



Dato: 8. april 2002

■ **Høring - opplegg for utlysning av konsesjon til utbygging og drift av digitalt bakkenett for fjernsyn**

Konkurransetilsynet viser til Kultur- og kirkedepartementets (KKD) høring om ovennevnte. KKD's høringsfrist er 12. april 2002. Konkurransetilsynet har fått oversendt høringen fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). AADs frist for merknader er 8. april 2002.

De tekniske, økonomiske, juridiske og politiske problemstillingene i denne saken er omfattende og kompliserte. I forhold til dette vil Konkurransetilsynet påpeke at høringsnotatet kunne vært mer utfyllende og presist. Høringen består av én side der opplegget for konsesjonsutlysningen presenteres punktvis. På flere av punktene er det rom for ulike tolkninger. Konkurransetilsynets høringssvar må ses i lys av dette.

Tilsynets kommentarer til enkelte av punktene i høringen følger nedenfor.

- *All kapasitet i de tre multipleksene som foreløpig er klargjort skal disponeres av én aktør.*

Konkurransetilsynet forstår vilkåret dithen at det bare skal være én aktør som får konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett. I den daglige driften av nettet kan denne aktøren disponere kapasiteten blant annet ved å tildele økt kapasitet til enkelte kanaler og mindre kapasitet til andre kanaler innenfor samme multipleks, avhengig av hvilke programmer som sendes og hvilken kapasitet som er nødvendig for å gi tilfredsstillende lyd- og bildekvalitet.

Et mulig alternativ vil være å la flere aktører bygge og drive digitale bakkenett, eksempelvis ved å tildele hver aktør én multipleks hver. En slik løsning ville gitt sterkere konkurranse om å tilby kapasitet for digitale bakkesendinger. Uten et samarbeid mellom tilbyderne av slik kapasitet risikerer man imidlertid at det samlede tilbudet i det digitale bakkenettet blir svekket i forhold til andre kringkastingsnett, at kostnadene ved utbygging blir større enn ellers og at frekvensressursene utnyttes uoptimalt. Konkurransetilsynet anser det der-

for ikke som hensiktsmessig at flere enn én aktør får konsesjon til å bygge og drive digitale bakkenett.

Vilkåret om at all kapasitet skal disponeres av én aktør kan også forstås slik at aktøren som får konsesjon for å bygge og drive det digitale bakkenettet skal kunne bestemme hvilke kanaler som får plass i nettet. Konkurransetilsynet er noe mer skeptisk til dette, særlig dersom nettoperatoren eies av selskaper som også eier kanaler som formidles i nettet. Nettoperatoren kan da ha insentiv til å gi konkurrerende kanaler dårligere vilkår eller stenge dem ute fra nettet. Dette kan bli en aktuell problemstilling dersom eksempelvis NRKs og TV2s felleseide selskap Norges televisjon (NTV) får konsesjonen. Konkurransetilsynet mener det ville vært en fordel om slike problemstillinger blir utredet eller drøftet i forkant av konsesjonsutlysningen.

Konkurransetilsynet oppfatning er uansett at det bør legges opp til en åpen og reell konkurranse om konsesjonen. For å medvirke til dette bør myndighetene stille vilkår som er nøytrale, klare og ikke strengere enn nødvendig.

- *En tredjedel av kapasiteten i nettet skal være landsdekkende. Allmennkringkasterne skal være reservert plass til sine allmennkringkastingssendinger i den landsdekkende delen av nettet.*

Konkurransetilsynet mener dette punktet bør presiseres nærmere. Tilsynet er også kritisk til deler av vilkåret.

Konkurransetilsynet antar at det med ”en tredjedel av kapasiteten” menes én multipleks. Dette bør klargjøres, særlig siden det er mulig at nettet vil bli tilført mer kapasitet når de analoge sendingene opphører. Det vil da ikke lenger være samsvar mellom ”en tredjedel av kapasiteten” og ”én multipleks”.

Det bør videre klargjøres hva som menes med ”landsdekkende”. Det er blant annet uklart hvorvidt dette betyr at sendingene skal kunne tas inn i hele landet (geografisk dekning) eller av alle husstander (befolkningsmessig dekning). Det er også uklart om kravet innebærer noe ansvar for at den enkelte husstand går til anskaffelse av det nødvendige tekniske utstyret for å motta sendingene (set-top bokser).

Det bør særlig klargjøres hva som menes med ”allmennkringkasterne” og ”allmennkringkastingssendinger”. En allmennkringkaster er en fjernsyns- eller radiokanal som er basert på prinsippene om allmennkringkasting. I TV2s konsesjonsvilkår for perioden fram til 31. desember 2002 framgår det at dette innebærer at: 1) det skal være et langsiktig mål at sendingene kan mottas av hele befolkningen, 2) sendingene skal over tid inneholde en variert programmeny med program for så vel brede som smale seergrupper, herunder den samiske befolkningsgruppe og minoriteter, 3) det skal være daglige nyhetssendinger, 4) allmennkringkastingsprogrammene skal bidra til å styrke norsk språk, identitet og kultur, og 5) kanalen skal ha redaksjonell selvstendighet.

Siden vurderingskriteriene som legges til grunn stort sett er av kvalitativ art, er det i praksis forholdsvis uklart hva som menes med ”allmennkringkasting”.

I vilkåret benyttes uttrykket ”allmennkringkasterne” i bestemt form. Det klargjøres imidlertid ikke hvilke selskaper dette omfatter. Konkurransetilsynet forstår det slik at KKD her refererer til de fjernsynskanalene som KKD i dag mener oppfyller prinsippene om allmennkringkasting. Tilsynet antar at dette er NRK1 og TV2. Hvis dette er korrekt, medfører det at disse kanalene gis forrang framfor andre kanaler.

Dersom KKD mener det er grunnlag for å favorisere NRK og TV2 bør dette begrunnes og uttrykkes mer eksplisitt. Det kan blant annet oppstå en situasjon der flere kanaler enn NRK1 og TV2 oppfyller, eller påstår å oppfylle, allmennkringkastingskravene. Konkurransetilsynet antar at slike kanaler da vil kunne kreve likebehandling med NRK og TV2, og dermed få reservert plass i den landsdekkende delen av nettet.

Et annet og trolig mer vesentlig problem er at det ikke gis noen klar grense for hvor stor kapasitet som skal være reservert for allmennkringkasterne. Konkurransetilsynet mener derfor det bør presiseres hva som menes med ”allmennkringkastingssendinger”. Herunder bør det avklares hvorvidt allmennkringkastingsprinsippene skal gjelde for hver enkelt kanal eller for selskapenes samlede tilbud. Hvis sistnevnte tolkning legges til grunn, kan selskaper som NRK og TV2 i teorien fylle hele kapasiteten i nettet med egne kanaler. I praksis er det mer sannsynlig at NRK og TV2 vil ønske å fylle kapasiteten i den landsdekkende multipleksen. Dette kan eksempelvis skje ved at NRK2 og en eventuelt ny nisjekanal fra TV2 sendes i denne multipleksen. Dette kan hindre konkurrerende kanaler i å oppnå landsdekkende distribusjon, noe som blant annet vil påvirke konkurransen i fjernsynsreklamemarkedet.

TV2 er i dag en dominerende aktør i det norske fjernsynsreklamemarkedet. Bakgrunnen for denne posisjonen er TV2s enerett på landsdekkende distribusjon av reklamefinansiert fjernsyn i det analoge bakkesendernettet. Slik det nå står, vil konsesjonsvilkåret gjøre det vanskeligere for andre kanaler å konkurrere med TV2 enn det som ellers kunne vært tilfelle.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør man vurdere å stille krav som begrenser hvor stor del av den landsomfattende multipleksen hvert enkelt selskap kan legge beslag på. Dette vil gjøre det lettere for andre selskaper enn NRK og TV2 å bli distribuert i denne multipleksen, noe som kan medføre et bedre samlet programtilbud overfor seerne og økt konkurranse i reklamemarkedet.

Dersom vilkåret om at det skal reserveres plass til allmennkringkasterne opprettholdes, vil Konkurransetilsynet påpeke at det bør framgå klart hvilke vilkår som skal gjelde for dette. Dette har blant annet betydning for lønnsomhetskalkylene ved utbygging av nettet.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør utgangspunktet være at eventuell reservert kapasitet skal selges til markedsbaserte priser og vilkår. Hvis kapasiteten skal stilles til rådighet til priser som er lavere enn markedspris, eksempelvis gratis, vil det påvirke netteierens lønnsomhet negativt. Som kjent har NRKs og TV2s felleseide selskap NTV til hensikt å søke om å få konsesjon til utbygging og drift av det digitale bakkenettet. Konkurransetilsynet antar at NRK, TV2 og NTV vil vurdere konsesjonsvilkårene samlet. Dette innebærer at disse selskapene vil ta hensyn til at reduserte inntekter for netteieren oppveies av reduserte kostnader for NRK og TV2. Andre eventuelle utbyggere har trolig ikke samme mu-

lighet. Vilkår som går i favør av NRK og TV2, og tilsvarende i disfavør av netteieren, vil derfor i praksis innebære at NRK/TV2/NTV favoriseres i konkurransen om å få bygge og drive nettet.

En annen begrunnelse for markedsbaserte priser er at NRK og TV2 bør stilles overfor de reelle alternativkostnadene ved sin ressursbruk. Alternativkostnaden kan forstås som den høyeste prisen en annen aktør ville vært villig til å betale for tilsvarende ressurser, dvs. den prisen som framkommer i et fungerende marked.

Et vilkår om at kapasiteten skal selges til markedsbaserte priser og vilkår kan teoretisk medføre at prisen bys opp så mye at allmennkringkasterne ikke ser seg tjent med å bli distribuert i nettet. Myndighetene bør avklare hva som eventuelt skal skje med den reserverte kapasiteten i et slikt tilfelle. Konkurransetilsynet antar at myndighetene ikke vil tvinge allmennkringkasterne til å kjøpe distribusjonstjenester i bakkenettet, uavhengig av pris og vilkår. Dersom allmennkringkasterne velger å ikke kjøpe slik distribusjon, bør kapasiteten tildeles andre aktører. I sin ytterste konsekvens blir dermed vilkåret om reservert kapasitet redusert til et vilkår om forkjøpsrett.

- *Lokal-TV skal være sikret kapasitet.*

Konkurransetilsynet vil her gjenta de samme innvendingene som er referert over. Det bør avklares til hvilke vilkår lokalfjernsyn skal få kapasitet og hvorvidt slike kanaler skal sendes i den landsdekkende multipleksen. Slik tilsynet har forstått det, er det teknisk mulig å få til en tilfredsstillende løsning for lokalfjernsynskanalene med overføring i de ikke-landsdekkende multipleksene. Dette vil i så fall innebære at det blir rom for flere kanaler som konkurrerer med NRK1 og TV2 i den landsdekkende multipleksen. Konkurransetilsynet mener en slik løsning vil være positiv for konkurransen i markedet.

- *Det vil ikke bli krevet inn noen form for konsesjonsavgift.*

Vilkåret innebærer at myndighetene gir bort en begrenset ressurs gratis, noe som medfører en overføring av verdier fra fellesskapet til private interesser. Dette er et fordelingspolitisk spørsmål som Konkurransetilsynet ikke vil kommentere nærmere. Tilsynet vil imidlertid påpeke at vilkåret kan medføre en vridning av konkurransen mellom ulike overføringsnett.

Det digitale bakkenettet for fjernsyn kan benyttes til andre formål enn kringkasting av fjernsynssendinger, deriblant data- og teletjenester. Nettet kan dermed til en viss grad konkurrere med andre nett. I den grad aktørene i markedet må betale vederlag for å få tilgang til frekvensressurser til slike alternative nett, innebærer vilkåret som er referert over at ressurser som kan benyttes til samme formål blir forvaltet ulikt. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er dette uheldig.

Utbyggingen av et digitalt bakkenett for fjernsyn er forbundet med vesentlig forretningsmessig risiko. Konkurransetilsynet antar at dette kan være begrunnelsen for at det ikke skal kreves inn noen form for konsesjonsavgift. Tilsynet vil påpeke at risikoen i prosjektet kan håndteres på andre måter enn å gi bort ressursene gratis. Et mulig alternativ som kan vurderes er å gjøre et eventuelt vederlag for bruken av ressursene avhengig av omsetning eller profitt.

- *Fjernsynssendingene i nettet skal være underlagt norsk jurisdiksjon. Dette innebærer at kringkasterne må være etablert i Norge, ha norsk kringkastingskonsesjon og følge den norske kringkastingslovgivningen.*

Konkurransetilsynet er kritisk til dette.

Konkurransetilsynet antar at en eventuell konsesjonsinnehaver vil ønske å tilby utenlandske kanaler for å kunne konkurrere mot tilbudet i andre kringkastingsnett. Vilkåret vil hindre dette. På telefon har KKD uttalt at vilkåret vil innebære at redaksjonelle avgjørelser må tas i Norge for at en fjernsynskanal skal kunne kringkastes i det digitale nettet. Dette vil i praksis virke utestengende for en rekke internasjonale kanaler som ikke finner det tilstrekkelig lønnsomt å ha egne sendinger for Norge. Konsekvensen av dette er en svekkelse av det nye digitale nettet i konkurransen med andre overføringsnett, herunder satellitt- og kabelfjernsyn, som ikke er underlagt tilsvarende begrensninger.

Konkurransetilsynet kan ikke se at det er grunnlag for å regulere det digitale bakkenettet på andre måter enn konkurrerende overføringsnett. Utgangspunktet for reguleringen bør være teknologinøytralitet, det vil si at nett som kan benyttes til samme formål bør reguleres på samme måte.

Det digitale bakkenettet vil trolig få en kapasitet på 15 – 18 kanaler. Avhengig av hvordan frekvensressursene fordeles, kan kapasiteten bli enda større etter hvert som de analoge sendingene skrur av. Konkurransetilsynet antar at det vil bli vanskelig å fylle nettet med så mange attraktive norskbaserte kanaler.

Et annet moment er at vilkåret kan gjøre det vanskeligere å etablere eller opprettholde norskspråklige kanaler som konkurrerer med NRK og TV2. Norskspråklige kanaler som blir redaksjonelt sammensatt i andre land enn Norge vil ikke uten videre kunne bli kringkastet i det norske digitale bakkenettet. Dette gjelder blant annet TV3. Denne kanalen konkurrerer med TV2 i det norske fjernsynsreklamemarkedet, der TV2 har en dominerende posisjon. Vilkåret om at kanalene må være redaksjonelt sammensatt i Norge vil gjøre det vanskeligere for TV3 å konkurrere med TV2 enn det som ellers kunne vært tilfelle.

For øvrig vises det til Konkurransetilsynets uttalelse av 20. juni 2001 til KKD's høring om endringer i kringkastingsloven. KKD foreslo der at det fortsatt skal kreves konsesjon for kringkasting formidlet over et framtidig digitalt bakkesenderanlegg. Begrunnelsen var at det vil være begrenset kapasitet i et slikt nett, og at det av den grunn er ønskelig å legge visse kulturpolitiske føringer på de kringkastede kanalenes programtilbud, jf. høringsnotatet side 8.

I høringssvaret uttrykte Konkurransetilsynet at det bør foretas en grundigere vurdering av hvorvidt det er mulig og nødvendig å opprettholde konsesjonsplikten for kringkasterne i et digitalt bakkesendernet.

Konkurransetilsynet antar fortsatt at det vil bli vanskelig å opprettholde særskilte konsesjonsregler for det digitale bakkesendernet. Tilsynet vil derfor gjenta oppfordringen om

at KKD utreder alternative måter å nå de kulturpolitiske målene på, dersom man mener at disse målene ellers ikke vil bli oppfylt.

Dersom KKD velger å opprettholde konsesjonsordningen, bør departementet klargjøre hvilke kulturpolitiske føringer kanalene i det digitale bakkenettet skal underlegges. Dette kan ha betydning for kanalenes interesse for å bli kringkastet i nettet, noe som igjen vil påvirke prosjektets verdi for en eventuell utbygger i negativ retning.

- *Den endelige tildelingen vil skje på basis av en "skjønnhetskonkurranse", der bl.a. søkerens opplegg for utbyggingsgrad og -takt, finansieringsgrunnlag, planlagte innholdstilbud, strategi for utplassering av dekodere, tekniske løsninger samt de konkurransemessige virkninger vil bli vektlagt.*

Konkurransetilsynet har ved en rekke anledninger uttalt seg kritisk til bruk av skjønnhetskonkurranser for tildeling av frekvenser og andre knappe ressurser. Tilsynets standpunkt er at auksjoner vil gi en mer effektiv prisfastsettelse av frekvensressursene, og at dette vil være en mer objektiv og transparent måte å tildele ressursene på.

Skjønnhetskonkurranser har en tendens til å medføre at aktørene forplikter seg til å bygge nett med større dekning og på kortere tid enn det som er optimalt. Dette kan lede til et dilemma for myndighetene i etterkant, siden aktøren som vinner konkurransen ofte vil forsøke å reforhandle vilkårene. Konkurransetilsynet viser her til problemene som har oppstått i forbindelse med UMTS-konsesjonene. Isolert sett kan det være rasjonelt for myndighetene å godta en reforhandling, i alle fall i den grad dette vil lede til en samfunnsøkonomisk mer optimal utbygging. Dette innebærer imidlertid at myndighetenes troverdighet ødelegges, og vil åpenbart innby til overbud fra aktørenes side.

Dersom KKD likevel velger å la tildelingen skje på basis av en skjønnhetskonkurranse, bør konsesjonsvilkårene og vurderingskriteriene være tydeligere enn det som framkommer av høringsbrevet.

### **Avsluttende bemerkninger**

Konkurransetilsynet generelle kommentar er at høringen burde vært mer utfyllende og presis. Konsesjonsvilkårene bør begrunnes og gjøres tydelige.

Konkurransetilsynet er kritisk til vilkår som innebærer at det framtidige digitale bakkesendernettet skal reguleres på andre måter enn andre overføringsnett. Nett som kan benyttes til samme formål bør reguleres likt.

Flere av vilkårene som framkommer i høringen virker begrensende på konkurrerende fjernsynskanalers adgang til det digitale bakkesendernettet. Konkurransetilsynet er kritisk til slike vilkår. Tilsynet mener nettet bør være åpent også for andre kanaler enn NRK og TV2. Etter tilsynets oppfatning bør derfor KKD revurdere vilkår som i praksis innebærer at NRK og TV2 skal få reservert kapasitet, og hvor det ikke settes grenser for hvor stor kapasitet som skal reserveres for disse. Etter tilsynets oppfatning bør KKD vurdere å stille krav som begrenser hvor stor andel av den landsomfattende multipleksen hvert enkelt selskap kan legge beslag på.

Vilkår som hindrer utenlandske kanaler i å bli distribuert i det digitale bakkenettet vil gjøre nettet mindre konkurransedyktig i forhold til andre overføringsnett. Dette vil trolig innebære en vesentlig svekkelse av nettets verdi. I den grad det er ønskelig å bygge et digitalt bakkesendernet for fjernsyn bør myndighetene ikke stille slike begrensende vilkår.