

Til
Samferdselsdepartementet og
Kultur- og kirkedepartementet

31. juli 2008

Høringssvar – rapport om digital dividende i Norge

Det vises til Samferdselsdepartementet og Kultur- og kirkedepartementets felles høringsbrev datert 17.04.2008 der vi bes komme med våre synspunkter på rapport om digital dividende i Norge.

Hvordan Norge skal benytte den digitale dividenden er etter IKT-Norges mening et svært viktig spørsmål for nasjonen. Det politiske veivalg vi gjør nå vil få stor betydning for næringsutvikling og teknologiutvikling i flere tiår framover. IKT-Norge er derfor svært opptatt av at samfunnets beste og hvilken anvendelse av frekvensressursene som maksimerer verdien for landet. Frekvenser er en svært verdifull og begrenset naturressurs og forvaltningen av denne ressursen må skje til det beste for samfunnet som helhet. Det politiske veivalg består i om Norge i framtiden skal kunne ha en reell høyhastighets mobil bredbånddekning også i distriktene eller om vi skal ha 12 og ikke 8 HD tv-kanaler i det digitale bakkenettet, samtidig som vi har flere andre distribusjonskanaler for tv som kan tilby dette fullt og helt.

Våre kommentarer vil i hovedsak dreie seg om bruken av frekvensområdet 790-862 MHz, som er den av frekvensbolkene hvor tildelingen er helt avgjørende for Norges mulighet til å være en ledende ikt- og kunnskapsnasjon. Vi har også synspunkter på de andre områdene og vi har synspunkter knyttet til tildelingsform, tildelingsperiode og om behovene for internasjonale tilpasninger.

1. Generelle kommentarer

Arbeidsgruppens rapport gir et godt bilde av rammene for utnyttelsen av den digitale dividenden og den gir et godt bilde av arbeidet på dette området internasjonalt. IKT-Norge mener det er viktig å merke seg at debatten i EU og mange europeiske land pågår fortsatt og at Norge er avhengig av å følge de hovedlinjer som EU og andre europeiske land velger. Teknologiutvikling og standardiseringsarbeid foregår overnasjonalt og det vil være skadelig dersom Norge velger å satse på andre teknologistandarder enn våre naboland i Europa.

IKT-Norge ønsker innledningsvis å påpeke det vi mener er en svakhet ved arbeidsgruppens rapport. Etter vår mening tar arbeidsgruppens rapport opp flere sider og argumenterer grundigere rundt bruk av frekvensområdet 790-862 MHz til tv, mens den ikke går tilsvarende i dybden på andre områder som for eksempel mobilt bredbånd. Det vil være alvorlig dersom en beslutning om bruken av dividenden blir tatt på et skjevt kunnskapsgrunnlag. Videre bes det i høringsbrevet om at høringsinstansene vurderer om det er andre aktører som burde bidra i høringen, og det er høyst sannsynlig at mange relevante aktører ikke er kjent med problemstillingene som reises av denne

høringen. En bred deltagelse i høringen er etter vårt syn nødvendig for å oppnå en maksimalisering av gevinsten for samfunnet over tid og det betinger at spørsmålet om prioritering og tilgjengeliggjøring av HDTV eller mobilt bredbånd over hele landet løftes tydeligere frem. IKT-Norge vil derfor oppfordre departementene til å foreta en grundig konsekvensanalyse av alternativet mobilt bredbånd der både teknologiutviklingen på området, konkurranseforhold, geografisk dekning og samfunnsøkonomiske konsekvenser drøftes.

2. Norsk frekvensforvaltning må følge Europa

EU peker på at det er viktig at bruken av dividenden støtter formålet med i2010 (EUs program tilsvarende eNorge initiativet) initiativet, sikre større og effektiv bruk av potensielle 2-veis "massemarkeds-tjenester" og utstyr. I mandatet til arbeidsgruppen heter det at "særlig bør det legges vekt på føringer/beslutninger fattet av EU-kommisjonen om de aktuelle frekvensbåndene. EU-kommisjonen kom med sin anbefaling den 13. november 2007 og de foreslår at nettodividenden i bånd IV/V (790-862 MHz) benyttes til nye mobile og faste tjenester basert på to-veiskommunikasjon. Med andre ord utelukker de at denne delen av dividenden benyttes til vanlig høyeffekts kringkasting basert på en-veiskommunikasjon – altså tradisjonell TV. EU-kommisjonen foreslår også at denne delen av frekvensspekteret skal forvaltes med koordinering på EU-nivå. Europaparlamentets industrikomité behandlet dette spørsmålet i sitt møte den 7. juli i år og sa seg enig med kommisjonen i at frekvensspekteret må forvaltes av medlemslandene i fellesskap og med koordinering på EU-nivå. Dette styrker argumentene for at Norge også koordinerer sin frekvenspolitikk med EU. Norge har en egeninteresse, ut i fra bla. økonomi, kvalitet og mangfold, av å følge "de andre", dvs. resten av EU, alternativet er at vi blir sittende med en sær-norsk løsning. Dette for å få tilgang til et nødvendig mangfold av brukerutstyr, og teknologi forøvrig. Herunder både for at teknologien skal være tilgjengelig i markedet, og at prisfastsettelsen skal være basert på en større totalt marked enn det norske. Det er viktig å merke seg at det sitter meget langt inne hos leverandører i det internasjonale markedet å prioritere særnorske løsninger. Det er også viktig med koordinering for at utlendinger på reise i Norge skal kunne benytte eget utstyr på linje med medbrakte mobiltelefoner i dag. I tillegg til at dette er helt sentralt for norsk næringsliv i forbindelse med internasjonalt samarbeid, så er det også viktig for norsk reiseliv at turister kan benytte seg av medbrakt utstyr som alle vil ta forgitt at fungerer som vanlig.

IKT-Norge mener også det er viktig å merke seg at ingen av våre nærmeste naboland; Sverige og Danmark, har valgt å benytte 790-862 MHz til tv, snarere tvert i mot. Regjeringen i Sverige har besluttet å gjøre frekvensområdet tilgjengelig på teknologi- og tjenestenøytrale vilkår, dog tilrettelagt slik at vanlig høyeffekts kringkasting (tv) i praksis vil være utelukket. Danmark har valgt å holde frekvensområdet tilbake inntil videre som en innovasjonsreserve. Begge disse vedtakene anerkjenner det faktum at mobilt bredbånd er en fersk og umoden teknologi med svært stort potensial, dvs at de i en åpen konkurranse med kringkasting i dag ikke er sikret å nå opp, men at teknologien har en så stor samfunnsøkonomisk gevinst og et så stort potensial for næringsutvikling at frekvens forvaltningen bør ta hensyn til det.

Konklusjon: IKT-Norge mener Norge, særlig for frekvensområdet 790-862 MHz, må koordinere sin frekvensforvaltning med EU og våre nærmeste naboland.

3. Frekvensområdene

3.1 Bånd I

IKT-Norge støtter arbeidsgruppens forslag for tildeling i bånd I. IKT-Norge har tidligere uttrykt oss skeptisk til den ensidige satsningen på DAB-teknologien og ser behovet for å avsette frekvensene 66-68 MHz til allmenkringkasting basert på DRM. (digital radio mondial) DRM har slik arbeidsgruppen redegjør for langt bedre geografisk dekningssegenskaper enn DAB, men samtidig er det viktig å være klar over at DRM har fått et meget begrenset markedsmessig gjennomslag i Europa. Det er viktig å være klar over at DAB, som er førstegenerasjons digitalradio sliter i kraftig motvind. Sverige, Finland, Tyskland, Frankrike, Nederland m.fl har alle stoppet utbyggingen av den gamle DAB-teknologien. Det tidligere World DAB-forum har skiftet navn til World DMB-forum og fronter nå den nye DAB+ teknologien, som benytter MPEG-4 HE –AAC v2 lydkoding. Dette medfører at DAB+ kan gi langt flere kanaler på samme frekvensspekter som DAB. Når begrensede frekvensressurser skal fordeles er dette svært viktige argumenter for at Norge bør konvertere til DAB+ på same måte som det planlegges i Sverige og Tyskland. Selv i England, det eneste markedet hvor DAB har fått et reelt fotfeste, har Ofcom ytret seg om at fremtiden er DAB+ og da tillagt frekvensbruken avgjørende betydning.

3.2. Bånd III

IKT-Norge har ikke sterke innvendinger mot arbeidsgruppens forslag til tildeling i bånd III. Vi har ingen motforestillinger mot at det avsettes en T-DAB-blokk til mobil-TV basert på DMB-teknologi slik at denne kan benyttes dersom DMB-teknologien også velges av andre europeiske land og av de dominerende utstyrsleverandørene. IKT-Norge har imidlertid svært liten tro på at så skjer. Foreløpig er det kun en utstyrsleverandør globalt som leverer sluttbrukerutstyr basert på DMB. DVB-H vil bli den dominerende standarden for mobil-TV i Europa. Det er her gitt klare føringer fra EU-kommisjonen og DVB-H støttes av store viktige markedsaktører som Nokia, Sony-Ericsson, HTC og Motorola. Uten bærere av teknologien er DMB dømt til å tape denne kampen. Når EU nå går for DVB-H, vil det være helt unaturlig at Norge skal gå for en annen teknologi. Dette vil skade utviklingen av mobilsektoren i Norge, og det vil kunne skade reiselivsnæringen hvor mobil-TV i fremtiden vil spille en viktig rolle for markedsføring og informasjon til turister. Det er derfor langt viktigere at vi ikke låser de frekvensene som kan benyttes til DVB-H, enn at vi ikke låser frekvensene som kan benyttes til DMB dersom vi ønsker å tilrettelegge for mobil-TV i Norge. At Norge som eneste nasjon i Europa skal satse på DMB er en utenkelighet.

IKT-Norge merker seg også at det er interesse for å benytte en DVB-T-blokk i bånd III til kringkastingstjenester – HDTV basert på MPEG-4 og at arbeidsgruppen foreslår en mulig utlysning dersom det er interesse for dette. Etter IKT-Norges mening styrker dette argumentene for å utelukke vanlig høyeffekts kringkasting fra nettodividenden i blokk IV/V.

3.3 Bånd IV/V

IKT-Norge mener det er av avgjørende betydning at nettodividenden i bånd IV/V tilrettelegges for andre teknologier enn kringkasting. Dersom kringkasting utelukkes tror vi det vil være størst interesse og størst samfunnsøkonomisk gevinst ved å benytte disse frekvensene til mobilt bredbånd.

Arbeidsgruppen påpeker at en viktig begrensning er at det ikke vil være praktisk mulig å kombinere høyeffektstjenester som digitalt fjernsyn og laveffektstjenester som mobilt bredbånd i samme bånd. Dette betyr at det må foretas et politisk valg knyttet til hvilken teknologi det skal

tilrettelegges for her. Det er 2 reelle bruksområder for frekvensene 790-862 MHz som er hovedverdien (både samfunns- og bedriftsøkonomisk) i den digitale dividenden. Frekvensene kan enten benyttes til

- 1) å lage plass for mer tv-sendinger (uavhengig av om det brukes til flere kanaler eller høyere teknisk kvalitet.).
- 2) Eller de kan benyttes til å etablere (reelt) mobilt bredbånd, dvs. bredbåndstilgang som kan sammenlignes med dagens mobiltelefoni. Bredbånd som er trådløst tilgjengelig der hvor brukeren befinner seg, og uavhengig av om bruken kobler seg til nettet med en bærbar pc, mobiltelefon, digitalt kamera eller en annen form for utstyr.

IKT-Norge vil trekke fram følgende argumenter for å benytte dividenden til mobilt bredbånd:

- Mobilt bredbånd vil bli for internet og bredbåndstjenester det som mobiltelefoni ble for telemarkedet ved overgangen fra fast til mobil.
- Hele dividenden må benyttes til mobilt bredbånd for å oppnå virksam konkurranse. Erfaringene fra utbygging av kabelbasert bredbånd viser at det er nødvendig med konkurranse for å oppnå både høy utbyggingsgrad og utbyggingstakt. "Jeg mener det er mulig å konkludere med at ja, konkurransen fungerer"¹.
- For å dekke behov for redundans på bredbånd over hele landet, noe det bla. fokuseres på i "Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007-2010"² hvor det bla. fremheves at "Det er av stor betydning at det etableres alternative trafikkveier for å gjøre viktige kategorier brukere, for eksempel redningsetater, helse- og sosialsektoren, mindre sårbare". Landsdekkende mobilt bredbånd vil kunne legge forholdene til rette for håndterlig tilgang til nettet via flere punkter ikke bare for de store og samfunnskritiske institusjonene, men også for småbedrifter og forbrukere.
- For å sikre tilgang til mobilt bredbånd over hele landet, ikke bare i storbyene. Dette er en følge av den dekningsgraden og de (utbyggings- og bruker-) kostnader som vil påløpe pga. norsk geografi og bosettingsmønster dersom en skal forsøke å bygge ut mobilt bredbånd med andre frekvenser enn 790-862 MHz.
- Mobilt bredbånd vil spille en helt avgjørende rolle i fremtiden for å få et godt helsetilbud over hele landet. eHelse vil i årene som kommer revolusjonere helsesektoren og vil være helt avgjørende for et godt helsetilbud i distrikts-Norge.

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/Europaportalen/nyheter-europaportalen.html?id=449646&contentid=517477>

² <http://www.regjeringen.no/Upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/fad%20lav.pdf>

- For å sikre etablering av mobil-tv i tråd med EUs anbefaling³ (DVB-H) og aktuelle planer for utrulling av mobil-tv i Europa. Uavhengig av om Norge er forpliktet til å følge denne anbefalingen eller ikke så vil vi være det i praksis for å sikre god tilgang til nødvendig teknologi.
- Fordi Norge har en egeninteresse, ut i fra bla. økonomi, kvalitet og mangfold, av å følge “de andre”, dvs. resten av EU, alternativet er at vi blir sittende med en sær-norsk løsning.
- For å få tilgang til et nødvendig mangfold av brukerutstyr, og teknologi forøvrig. Herunder både for at teknologien skal være tilgjengelig i markedet, og at prisfastsettelsen skal være basert på en større totalt marked enn det norske. Det er viktig å merke seg at det sitter meget langt inne hos leverandører i det internasjonale markedet å prioritere særnorske løsninger.
- For at utlendinger på reise i Norge skal kunne benytte eget utstyr på linje med medbrakte mobiltelefoner i dag. I tillegg til at dette er helt sentralt for norsk næringsliv i forbindelse med internasjonalt samarbeid, så er det også viktig for norsk reiseliv at turister kan benytte seg av medbrakt utstyr som alle vil ta forgitt at fungerer som vanlig.
- Maskin til maskin kommunikasjon er av alle analytikere spådd en enorm vekst. Mye av denne kommunikasjonen vil i fremtiden bli styrt via mobiltelefoner og mobile terminaler. Norge er en pioner på dette området og flere av våre mest moderne anlegg for fiskeoppdrett styres i dag fra mobiltelefoner. Fremtidens løsninger vil være basert på bl.a video-overføring via mobil, som vil kreve betydelig båndbredde og frekvenstilgang. Dette underbygger også vår påstand at denne høringen er meget viktig for langt større grupper, enn de som har fått mulighet til å uttale seg i denne runden.
- Mobilt bredbånd er en forutsetning for abonnements-, og andre personlige, tjenester for tilgang på innhold som film, musikk, osv. skal fungere. Dette igjen er en av de viktigste virkemiddelene for å oppnå merkbar reduksjon i ulovlig kopiering/fildeling.
- For å tilgjengeliggjøre bredbånd/infrastruktur til forskjellige prosjekter (ofte med stor samfunns- og sikkerhetmessig betydning) som f.eks. “e-sporingsprosjektet” som skal sikre sporbarhet i næringskjeden for mat og styrke matberedskapen.

Hvorfor dividenden ikke bør benyttes til tradisjonell kringkasting:

Det eneste reelle alternativet til mobilt bredbånd er at frekvensene benyttes til å distribuere HDTV i det digitale bakkenettet (NTV og pr. dag RiksTV sine sendinger). Umiddelbart kan dette virke som et reelt alternativ, men det vil være missbruk av den begrensede ressursen frekvensene er fordi det ikke vil være mulig for NTV/RiksTV å sende et antall HDTV kanaler som tilsvarer det som kan distribueres i de alternative tv-plattformene som parabol og kabel. Selv om arbeidsgruppen bla. trekker frem konkurranse i tv-markedet som et moment, vil bakkenettet ikke

være noe reelt alternativ til de andre tv-plattformene pga. det begrensede antall HDTV-kanaler det vil være plass til i dividenden.

Det er et meget lite antall norske husstander som vil trenge RiksTV for å få tilgang på HDTV. Summerer vi dagens alternativer til det digitale bakkenetter / RiksTV ser vi at det kun er maksimalt 12.000 husstander som ikke vil få tilgang til HDTV via satellitt fordi de ligger i satellittskyggen. Det er grunn til å anta at disse husstandene på linje med øvrige husstander vil kunne få tilbud om HDTV via kanaler som via som fiber, kabel-tv eller andre lokale løsninger.

Dette er en indikasjon på at argumentene for å tildele frekvenser til NTV / RiksTV reduseres til argumenter for HDTV på hytter og kystnære båter - ikke HDTV til ordinære husstander. En slik bruk av naturressursen fremstår som bortkastet, og vil være i strid med målene for både norsk og europeisk IKT-politikk. Det er heller aldri vært et uttalt politisk mål verken i forbindelse med behandlingen av NTVs konsesjon eller tidligere at etableringen av bakkenettet skulle ha som formål å etablere noen fullverdig konkurrent til de andre TV-plattformene. Det politiske målet er å sikre et godt reelt digital-TV tilbud over hele landet. Dette er et mål både kabel-TV, satellitt og IP-TV i dag bidrar til å oppnå og vil bli vel ivaretatt av markedskreftene. Det er ikke en politisk oppgave å skulle konkurrere ut eksisterende aktører.

Tildelingsmodell i bånd IV/V

IKT-Norge støtter arbeidsgruppens argumenter om at det bør velges den tildelingsmodellen som gir størst samfunnsnytte og at det bør legges vekt på geografiske dekningsforpliktelser. Vi er enig at det ikke kan argumenteres for en direktetildeling forbeholdt kringkasting. En slik tildeling vil etter vår mening være det dårligste alternativet og det alternativet som gir minst samfunnsnytte. På samme måte som arbeidsgruppen mener vi det ikke kan argumenteres for at en slik tildeling er nødvendig for å sikre hele befolkningen et tilfredstilende fjernsynstilbud. Disse argumentene ble også benyttet ved etableringen av bakkenettet og konsesjonsbehandlingen til NTV og det er påfallende at disse opplysningene i så fall ikke ble fremmet i debatten på det tidspunktet. IKT-Norge er ikke enig med arbeidsgruppens påstand om at det i dag allerede finnes tilfredstillende konkurranse mellom aktører som tilbyr ulike mobile/trådløse aksesseksnologier med høy dataoverføringshastighet. Etter vår mening er teknologiutviklingen innen mobilt bredbånd i en svært tidlig fase og både med hensyn til teknologi, hastighet og geografisk dekning vil vi se store framskritt de nærmeste årene. Dette vil også føre til en intensivert konkurranse og bane vei for nye aktører med ny teknologi dersom det tilrettelegges for det.

IKT-Norge mener likevel ikke det bør foretas en direktetildeling øremerket mobilt bredbånd. Vi støtter arbeidsgruppens anbefaling om en teknologi- og tjenestenøytral auksjon med enkelte forbehold. For det første bør auksjonen, som i Sverige, tilrettelegges slik at vanlig høyeffekts kringkasting i praksis vil være utelukket. Det bør stilles krav til minimumsdekning og krav til utbyggingshastighet for å unngå at aktører kjøper opp frekvenser for å blokkere andre fra et marked. Auksjonen bør også tilrettelegges slik at ikke hele ressursen tilfaller en aktør. Etter vår mening bør det være rom for to til tre aktører innenfor nettodividenden.

Konklusjon: IKT Norge mener det bør gjennomføres en teknologi- og tjenestenøytral auksjon for frekvensområdet 790-862 MHz, tilrettelagt slik at vanlig høyeffekts kringkasting i praksis utelukkes.

4. Teknologivalg for framtiden

Den politiske beslutningen knyttet til utnyttelse av den digitale dividenden er en stor og viktig beslutning for framtiden. Frekvenser er en begrenset og verdifull naturressurs og den kommende beslutningen er meget langsiktig. Avgjørelsen er helt sentral for fremtidig næringsutvikling og en videreføring av bosetning utenfor storbyene. Vi står foran en betydelig mobil teknologi utvikling og mobil bredbåndsrevolusjon som er sammenlignbar med overgangen fra fast til mobiltelefoni med påfølgende endringer og konsekvenser. IKT-Norge har i dette høringsvaret redegjort for våre synspunkter rundt utnyttelsen av den digitale dividenden. Vårt viktigste budskap er at Norge må koordinere sin frekvensforvaltning med EU og våre nærmeste naboland og at det bør gjennomføres en teknologi- og tjenestenøytral auksjon for frekvensområdet 790-862 MHz, tilrettelagt slik at vanlig høyeffekts kringkasting i praksis utelukkes.

Vi redegjør gjerne i mer detalj for våre synspunkter overfor departementene dersom det er ønskelig.

Med vennlig hilsen
IKT-Norge

Per Morten Hoff

Generalsekretær

Hallstein Bjercke

Direktør myndighetskontakt

Sign.