv-net, ofte det jordbaserede²³.

2.2.4. Digitale tilslutningsmuligheder

I øjeblikket vises digitale tv-signaler så godt som altid på analoge tv-apparater med tilslutning af en digital set-top-boks til dekodning af disse signaler gennem den analoge scartstikdåse eller scartkonnektor²⁴. Dette betyder, at digitale signaler konverteres til analoge signaler, før de vises, hvilket er acceptabelt ved nutidens tv-modtagere, der er baseret på katodestrålerør og små skærmstørrelser. Men kvalitetstabet er tydeligere på store skærme med ny digital skærmteknologi. Desuden hindrer manglen på systematisk muliggørelse og indførelse af digitale konnektorer overførslen af digital information mellem digitale tv-modtagere og andre digitale apparater i hjemmet. Men de digitale tilslutningsmuligheder giver anledning til bekymring med hensyn til ophavsretlig sikkerhed, navnlig for at der kan opstå mulighed for illegalt at kopiere eller distribuere utilstrækkeligt beskyttet digitalt indhold.

Mulighederne for at implementere digitale konnektorer skal yderligere undersøges som tilskyndelse til forbrugernes skift af udstyr i tråd med betragtning 33 i det nye forsyningspligtdirektiv, hvori det hedder, at "det er ønskeligt, at forbrugerne opnår den højeste grad af tilslutningsmuligheder til digitale tv-apparater"²⁵. Der findes en række muligheder for indbyrdes sammenkobling af digitalt tv-udstyr, der opfylder forskellige krav²⁶, men det er fortsat uklart, hvilken retning markedet vil bevæge sig i, og det vil på dette tidspunkt være for tidligt at

²³ Kabel-, satellit- og jordbaserede net kræver modtagere med en specifik tuner, og indtil nu har det normalt været uøkonomisk at indbygge mere end én digital tuner i samme modtager, undtagen i de dyreste produkter. "SCART" står for "Syndicat des Constructeurs d'Appareils Radiorécepteurs et Téléviseurs".

²⁵ Direktiv 2002/22/EF om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. EFT L 108 af 24.4.2002, s. 51.

²⁶ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00510077.pdf
Common Interface, Ethernet, IEEE1394, USB, DVI, osv.

stille krav om nogen bestemt løsning. anbefalede muligheder kunne imidlertid opføres i standardlisten. Desuden vil EU's program for Informationssamfundets Teknologier (IST) fortsat støtte forsknings- og udviklingsprojekter på områder med relevans for digital sammenkobling af digitalt tv-udstyr, f.eks. i henseende til ophavsretlig beskyttelse eller husstandsnet. Kommissionen følger endvidere udviklingen af tekniske specifikationer i de relevante branchekonsortier og standardiseringsorganer.

2.2.5. *Tjenesteinteroperabilitet*

Hvad angår mere avancerede funktionaliteter såsom Application Programme Interfaces (API), skal der tilskyndes til interoperable og åbne løsninger for interaktive tv-tjenester i henhold til rammedirektivets artikel 18²⁷. I henhold til denne artikel vil Kommissionen i juli 2004 gennemgå markedssituationen og beslutte, hvorvidt det er nødvendigt at gøre visse standarder obligatoriske for at forbedre interoperabiliteten og brugernes valgfrihed. Der er næppe tvivl om, at disse to kriterier vil bidrage til forbrugernes ibrugtagning af digital radio-/tv-spredning i et markedsdrevet overgangsscenario, hvorved behovet for offentlig intervention minimeres.

2.2.6. *Adgang for brugere med særlige behov*

Adgangen til digital radio-/tv-spredning bør omfatte borgere med særlige behov, navnlig mennesker med handicap og ældre. Dette er også i tråd med *eEurope 2005*-initiativet vedrørende "interaktive offentlige tjenesteydelser" og skal sikre adgang til statslige tjenester for alle borgere via forskellige platforme²⁸. Men hvor digital radio-/tv-spredning tilbyder større muligheder end den analoge på dette område, understøttes disse endnu ikke af det digitale udstyr, som findes på markedet. Harmoniserede EU-strategier kan nedsætte omkostningerne gennem stordriftsfordele, hvilket vil lette markedsføringen af relevante funktionaliteter²⁹. Dette spørgsmål vil blive behandlet i den nye arbejdsgruppe om adgang for brugere med handicap til elektroniske kommunikationstjenester, under EU's Kommunikationsudvalgs ansvar.

2.2.7. *Fjernelse af hindringer for modtagelsen af digital radio-/tv-spredning*

Infrastrukturkonkurrence stimulerer markedsudviklingen, forøger forbrugernes valgmuligheder og øger tjenesteydelsens kvalitet og priskonkurrencen. Dette kan på nogle områder indskrænkes af lovmæssige, administrative eller kontraktlige restriktioner for anvendelsen af infrastruktur eller modtagefaciliteter³⁰. Myndighederne skal finde balancen mellem på den ene side at fremme digital radio-/tv-spredning og den grundlæggende frihed til at modtage information og tjenesteydelser - og derved lette netværkskonkurrencen - og på den anden side de øvrige politiske målsætninger om byplanlægning, miljøbeskyttelse og andre områder. Med det forbehold bør de nationale myndigheder tilskynde til netkonkurrence. For eksempel har nogle medlemsstater allerede vedtaget foranstaltninger med dette mål for øje såsom foranstaltninger til indbygning af

²⁷ Direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33.

²⁸ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00330050.pdf
Op. cit., s. 11.

²⁹ Dette vil bidrage til at forbedre den aktuelle situation, hvor tjenester, vejledninger og brugerflader ofte kræver samtidig syns- og høresans samt fingerfærdighed. Der bør tilskyndes til udvikling af et multimodalt indhold for at tillade brug af forskellige, alternative kommunikationsfunktioner (lydbeskrivelser, tegnsprog, tekst-tv, enkel navigation, personlig tilpasning af brugerflader, osv.).

³⁰ Kommissionen vedtog en meddelelse om emnet i 2001: Meddelelse fra Kommissionen om anvendelse af det generelle princip om frie varebevægelser og fri udveksling af tjenesteydelser - EF-traktatens artikel 28 og 49 - på parabolantenner, KOM(2001) 351 endelig af 27. juni 2001.
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/satdish/index.htm

multinetmodtagefaciliteter i nye boligkarreer, lette installationen af sådanne i eksisterende karreer (for eksempel ved at reducere minimumsantallet af beboerstemmer), eller fjerne restriktive klausuler i ejendoms- eller lejekontrakter. Det er vigtigt at få en tilfredsstillende samordning mellem nationale og lokale myndigheder, da lokale myndigheder ofte har ansvar for den praktiske gennemførelse af denne form for foranstaltning.

2.3. Tjenester

Det er tjenester og ikke teknologi, der driver efterspørgslen efter digital radio-/tv-spredning. At udbyde attraktive tjenester er markedets ansvar, men visse former for politisk intervention kan bidrage hertil. Generelt bør de lovmæssige krav og forpligtelser til digitalt radio-/tv-spretningsindhold ikke yderligere belaste eller fordoble dem, der pålægges analogt indhold.

2.3.1. "Must carry" - forpligtelser

I mange medlemsstater er forpligtelser til at transmittere visse kanaler (must carry-forpligtelser) traditionelt blevet pålagt visse net. Visse radio-/tv-stationer hævder, at en udvidelse af must carry-forpligtelserne til at gælde for digitale net vil gøre overgangen lettere, da brugerne i dette tilfælde som minimum venter at finde de samme tjenester her, som på de analoge net. Men netværksoperatører udtrykker bekymring over disse foranstaltningers proportionalitet og fraværet af egnet kompensation. Under alle omstændigheder skal must carry-forpligtelserne overholde artikel 31 i det nye direktiv om forsyningspligt, og skal navnlig være: nødvendige for at opfylde klart definerede målsætninger af almen interesse, samt forholdsmæssige og transparente. Kommissionens tjenestegrene vil udsende vejledning om must carry-forpligtelserne i løbet af 2003.

2.3.2. Ophavsret

Grundlæggende udløser en samtidig digital spredning af en ophavsretligt beskyttet tjeneste ret til yderligere betaling for ophavsret, selv om dette kun indebærer få eller slet ingen yderligere seere. Sådanne krav kan i udbydernes opfattelse virke afskrækkende med hensyn til at tilbyde eller udvide de digitale tjenester. Rettighedshavere og deres repræsentanter bør tilskyndes til at tilbyde egnede vilkår for samtidig spredning af analoge og digitale tjenester gennem samme leveringsmekanisme, hvor formålet er analog/digital overgang af tjenesterne. Fremtidige ophavsretslicenser bør endvidere befordre ændringer eller udvidelser af tjenester og data med henblik på en forbedring af tilgængeligheden for brugere med særlige behov.

Udviklingen i digital radio-/tv-spredning kan endvidere indskrænkes af EU-borgernes manglende evne til lovligt at få adgang til andre tv-programmer end dem, der er udsendt fra den medlemsstat, hvor de pågældende borgere bor. Selv om denne adgang er teknisk mulig, har rettighedshaverne i nogle tilfælde ikke givet tilladelse hertil på grund af ophavsrettens territoriale karakter³¹. Gennem Europa-Parlamentet, Kommissionen og EU-borgernes klager er der blevet gjort opmærksom på denne situation (vedrørende satellit-tv) og udtrykt ønske om en forbedring³². Spørgsmålet indgår i

³¹ Satellit-tv-operatører krypterer ofte deres digitale tjeneste for at sikre betaling og/eller begrænse tv-sendingen til bestemte geografiske områder.

³² Se Europa-Parlamentets betænkning A5-0143/2000 endelig udgave (fulde henvisning i bilaget), pkt. 12-14: <http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=REPORT&L=EN&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2000-0143+0+NOT+SGML+V0//EN>

programmet for revision af direktivet om kabel- og satellit-tv i 2003³³. Det vil også blive behandlet i Kommissionens kommende meddelelse om ophavsret og beslægtede rettigheder og er nævnt i afsnit 4.4 i Kommissionens rapport om retlig beskyttelse af elektroniske betalingstjenester³⁴.

2.3.3. *Diversiteten i de digitale radio-/tv-spredningstjenester*

Digital radio-/tv-spredning vil tiltrække forskellige forbrugersegmenter, hvis det forbindes med en række forskellige tjenester, som ikke er til rådighed eller kun delvist er til rådighed i analoge formater, eksempelvis bærbar og mobil modtagelse, forbedret lyd- og billedkvalitet, herunder bredformat-tv og højopløsnings-tv, datatjenester og interaktive tjenester, navnlig "Informationssamfundets tjenester". Digital tjenstediversitet hjælper til at øge digitalt tv's appel ud over betalingstjenester med mange kanaler og særligt eftertragtet indhold. Disse har været de dominerende digitale tv-tjenester siden markedets begyndelse, men er som regel ikke efterspørgselsskabende, hvor der findes analoge multikanaltjenester. En maksimering af de digitale tjenesters diversitet vil bidrage til at sikre differentiering fra analoge tjenester og opfylde behovene hos befolkningssegmenter og markeder med interesse for andre typer digitale tv-tjenester.

Kommissionens meddelelse om fjernelse af hindringer for informationssamfundstjenester gennem åbne platforme³⁵ peger på en række opfølgningsinitiativer, der kan skabe retssikkerhed, lette investeringerne og stimulere forbrugernes anvendelse af datatjenester, interaktive og transaktionsrelaterede tjenester på tv-net, navnlig præcisering af gældende lovgivning og af, hvem der har ansvaret for dens gennemførelse, samt sikring af ensartethed i hele EU, forbedring af sikkerheden ved digitalt indhold, især gennem teknologisk forskning i digitale rettighedsstyringssystemer, fremme af forbrugertillid ved at sikre fortrolighed og datasikkerhed, især i forbindelse med finansielle transaktioner.

Desuden kan de offentlige myndigheder på forskellig vis tilskynde til udbud af værdiforøgende indhold på tv-nettene. For det første ved at sikre, at statslig information i stigende grad stilles til rådighed, i tråd med opfordringerne i *eEurope 2005*, hvor medlemsstaterne opfordres til ved udgangen af 2004 at undersøge potentialet for multiplatforms adgang til grundlæggende offentlige tjenesteydelser i den nævnte aktion om "interaktive offentlige tjenesteydelser", samt det foreslåede direktiv om anvendelse og kommerciel udnyttelse af den offentlige sektors dokumenter.³⁶ Megen af denne information er meget værdifuld for borgerne og ofte billigt tilgængelig. Det er muligt at bygge videre på det arbejde, som allerede er udført vedrørende e-forvaltning, og sikre, at informationen formateres til at kunne vises på tv i tilgængelige formater. En EU-indsats kan sikre den nødvendige kritiske masse og nedsætte omkostningerne gennem stordriftsfordele. Dette stiller krav om interoperable og horisontale løsninger, der er så platformsuafhængige som muligt for at lette udvekslingen mellem myndighederne.

³³ Direktiv 93/83/EØF om samordning af visse bestemmelser vedrørende ophavsrettigheder og ophavsretsbeslægtede rettigheder i forbindelse med radio- og tv-udsendelse via satellit og viderespredning pr. kabel, EFT L 248 af 6.10.1993, s. 15. Se også Kommissionens beretning om gennemførelsen af nævnte direktiver, KOM(2002) 430 endelig af 26.7.2002.

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/cabsat/index.htm

³⁴ Rapport fra Europa-Kommissionen om gennemførelsen af direktiv 98/84/EF om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester, KOM(2003) 198 endelig af 24.4.2003.

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/condac/functioning/index.htm

³⁵ KOM(2003) 410 endelig af 9.7.2003.

³⁶ KOM(2002) 207 endelig udg. - 2002/0123 (COD). Endnu ikke vedtaget.

For det andet kan forskellige EU-initiativer inden for områderne e-indhold, e-forvaltning, e-læring, e-sundhed³⁷ støtte offentligt/privat samarbejde om udbud af værdiforøgende indhold, hvad enten dette er statsligt relateret eller ej, på digitale radio-/tv-net.

For det tredje kan tjenestekonkurrencen stimuleres gennem implementering af EU-bestemmelser om tredjeparts adgang til elektroniske kommunikationsnet og -faciliteter, navnlig artikel 5 i direktivet om adgang og samtrafik³⁸. De berørte tjenester kan omfatte traditionelle radio-/tv-programmer, men også interaktive tjenester, eksempelvis meddelelsetjenester, der giver mulighed for interaktion mellem brugere, og dermed stimulerer anvendelsen gennem direkte netværkseffekter

Endelig vil et kommende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene undersøge, hvilken rolle skærmformater - bredformat og højopløsningsformat - spiller for at stimulere forbrugernes begyndende anvendelse af digitalt tv.

3. FREKVENSFORVALTNING

Frekvenserne, som benyttes til jordbaseret radio-/tv er **på en gang en vigtig årsag til og en udfordring for overgangen**. Som forklaret i det første afsnit giver afskaffelsen af analog radio-/tv-spredning mulighed for at frigive flere hundrede MHz "førsteklasses" frekvenser³⁹. Dette er et betydeligt frekvensspektrum, der eksempelvis er sammenligneligt med samtlige frekvenser, som anvendes af europæiske mobiltelefonnet. Men før dette bliver muligt, er det nødvendigt at forvalte et scenario af frekvensknaphed i en kortere eller længere fase med samtidig analog og digital radio-/tv-spredning. Frekvenssituationen varierer fra én europæisk region til den næste. I områder med et overfyldt frekvensområde er samtidig digital/analog transmission en større udfordring, lige som der er større pres for at gennemføre en hurtig afvikling af analoge transmissioner.

Frekvensforvaltning har traditionelt været nøje styret af de nationale regeringer. Herudover finder der i høj grad en international samordning af frekvensforvaltning sted inden for ITU/CEPT⁴⁰. Disse internationale fora fokuserer på to hovedspørgsmål, nemlig undgåelse af grænseoverskridende interferens og fremme af handelen med trådløse kommunikationstjenester og -udstyr i global og/eller regional størrelsesorden ved at befordre frivillig harmonisering af frekvensbånd, der anvendes til specifikke formål. Selv om EU hidtil kun har inter文neret i frekvensspørgsmål via specifik lovgivning til støtte for EU-politikkerne⁴¹, er omfanget af samordningen på dette område nu blevet forstærket af vedtagelsen af Frekvensbeslutningen⁴², der giver Kommissionen mulighed for at træffe tekniske gennemførelsesforanstaltninger for at tilfredsstille frekvenskravene i EU's politikker.

³⁷ Se http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/index_en.htm

³⁸ Direktiv 2002/19/EF om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter. EFT L 108 af 24.4.2002, s. 7.
http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00070020.pdf

³⁹ Det er frekvenser, som er særlig velegnet til mobil modtagelse og derfor mest efterspurgt.

⁴⁰ ITU og CEPT står for henholdsvis International Telecommunications Union og Conférence Européenne de Postes et Télécommunications.

⁴¹ Direktiverne om GSM, DECT og ERMES, Beslutningerne om UMTS og S-PCS.

⁴² Beslutning 676/2002/EF, EFT L 108 af 24.4.2002, s. 1.

3.1. Allokering

I forbindelse med frekvensforvaltningen er det praktisk at skelne mellem allokering og tildeling. Allokering vedrører typerne af tjenester, som leveres over specifikke frekvensbånd (jordbaseret mobil, fast satellit, radioastronomi eller andet), hvor harmoniseringsbeslutninger fortrinsvis træffes på supranationalt plan. Det kan imidlertid blive stadig mere vanskeligt at skelne mellem de forskellige tjenester på grund af markedsudviklingen og den teknologiske udvikling, især i forbindelse med den digitale konvergens, der stiller krav om mere fleksible principper for frekvensallokeringen. Dette spørgsmål har ikke alene indvirkning på, men går langt ud over selve debatten om overgang fra analoge til digitale tjenester. Frekvenstilldeling vedrører tildeling af rettigheder til brug af specifikke frekvenser til virksomheder, organisationer eller enkeltpersoner og har været gennemført på nationalt plan under ringe eller ingen hensyntagen til den virkning, den måtte have på andre lande⁴³.

Et væsentligt allokeringsspørgsmål for alle medlemsstater er, hvordan man reallokerer det "digitale udbytte", det vil sige de frekvenser, som frigøres ved den endelige nedlukning af analog radio-/tv-spredning. Man kan forestille sig forskellige alternative anvendelser: flere og bedre tv- og radio-tjenester (bærbar modtagelse, forbedret audiovisuel kvalitet, herunder bredformat- og højopløsnings-tv, flere programmer og tjenester), andre trådløse tjenester, konvergerende tjenester eller en blanding af alle disse muligheder. Indtil nu er udviklingen gået i retning af at beholde frekvenserne inden for radio-/tv-spredningen, selv om andre tjenesters potentielle alternative anvendelse af frekvenserne udvikles i forskellige fora. På baggrund af den hastige teknologiske udvikling og de mellemlangsigtede udsigter til afvikling af analoge tjenester er det vigtigt på nuværende tidspunkt ikke på forhånd at udelukke nogen muligheder. Dette omfatter scenarier, hvor radio-/tv-spredningen udvikler sig i retning af mere avancerede, "konvergerende" tjenester, eksempelvis dataspredningstjenester, der kombinerer egenskaber fra mobiltelefoni og jordbaseret radio-/tv-spredning.

Et andet spørgsmål er den faktiske organisering af overgangen og tidsplanen for afvikling af analoge tjenester. Dette er en vigtig faktor i bestemmelsen af de frekvenser, der kan være til rådighed for andre anvendelser, da fortsat levering af analoge tjenester i ét land vil kunne indskrænke brugen af de berørte frekvensbånd i et andet. Denne spænding mellem forskellige nationale staters prioritering er især udpræget ved radio-/tv-spredningssignaler på grund af de lange afstande, som de på grund af deres høje effekt og brug af lave transmissionsfrekvenser (VHF- og UHF-bånd) typisk bevæger sig over. Fremskridtene i overgangen fra analog til digital radio-/tv-spredning med dertil hørende fordele kan dermed i visse lande blive forsinket af en langsommere overgang i nabolandene.

Der er igennem nogle år foregået tekniske drøftelser af samordningsspørgsmål i ITU og CEPT. Specielt vil der blive afholdt en Regional ITU-radiokonference i to dele, der dækker hele det europæiske radio-/tv-spredningsområde, Afrika og de tilstødende lande, i 2004 og 2006 med det formål at revidere den aktuelle planlægning af frekvenskoordineringen for jordbaseret radio-/tv-spredning (den såkaldte "Stockholm-plan fra 1961" med senere ajourføringer), for at lette overgangen til digitale tjenester og forberede situationen efter afvikling af de analoge tjenester. Disse mellemstatslige forhandlinger har et teknisk fokus, og beslutningerne er ikke nødvendigvis baseret på fælles politiske mål, hvilket kan medføre resultater, der måske er ude af trit med udviklingen på markedet. Udvælgelsen af samordningsmekanismer efter specifikke tekniske kriterier kan også medføre udelukkelse af andre alternativer og muligvis dermed indskrænke konkurrence på markedet og forbrugernes velfærd.

⁴³ Som eksemplificeret ved auktioner og andre tildelingsmekanismer for 3G-mobiltelefoni i Europa.

I denne sammenhæng virker det rimeligt at udforme EU-politiske retningslinjer om frekvensforvaltning og overgang fra analoge til digitale tjenester for at nå det indre markeds målsætninger og navnlig for at behandle de tre nævnte aspekter: nye mekanismer til allokering og tildeling, organisering og tidsplaner for overgangen, omfang og fremtidige anvendelser af de frekvenser, som potentielt frigives ved afvikling af analoge tjenester. Dette vil bidrage til at afklare, hvad der reelt står på spil ved overgangen, navnlig hvem der vil have gavn deraf, og hvordan og hvornår. Dette vil give vished til alle de involverede parter, bidrage til at etablere deres respektive ansvarsområder og undgå misforståelser.

Der er for nylig skabt rammer for denne debat i form af vedtagelsen af "Afgørelse om et frekvenspolitisk regelsæt" og "Afgørelse om nedsættelse af en frekvenspolitikgruppe"⁴⁴. Et af de mulige spørgsmål, som skal drøftes i denne gruppe, er EU's frekvenspolitiske dimension ved digitaliseringen af radio-/tv-spredningen. Herudover agter Kommissionen at følge nøjere med i de europæiske forberedelser til ITU's regionale radiokonference i 2004, ligesom den gør i forbindelse med lignende begivenheder, f.eks. den verdensomspændende radiokommunikationskonference⁴⁵. Disse begivenheder bør ikke være af rent teknisk art, men bør styres af politiske overvejelser vedrørende opfyldelsen af EU's politiske målsætninger, navnlig hvad angår det indre marked for udstyr og tjenesteydelser.

3.2. Tildeling

Digital konvergens kræver fleksibel forvaltning af netkapacitet til kommunikationstjenester, herunder frekvenskapacitet, samt horisontal lovgivning. Samtidig kan de aktuelle metoder til tildeling af frekvenser være utilstrækkeligt effektive og fleksible til at leve op til den tekniske og markedsmæssige udvikling. Desuden kan den fragmenterede strategi for betingelser for frekvenstildeling i EU-medlemsstaterne udgøre en hindring for et indre marked for trådløs kommunikation. I denne sammenhæng tilkendegives det i eEurope 2005-handlingsplanen om "frekvenspolitik", at "Kommissionen vil indlede drøftelser om nye metoder til værdiansættelse af frekvenser og handel med brugsret til frekvenser"⁴⁶.

Hvad angår jordbaseret radio-/tv-spredning, vil indførelsen af markedsmekanismer for frekvenstildeling ikke være let, og der findes kun få relevante erfaringer. Jordbaserede radio-/tv-stationer hævder, at tjenesteforpligtelserne (universel dækning, tjenestepluralitet, restriktioner om skadeligt indhold osv.) begrænser deres kontrol over de frekvenser, de anvender⁴⁷, og at overgangen allerede afstedkommer ekstraomkostninger på kort sigt i tilknytning til behovet for at ændre forbrugernes modtageudstyr og det samtidige udbud af analog og digital radio-/tv-spredning i en overgangsperiode af ukendt varighed.

⁴⁴ Afgørelse 676/2002/EF om et frekvenspolitisk regelsæt i Det Europæiske Fællesskab, EFT 108 af 24.4.2002, s. 1. Afgørelse om nedsættelse af en frekvenspolitikgruppe, EFT L 198 af 27.7.2002, s. 49. http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/radiospec/radio/legislation/index_en.htm

⁴⁵ Se f.eks. Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om WRC-03, KOM(2003) 183 af 14.4.2003. http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/radiospec/doc/pdf/wrc_03_documents/wrc_03_en_final.pdf

⁴⁶ Op. cit., s. 17.

⁴⁷ Selv om der kan rejses tvivl om begrundelsen for disse forpligtelser i den udstrækning, at et lignende indhold i stigende grad vil være til rådighed på andre net, herunder internettet, kan der blive stillet krav om flere horisontale strategier for indholdsregulering og netværkskomplementaritet for at opnå universel dækning.

Når det er sagt, skal det også nævnes, at der i visse lande finder drøftelser sted om mere effektiv frekvensudnyttelse i relation til digitaliseringen af jordbaseret radio-/tv-spredning⁴⁸. Dette er også i overensstemmelse med horisontale strategier for regulering af kommunikationsnet som svar på konvergen. Radiofrekvenspolitikgruppen kan overveje dette spørgsmål i en EU-sammenhæng under hensyntagen til forbindelsen mellem allokering og tildeling, grænseoverskridende virkninger og konsekvenser for overgangen til digital radio-/tv-spredning i Europa. Navnlig kan denne gruppe drøfte, hvorvidt fordelene ved digitalisering af den jordbaserede radio-/tv-spredning vil øges ved indførelsen af markedsorienterede redskaber, der klarlægger værdien af frekvenserne. Dette omfatter teknikker, der knytter frekvenspriser sammen med mulighedsomkostninger såsom administrativ prisfastsættelse, auktioner og andenhånds handel. Desuden vil den teknologiske udvikling⁴⁹ i stigende grad give mulighed for mere effektive og fleksible metoder til tildeling af frekvenser.

At tage udgangspunkt i markedsmekanismerne skal være fuldt ud foreneligt med de politiske målsætninger for radio-/tv-spredningen, som skal støttes gennem hensigtsmæssig netværkskapacitet, og værdiansættelse af frekvenser kan inddrages i denne sammenhæng. **Værdiansættelse af frekvenser er ikke synonymt med betaling.** Betaling kan blive helt eller delvist erstattet af tjenesteforpligtelser. Dette ville kræve en vurdering af omfanget af deres økonomiske konsekvenser⁵⁰. Radio-/tv-stationerne skal have kompensation for deres specifikke serviceforpligtelser i konkurrencen om ledige frekvenser. Dette ville stille dem på lige fod med andre frekvensbrugere, samtidig med at de derved ville være nødt til at tilkendegive deres værdiansættelse af ressourcen.

Det er ligeledes vigtigt at understrege den forskellige art af netværks- og indholdstilladelser, der hver især har distinkte politiske målsætninger. Mens overvejelser om effektivitet skal relateres til rettigheder til anvendelse af frekvenskapacitet, vil der blive knyttet indholdsrelaterede målsætninger til tildelingen af tilladelser til udbud af radio-/tv-spredningstjenester. Denne adskillelse etableres af det nye lovgrundlag, navnlig det nye tilladelsesdirektiv⁵¹. På netkapacitetssiden er den **højeste målsætning at tilskynde til effektiv frekvensudnyttelse gennem indførelse af transparens vedrørende mulighedsomkostninger ved alternative frekvensanvendelser**⁵².

KONKLUSIONER

Overgangen fra analog til digital radio-/tv-spredning er en kompleks proces med vidtrækkende konsekvenser. Der vil være stor forskel på de enkelte landes erfaringer på grund af medlemsstaternes forskellige udgangspunkter. EU vil overvåge de nationale strategier for overgangen, samtidig med at deres overensstemmelse med EU-retten sikres, og fortsat støtte udviklingen af digital radio-/tv-spredning.

⁴⁸ I BIPE, ibid, s. 194, hedder det, at Det Forenede Kongerige har indført en skat på frekvensforbrug, som reguleres ud fra den digitale radio-/tv-sprednings udbredelse inden for et givet område.

⁴⁹ På områder som software-radioteknikker, "frekvensduelige" modtagere eller komprimeringsalgoritmer.

⁵⁰ Se undersøgelsen om "general interest objectives linked to broadcasting" af Eurostrategies, på: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/digital_broadcasting/index_en.htm

⁵¹ Direktiv 2002/20/EF om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. EFT L 108 af 24.4.2002, s. 21.

http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00210032.pdf

⁵² I denne sammenhæng har Kommissionen for nylig indledt en uafhængig undersøgelse af frekvensforvaltningen på radio-/tv-spredningsområdet, hvis resultater ventes i begyndelsen af 2004. http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/digital_broadcasting/index_en.htm

Offentlige indgreb kan under visse omstændigheder lette overgangen og derved bidrage til at nå mål af almen interesse. **De nationale myndigheder spiller en væsentlig rolle** i denne forbindelse, og nærværende meddelelse indeholder en række retningslinjer for dem. Disse består af generelle anbefalinger med inspiration fra Fællesskabsret og -politik, samt af eksterne undersøgelser, som er udført for Kommissionen. Anbefalingerne omfatter behovet for en markeds- og forbrugerdrevet strategi, politisk transparens og fravær af diskrimination mellem operatørerne. Nationale politiske tiltag bør være kendetegnet af forholdsmæssighed og teknologineutralitet.

Der gør sig også en indre markedsdimension gældende for overgangen, og EU kan lette denne proces. Der er identificeret **flere opfølgningsaktioner på EU-plan**, navnlig hvad angår:

Transparens og overvågning: Medlemsstaterne vil afgive informationer med relevans for overgangen inden for rammerne af eEurope-handlingsplanen og den årlige rapport om gennemførelsen af reguleringspakken for elektronisk kommunikation. Kommissionen analyserer disse informationer og melder tilbage til de institutioner, som denne meddelelse er rettet til.

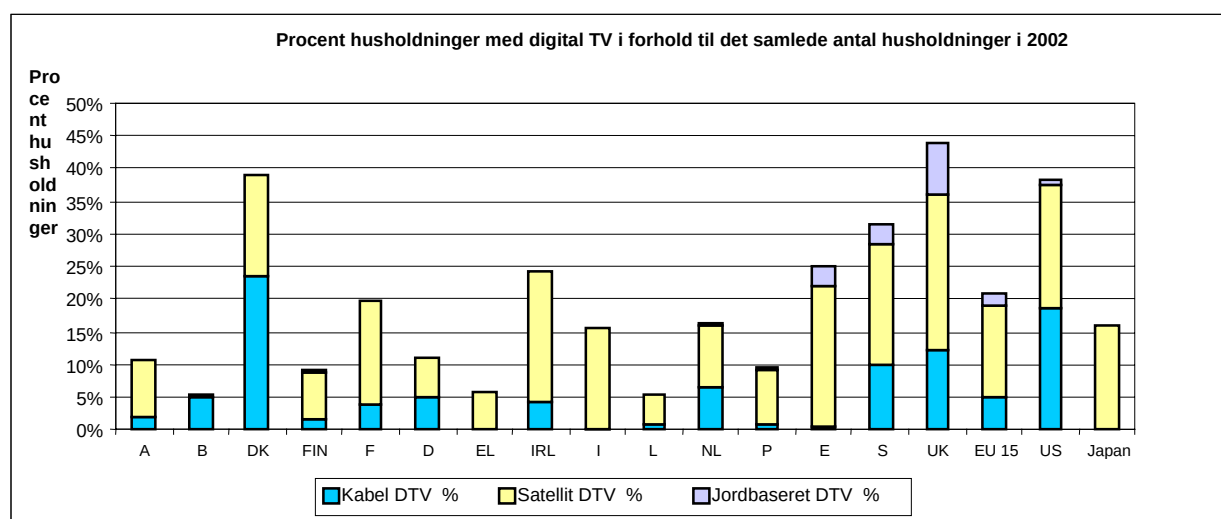
Forbrugerinformation om digitalt udstyr og overgang til digitale tjenester: sammen med relevante interessenter vil Kommissionen undersøge muligheden for samordnede aktioner på dette område.

Frekvenser: Kommissionen vil foreslå medlemsstaterne at drøfte frekvensaspekterne ved overgangen inden for rammerne af Fællesskabets nye frekvenspolitik.

Den nærværende meddelelse er det første forsøg på at give en detaljeret vurdering af de spørgsmål, som overgangen afstedkommer. Kommissionen vil fortsat overvåge udviklingen af digitale radio-/tv-spredningsmarkeder og nationale politikker. Den vil efter behov tage forskellige spørgsmål med relevans for overgangsprocessen op igen for at lette medlemsstaternes og markedsaktørernes initiativer og for at sikre nationale foranstaltningers forenelighed med EU-ret og EU's politik.

BILAG 1 - DIGITAL-TV-MARKEDET I EU (skønnet for 2002)

(i mio. og i procent af landets samlede antal husstande (HS))									
	HS i alt	HS m/digitalt tv i alt		Kabelbaseret DTV		Satellitbaseret DTV		Jordbaseret DTV	
		HS m/tv	%	HS m/tv	%	HS m/tv	%	HS m/tv	%
Østrig	3,3	0,36	10,7%	0,07	2,1%	0,29	8,7%	0,00	0,0%
Belgien	4,3	0,23	5,2%	0,22	5,0%	0,01	0,2%	0,00	0,0%
Danmark	2,4	0,92	38,9%	0,55	23,6%	0,36	15,3%	0,00	0,0%
Finland	2,3	0,22	9,4%	0,04	1,6%	0,17	7,3%	0,01	0,5%
Frankrig	25,1	4,97	19,8%	0,95	3,8%	4,02	16,0%	0,01	0,0%
Tyskland	37,9	4,14	10,9%	1,94	5,1%	2,21	5,8%	0,00	0,0%
Grækenland	3,6	0,22	6,0%	0,00	0,0%	0,22	6,0%	0,00	0,0%
Irland	1,3	0,32	24,4%	0,06	4,4%	0,26	20,0%	0,00	0,0%
Italien	20,1	3,13	15,6%	0,02	0,1%	3,11	15,4%	0,00	0,0%
Luxembourg	0,2	0,01	5,3%	0,00	1,0%	0,01	4,2%	0,00	0,0%
Nederlandene	7,1	1,16	16,5%	0,45	6,4%	0,69	9,8%	0,02	0,3%
Portugal	3,6	0,34	9,6%	0,04	1,1%	0,29	8,0%	0,02	0,5%
Spanien	12,8	3,21	25,1%	0,05	0,4%	2,78	21,8%	0,38	3,0%
Sverige	4,6	1,44	31,6%	0,46	10,0%	0,84	18,4%	0,15	3,2%
Det Forenede Kongerige	26,3	11,51	43,8%	3,23	12,3%	6,22	23,7%	2,06	7,8%
EU i ALT	154,73	32,2	20,8%	8,1	5,2%	21,5	13,9%	2,6	1,7%
USA	118	44,95	38,1%	21,8	18,5%	22,55	19,1%	0,6	0,5%
Japan	41,9	6,7	16,0%	0	0,0%	6,7	16,0%	0	0,0%



Kilde: Kommissionens ottende Rapport om gennemførelsen af EU's lovpakke for telesektoren, KOM(2002) 695, endelig udg., bilag 2 "Regulatory Data" (lovgivningsmæssige oplysninger), afsnit 11 om digital-tv, der kan ses på: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/implementation/annual_report/8threport/index_en.htm og Strategy Analytics, "Interactive Digital TV market forecast data", October 2002.

BILAG 2 - OVERSICHT OVER EMNER, SOM KAN INDGÅ I MEDLEMSSTATERNES OFFENTLIGGJORTE OVERGANGSPLANER⁵³

1. Strategisk plan for overgangen, godkendt eller under forberedelse, hvor dette er relevant, Relevant regulering.
2. Politiske målsætninger for digital radio-/tv-spredning: sociale, kulturelle, politiske, økonomiske osv.
3. Politiske valg og scenarier for frekvensforvaltningen, før og efter overgangen: tjenester, dækning, modtagere, brugsbetingelser, frekvenstildelingshensigter, målsætninger for forhandlingerne på den regionale radiokonference i 2004.
4. Gennemførelsesvalg, der bedst opfylder de politiske målsætninger, kompromiser, begrundelser: typer af net, tjenesteformer, myndighedernes rolle, hovedaktører, licensspørgsmål osv.
5. Tentativ kalender for opnåelsen af målsætningerne, herunder maldatoer for afvikling af analoge tjenester og statusrapporter.
6. Interessenters inddragelse i udformning og gennemførelse af overgangsstrategien: mekanismer til høring og behandling af tilbagemeldinger, involverede aktører, forpligtelser.
7. Kriterier for opnåelse af de politiske målsætninger, mekanismer/indikatorer til overvågning og tilbagemelding til eller revisionsstrategi.
8. Markedsvurdering (f.eks. cost-benefit-analyse), der begrunder visse former for offentlig intervention (frem for andre) i og ud over områder, der udelukkende er underlagt offentlig kompetence.
9. Politiske forpligtelser og incitamenter (politiske, informative, lovgivningsmæssige, finansielle, øvrige). Gennemførelsesformer, målrettede værdikædesegmenter (transmission, indhold, modtagelse, forbrug, andet).
10. Områder for eventuelle EU-samordnede aktioner, nu eller i fremtiden, begrundelser for så vidt angår markedsstatus og -udsigter, juridisk ansvar, andet.

⁵³

eEurope 2005 kræver, at medlemsstaterne rapporterer om overgangen for tv. De tilskyndes imidlertid til også at give de i dette bilag anførte oplysninger om digital radiospredning.

Digital overgang. For at fremskynde overgangen til digitalt tv skal medlemsstaterne skabe transparens, for så vidt angår betingelserne for den planlagte overgang. Medlemsstaterne bør inden udgangen af 2003 offentliggøre deres intentioner vedrørende en mulig overgang. Disse kan bl.a. omfatte en plan, en vurdering af markedsforholdene og eventuelt en dato for afvikling af analog, jordbaseret tv-transmission, som vil frigøre frekvenser og tillade en omfordeling. De nationale overgangsplaner bør også være et udtryk for en platformsneutral strategi for digital-tv, der tager hensyn til de konkurrerende transmissionsformer (først og fremmest satellitnet, kabel-tv-net og jordbaserede sendenet).

KOM(2002) 263 endelig, eEurope 2005: Et informationssamfund for alle.

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf