

Post- og teletilsynet

Postboks 93
4791 Lillesand

Deres ref.:

Vår ref.: 2006/1782 - 25
MAB JOAK 528.4

Dato: 23.07.2007

■ Digitalt bakkenett for fjernsyn - Kommentarer til konsesjonens punkt 4.8 og RiksTVs utvelgelse av kanaler

Det vises til brev fra Post- og teletilsynet (PT) av 12. juli 2007 med forespørsel om Konkurransetilsynets kommentarer til konsesjonens¹ punkt 4.8 første avsnitt og RiksTV AS' (RiksTV) utvelgelse av kanaler i det digitale bakkenettet sett i lys av de ni utvelgelseskriteriene² RiksTV selv har oppstilt.

Bakgrunn

Helt siden det ble politisk vedtatt å bygge et digitalt bakkenett for fjernsyn i Norge, har det vært en forutsetning at det skal være en kommersiell utbygging. Konsesjon for digitalt bakkenett for fjernsyn ble første gang utlyst av Samferdselsdepartementet og Kultur- og kirkedepartementet i 2002. Ved utløp av søknadsfristen var det kun innkommet én søknad, fra Norges Televisjon AS (NTV).

NTV var den gang eid med 50 prosent av TV 2 AS (TV 2) og 50 prosent av NRK. På grunn av endringer i kravene til konsesjonen, herunder dekningskrav og konsesjonsperiode, ble konsesjonen lyst ut på nytt i 2005. Telenor ASA (Telenor) gikk i 2005 inn på eiersiden i NTV, slik at eierkonstellasjonen etter dette er at Telenor, NRK og TV 2 eier en tredjedel hver av selskapet. NTV var igjen eneste søker til konsesjonen, og ble tildelt konsesjonen av Samferdselsdepartementet og Kultur- og kirkedepartementet 2. juni 2006.

I konsesjonssøknaden ble det lagt til grunn at Telenor, NRK og TV 2 skulle opprette et nytt selvstendig selskap, som etter avtale med NTV skulle drive betal-tv-virksomheten i det digitale bakkenettet. Dette selskapet er RiksTV, som på samme måte som NTV eies med en tredjedel hver av Telenor, NRK og TV 2. NTV og RiksTV har således identisk eierkonstellasjon.

Ingen av eierne har direkte kontroll over NTV og RiksTV i kraft av sin eierandel. Det eksisterer imidlertid relativt sterke bindinger mellom Telenor og TV 2. Telenor har via A-pressen indirekte eierinteresser i TV 2, i tillegg eier selskapene TV 2 Zebra AS sammen. Telenor-selskapet Canal Digital har i flere år hatt eksklusiv rett til å sende TV 2 over satellitt i Norge. I juni 2005 kjøpte Telenor og TV 2 i fellesskap de samlede medierettighetene til norsk fotball fra Norges Fotballforbund.

¹ Konsesjon for opprettelse og drift av et digitalt trådløst bakkebasert senderanlegg for kringkasting og tillatelse til bruk av frekvenser i 470-790 MHz båndet for etablering av et elektronisk kommunikasjonsnett baser på DTT teknologi.

² Se brev fra RiksTV til Medietilsynet av 4. juli 2007.

Telenors eierinteresser i det digitale bakkenettet omfatter i tillegg Norkring AS (Norkring), hvor Telenor har en eierandel på 100 prosent. Norkring er totalleverandør av sendernet for det digitale bakkenettet, selskapet leier således ut kapasitet til NTV.

Medietilsynet er tilsynsmyndighet for bestemmelsene i konsesjonens kapittel 3, om plikter knyttet til bruk av transmisjonskapasitet. Post- og teletilsynet er tilsynsmyndighet for de fleste av bestemmelsene i kapittel 4, om tillatelse til bruk av frekvenser i 470-790 MHz-båndet for etablering av elektronisk kommunikasjonsnett basert på DTT-teknologi.

Konkurransetilsynets vurdering av NTVs konsesjon

I forbindelse med konsesjonsbehandlingen avga Konkurransetilsynet en høringsuttalelse i brev av 27. oktober 2005. For å sikre at tilbyderne leverer de produktene som sluttbrukerne (dvs. seerne) ønsker, var Konkurransetilsynet av den oppfatning at markedsstrukturen i utgangspunktet bør utformes slik at konkurransen sikres innad i plattformene og/eller mellom plattformene for overføring av kringkastingsendinger. De konkurransemessige utfordringene følger i stor grad av den markedsstrukturen som er lagt gjennom tildeling av konsesjonen.

I Konkurransetilsynets høringsuttalelse om NTVs søknad om konsesjon for digitalt bakkenett datert 27. oktober 2005 påpekte tilsynet spesielt to potensielle konkurranseproblemer dersom NTV ble gitt slik konsesjon. For det første ble det pekt på faren for at konkurrerende tv-kanaler til NRK og TV 2 ville bli tilbudt dårligere vilkår eller stengt ute fra bakkenettet. For det andre ville Telenors eierinteresser i det digitale bakkenettet kunne redusere konkurransemulighetene for Telenors konkurrenter innen satellitt-tv og kabel-tv.

Dersom NTV på tross av de påpekte konkurranseproblemene ble gitt konsesjon, burde dette etter Konkurransetilsynets oppfatning følges opp med en streng regulering. Tilsynet foreslo derfor at det skulle stilles krav til hvor stor del av signalpakkene hvert selskap kunne legge beslag på og at tilgangen til det digitale bakkenettet skulle tilbys eksterne tilbydere på ikke-diskriminerende vilkår. Videre foreslo tilsynet at det skulle pålegges strenge restriksjoner i NTVs adgang til å inngå eksklusivavtaler, herunder at de mest sentrale kanalene som inngår i de landsdekkende signalpakkene skulle gjøres tilgjengelig for alle kabel- og satellitt-distributører.

Konkurransetilsynets vurdering av konsesjonens punkt 4.8

Den 2. juni 2006 ble NTV tildelt konsesjon for digitalt bakkenett. Konsesjonens punkt 4.8 lyder:

”NTV skal gi alle kringkastere som ønsker det tilbud om formidling i bakkenettet på ikke-diskriminerende vilkår. Det skal fastsettes objektive utvelgelseskriterier for det tilfelle at etterspørselen fra kanalene overstiger den kapasitet som er tilgjengelig.

NTV skal tilby kapasitet for konkurrerende betalings-tv-tilbud på plattformen etter analog slukking. Kapasiteten tilbys sammen med en egen sone på smartkortet, slik at konkurrerende betalings-tv-operatører kan etablere et eget kundegrensesnitt basert på den foreliggende infrastrukturen på plattformen. Vilårene for slik tilgang skal være ikke-diskriminerende, objektive og transparente.”

Konsesjonens ordlyd setter ikke begrensninger for hvor mye kapasitet NRK og TV 2 kan legge beslag på.

Det er flere kringkastere som ønsker plass til kanaler i det digitale bakkenettet enn hva det er kapasitet til i dag. PT må derfor som tilsynsmyndighet vurdere om alle kringkasterne har fått tilbud på ikke-diskriminerende vilkår, og om de fastsatte objektive utvelgelseskriteriene er fulgt.

Når det gjelder kravet om ikke-diskriminerende vilkår, så påpekte Konkurransetilsynet i sin vurdering av 27. oktober 2005 problemene med å utforme slike vilkår i praksis. Det ble blant annet henvist til Oftels³ tolkning av dette begrepet, en tolkning som gir konsesjonshaveren et

³ Office of Telecommunications, nå lagt under Office of Communications i Storbritannia.

relativt stort handlingsrom i å fastsette vilkår som tilfredsstillende prinsippet om ikke-diskriminering⁴.

Ut fra en konkurransemessig vurdering er det rimelig å legge til grunn at TV 2 og NRK vil ha som mål å tiltrekke seg flest mulig seere. Samtidig vil de som eiere av NTV og RiksTV være interessert i at flest mulig bruker det digitale bakkenettet og kjøper RiksTVs kanalpakke. For å oppnå målet om flest mulig seere, vil TV 2 og NRK ha insentiver til å påvirke NTV og RiksTV til å gi kapasitet til flest mulig av sine egne kanaler, for deretter å gi resterende kapasitet til kanaler som i liten grad konkurrerer om de samme seerne som TV 2 og NRK sine kanaler. Som medeiere av NTV og RiksTV vil TV 2 og NRK også være interessert i at kanalsammensetningen skal være attraktiv, slik at NTV og RiksTV genererer høyest mulig inntekter. TV 2 og NRK må således veie ønsket om å tilby flest mulig egne kanaler for å oppnå flest mulige seere, opp mot behovet for å inkludere konkurrerende kanaler i kanalpakken for å øke dens attraktivitet. En kanalsammensetning basert på en avveining mellom disse behovene vil ikke nødvendigvis medføre en kanalsammensetning som er den foretrukne av sluttbrukerne. Dersom RiksTV hadde vært en uavhengig aktør, ville kanalsammensetningens attraktivitet og innkjøpspris i større grad vært avgjørende for hvilke kanaler som fikk kapasitet.

Telenor har mindre eierinteresser i kringkastingsselskaper enn hva som gjelder for de to andre eierne i NTV og RiksTV. Av den grunn vil Telenor ha sterkere interesser knyttet til at kanalsammensetningen i det digitale bakkenettet er mest mulig attraktiv for sluttbrukerne. Telenors insentiver til å påvirke NTV og RiksTV på dette punktet svekkes imidlertid av at et eventuelt kundetap for RiksTV som følge av en lite attraktiv kanalsammensetning, i betydelig grad vil tilfalle Telenors kabel- og satellittselskap Canal Digital.

En kommersiell kringkaster vil som eier av RiksTV ha en informasjonsfordel i forhold til de konkurrerende kringkasterne. Dersom de objektive utvelgelseskriteriene skal bøte på denne asymmetriske informasjonen mellom kringkasterne, krever dette svært konkrete og klare utvelgelseskriterier for distribusjon gjennom RiksTV, slik at PT som tilsynsmyndighet lett kan avgjøre om de objektive kriteriene er fulgt. Det er ikke satt noen krav i konsesjonen til hvor konkrete kriteriene skal være og hvordan disse eventuelt skal vektlegges. Dette øker eierens muligheter til å påvirke hvilke kanaler som får kapasitet i det digitale bakkenettet, samtidig som det vanskeliggjør PTs kontrollarbeid med kanalpakkens sammensetning. RiksTVs utvelgelseskriterier er nå etablert og offentlig tilgjengelig, og kanalutvelgelsen er foretatt. PT skal derfor vurdere hvorvidt prosessen og resultatet av utvelgelsen er i tråd med konsesjonens krav.

Tilråding

Konkurransetilsynet vil støtte at PT legger til grunn en streng fortolkning og nøye oppfølging slik at konkurransen sikres. Dette vil bidra til at kanalsammensetningen i størst mulig grad stemmer overens med det tilbudet sluttbrukerne ønsker.

Konkurransetilsynet ser det som helt nødvendig at det nå er lagt opp til å gi plass til en konkurrerende distributør av betal-tv i det digitale bakkenettet. Dette vil styrke konkurransen i det digitale bakkenettet og mellom plattformene. Det er avgjørende at NTV likebehandler RiksTV og den nye operatøren.

For å bedre sluttbrukernes valgmuligheter bør det stilles krav om at distributører på alle plattformer skal tilby enkeltkanaler i tillegg til tilbud om kanalpakkene.

Med hilsen

⁴ Se Oftel (2003): "The future regulation of conditional access".



Knut Eggum Johansen
konkurransedirektør

Jens Olav Aksdal
fungerende seksjonsleder

Kopi til:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet	Postboks 8004	0030	Oslo
Kultur- og kirkedepartementet	Postboks 8030 Dep	0030	Oslo
Samferdselsdepartementet	Postboks 8010 Dep	0030	Oslo
Medietilsynet	Nygata 4	1607	Fredrikstad

Mottakere:

Post- og teletilsynet Postboks 93 4791 Lillesand