



Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Bergen, 23.08.2011

FORHÅNDGODKJENNING – NRK TRAFIKKPORTALEN

Vi viser til høring av Medietilsynets anbefaling om trafikkportalen 12. juli 2011. Nedenfor følger TV 2s merknader til høringen.

Medietilsynets anbefaling

Som det fremgår av TV 2s høringsuttalelse til Medietilsynet 18. mai i år er TV 2 svært kritisk til NRKs planer om en trafikk- og ruteportal på nett i samarbeid med Statens Vegvesen, Ruter AS og Trafikanten AS. TV 2 mener en slik tjeneste ikke har dekning i NRKs vedtekter, og at det vil ha en svært negativ konkurransemessig virkning dersom tjenesten blir lansert.

Medietilsynet og Konkurransetilsynets gjennomgang og vurdering av NRKs søknad er i stor grad sammenfallende med det TV 2 og en rekke andre private norske medieaktører har uttalt i saken. TV 2 er enig i konklusjonene fra Medietilsynet og Konkurransetilsynet og mener at anbefalingen fra Medietilsynet må stadfestes av Kongen i statsråd.

- Medietilsynet mener at en trafikkportal ikke vil være en oppfyllelse av allmennkringkasteroppdraget, og at det ligger utenfor NRKs vedtekter å inkludere en slik tjeneste. Tilsynet mener at den planlagte tjenesten skiller seg vesentlig fra det NRK tradisjonelt har tilbudt av trafikkinformasjon i sin ordinære programvirksomhet, og at den ikke kan begrunnes i de mediepolitiske hensyn som allmennkringkastingen er ment å sikre.
- Konkurransetilsynet mener en trafikkportal vil ha en betydelig negativ innvirkning på eksisterende kommersielle aktører som tilbyr eller er i ferd med å tilby nettbaserte trafikkopplysningstjenester. Videre vil etablering av trafikkportalen kunne redusere kommersielle aktørers incentiver til å investere i både etablering av nettbaserte trafikkopplysningstjenester og utvikling og forbedring av eksisterende tjenester.

Betydningen av en fungerende godkjenningsordning

Faginstansene Medietilsynet og Konkurransetilsynet har gjennom sine grundige vurderinger og uttalelser i saken vist at de er i stand til å oppfylle sin uavhengige rolle. Vi viser også her til ESAs forutsetning om Medietilsynets uavhengighet i prosessen. TV 2 vil fremheve følgende uttalelse fra Medietilsynet (side 15) om betydningen av en tydelig avgrensning av allmennkringkastingsoppdraget:

”Etter Medietilsynets vurdering gir de gjeldende vedtektene NRK et vidt allmennkringkastingsoppdrag både når det gjelder innholdsforpliktelser og distribusjonsmåter. Medietilsynet legger til grunn at allmennkringkastingsoppdraget er

utformet på en slik måte for å sikre NRK tilstrekkelig rom til å kunne utvikle tjenestetilbudet i takt med medieutviklingen for øvrig, for slik å kunne fylle funksjonen allmennkringkastingen er forutsatt å ha i det moderne mediesamfunnet Norge representerer. Samtidig er et av de viktige hensynene ved utformingen av NRKs vedtekter at de skal gi en tydelig og klar avgrensning av hvilke rammer som gjelder for NRKs allmennkringkastingsvirksomhet. Dette har blant annet sin bakgrunn i EØS-avtalens statsstøtteregler, jf. punkt 1 ovenfor. Medietilsynet forstår det følgelig slik at selv om vedtektene gir et betydelig rom for NRK til dynamisk utvikling av det som innlemmes i allmennkringkastingstilbudet, må vedtektene imidlertid også fungere som en avgrensning mot det NRK ikke kan gjøre.”

Det er imidlertid Kongen i statsråd som treffer beslutningen om godkjenning og som til syvende og sist avgjør om ordningen skal fungere etter sitt formål.

Anbefalingen fra Medietilsynet er utvetydig: det er ikke grunnlag i NRKs vedtekter for å inkludere tjenesten i allmennkringkastingsoppdraget. Konklusjonen er så klar at tilsynet ikke en gang har ikke funnet det nødvendig å gi en innstilling på om det andre vilkåret – avveiningen mellom merverdi og negative konkurransemessige virkninger – er oppfylt. Konkurransetilsynet har også levert en grundig uttalelse med en tindrende klar anbefaling om å avslå søknaden.

Vi finner også grunn til å knytte noen kommentarer til NRKs opptreden. Slik TV 2 ser det har NRK både i søknaden og saken for øvrig vist at de mangler grunnleggende forståelse av markedet, og at de heller ikke har tatt inn over seg formålet med ordningen og betydningen av at allmennkringkastingsoppdraget avgrenses. NRK viser heller ingen tegn til ydmykhet etter at de begge faginstansene har konkludert på tvers av deres syn og avdekket at premissene for NRKs søknaden er feilaktige. Kringkastingsdirektør Annika Biørnstad i NRK uttalte følgende til Kampanje samme dag som innstillingen ble offentliggjort:

“Vi håper Kulturdepartementet i større grad vil se på det totale bildet og nettopp se at dette tilbudet har stor samfunnsnytte [...] Vi er overrasket over at Medietilsynet ikke har sett samfunnsverdien vi mener dette vil ha for publikum. I vår sammenheng er det publikum som er taperen hvis dette tilbudet blir produsert. Det er ganske vanskelig å forstå at Medietilsynet bruker det som argument at tjenesten ikke er nevnt i våre vedtekter. Det er en litt spesiell måte å lese vedtektene på. Det er ikke en opplysning om alt vi skal gjøre. Det står ikke der at vi skal lage fem døgn av Hurtigruten. Man må passe for at vedtektene ikke blir en politisk liste over ting vi skal gjøre eller ikke gjøre”

Vi har i vår høringsuttalelse om retningslinjene for godkjenningsordningen 21. mars 2011, og i vår klage til EFTAs overvåkningsorgan ESA 30. mai 2011, uttrykt bekymring for at godkjenningsordningen ikke vil få noen reell betydning. Vi har også stilt kritiske spørsmål til Kulturdepartementet rolleforståelse, som både eier av NRK og øverste tilsynsmyndighet for godkjenningsordningen, jf. vårt brev til Kulturdepartementet 1. juli 2011, som vi for øvrig ikke har mottatt svar på.

Som Konkurransetilsynets uttalelser viser, vil den rådende uklarhet i avgrensningen av NRKs rolle på nye plattformer ha negative virkninger på investeringsviljen hos private aktører. Dersom Medietilsynets og Konkurransetilsynets klare anbefaling overprøves gjennom en politisk beslutning, vil disse virkningene forsterkes. En godkjenning i denne saken vil dessuten skape presedens for en svært lav godkjenningsterskel, selv der det er påvist omfattende negative konkurransemessige virkninger.

Tjenestens merverdi opp mot negative konkurransemessige virkninger

På grunnlag av sin konklusjon om at tjenesten faller utenfor NRKs vedtekter, har ikke Medietilsynet funnet det nødvendig å foreta en avveining mellom tjenestens samfunnsmessige merverdi og de negative konkurransemessige virkningene av å lansere en slik tjeneste. Dersom en tjeneste skal godkjennes, må også dette vilkåret være oppfylt. TV 2 mener det er klart at det ikke har nevneverdig samfunnsmessig merverdi at NRK etablerer en slik tjeneste, sett opp mot alternativet, nemlig at det etableres tilsvarende tjenester uten statsstøtte. Selv om det skulle anses å finnes en merverdi, kan denne uansett ikke oppveie for de omfattende negative konkurransemessige virkningene.

Medietilsynet har i sin uttalelse vist til at det vil kunne ha en samfunnsmessig merverdi at NRK lanserer tjenesten. Dette er begrunnet i en helt generell henvisning til NRKs erfaring og spesielle forutsetninger som lisensfinansiert allmennkringkaster. TV 2 vil innledningsvis fastslå at NRKs status som lisensfinansiert og offentlig eid ikke i seg selv innebærer noen merverdi, og ikke kan brukes som selvstendig begrunnelse for at nye tjenester skal inkluderes i allmennkringkastingsoppdraget.

TV 2 er uenig i Medietilsynets påstand om at NRK har en særstilling i forhold til andre aktører, og at det derfor innebærer en samfunnsmessig merverdi at tjenesten drives av NRK. Påstanden er heller ikke nærmere begrunnet eller dokumentert. TV 2 vil her vise til Konkurransetilsynets utredning, som fastslår at det finnes det flere etablerte aktører i markedet med erfaring og ressurser, og som vil kunne lansere tilsvarende tjenester dersom de nødvendige data gjøres tilgjengelige fra det offentlige. Det er derfor ikke noe grunnlag for å hevde at en tjeneste i regi av NRK vil ha bedre kvalitet eller for øvrig gi noen større merverdi for forbrukerne enn tjenester som etableres uten statlig støtte. Tvert i mot er det grunn til å tro at tjenesteutvikling og innovasjon drevet av konkurransen i markedet på sikt vil gi større mangfold og merverdi for forbrukeren enn det en statlig aktør som NRK kan tilby. Vi understreker her at en etablering i regi av NRK vil gjøre det lite sannsynlig at andre aktører investerer i utvikling av tilsvarende tjenester.

I vurderingen av tjenestens merverdi viser Medietilsynet også til at det foreligger et samfunnsmessig behov for en reiseplanlegger. Det samme har vært uttrykt i høringsuttalelsene fra Samferdselsdepartementet og Statens Vegvesen. Det er utvilsomt at det er betydelig etterspørsel etter gode elektroniske trafikkplanleggingstjenester, og at slike tjenester vil fylle et samfunnsmessig behov. Dette er imidlertid ikke noe relevant argument for at NRK bør drive tjenesten. Som vist kan denne funksjonen utmerket godt fylles av private aktører. TV 2 mener derfor at den samfunnsmessige merverdien av å la NRK etablere tjenesten er *negativ*. Det arbeid som er nedlagt fra det offentliges side med trafikkportalen må imidlertid i stor grad antas å kunne gjenbrukes, og vil ikke være forspilt selv om tjenesten ikke inkluderes i NRKs allmennkringkasteroppdrag. At NRK på egen risiko har iverksatt arbeid og pådratt kostnader kan uansett ikke brukes som argument for godkjenning. Dette vil i så fall gi helt gale insentiver, og virke i strid med formålet bak hele ordningen. Vi viser her til Medietilsynets rapport fra juni 2010 hvor det klart fremgår at anbefalingen av NRKs eksisterende trafikkjeneste ikke kan anses som noen godkjenning av den nye trafikkportalen.

Likevel, dersom man legger til grunn Medietilsynets vurdering av merverdien, er det åpenbart at de negative konsekvensene for konkurransen og innovasjon er omfattende og vesentlig større enn den angivelige merverdien. Konkurransetilsynet fastslår i sin rapport at de negative virkningene av å tillate en statsfinansiert trafikkportal potensielt er svært omfattende, både på kort og lang sikt, og kan skade innovasjon og tjenesteutvikling i viktige fremvoksende markeder (s 7):

”I et mer langsiktig perspektiv er det også viktig å vurdere effekten av NRKs tilstedeværelse og adferd på den dynamiske utviklingen i markedet. De langsiktige konsekvensene vil typisk være mer problematisk i markeder som er i oppstartsfasen og/eller er preget av betydelig utvikling og innovasjon.

NRKs kommersielle konkurrenter står ovenfor investeringsbeslutninger hvor ulike prosjekter kan rangeres i henhold til forventet avkastning på investert kapital og en risikojustert kapitalkostnad. Normalt vil bedrifter investere i prosjekter hvor forventet avkastning overstiger den risikojusterte kapitalkostnaden. NRK sin inntreden i et marked vil redusere forventet avkastning og øke risiko knyttet til et berørt prosjekt, og forventes å redusere eksisterende og nye aktørers insentiver til å investere. Dette vil isolert sett kunne redusere investeringer i nye trafikkinformasjons tjenester. Tilsynet observerer også at flere markedsaktører fremhever manglende forutsigbarhet knyttet til grensene for NRKs allmennkringskastingsoppdrag. Denne usikkerheten vil også kunne ha negativ innvirkning på insentivene til å investere i nye kommersielle tjenester. Ikke minst vil dette kunne berøre utviklingen av tjenester på nye plattformer hvor det i tillegg til annonsefinansierte forretningsmodeller også er i ferd med å vokse frem et marked for salg av applikasjoner til nye mobile terminaler som nettbrett, smarttelefoner og andre (mobile) terminaler. Dette markedet er basert på såkalt brukerbetaling (“micro-pay”), eventuelt i kombinasjon med annonsefinansiering. NRK har uttalt at de i forbindelse med samarbeidsprosjektet ønsker å utvikle en gratis og annonsefri applikasjon for mobile terminaler. Dette er et marked som er en tidlig fase i markedsutviklingen, og i så måte kan NRKs inntreden i markedet med gratis applikasjoner påvirke insentivene for andre aktører til å utvikle nye applikasjoner på disse plattformene. ”

Tilgang til data

Avslutningsvis vil vi oppfordre regjeringen til å finne en løsning på utfordringene knyttet til tilgjengeliggjøring av offentlige rådata. Vi viser her til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets høringsuttalelse i saken, der det blant annet heter;

”... [d]atatilbyderne bør ikke legge til rett for NRK på en måte som er til ulempe for andre aktører, men tilgjengeliggjøre data gjennom et nøytralt grensesnitt [...] Andre aktører må få tilgang på like vilkår og uten unødvendige begrensninger på bruk [...] Data bør gjøres tilgjengelig direkte fra dataeier, slik at rollene knyttet til distribusjon og presentasjon av data ikke blandes sammen.”

TV 2 tror at den bedre koordinering fra myndighetenes side av tilgang til offentlige rådata, kan resultere i en rik tjenesteutvikling, blant annet innenfor trafikkopplysning, til glede for norske forbrukere. Som nevnt ovenfor det er liten tvil om at det vil bli konkurranse mellom flere aktører på dette området. Vi viser her også til Konkurransetilsynets uttalelse (side 8 og 9)

Flere høringsinstanser mener datatilgjengelighet og favorisering av NRK fremfor kommersielle aktører vil være et problem også etter opprettelsen av trafikkportalen. I denne sammenheng anfører høringsinstansene for det første at kun ”det aller meste” og ikke alle data vil tilgjengeliggjøres for andre aktører. Videre nevnes at NRK vil ha en fordel av at de kan definere strukturen i dataene, og at kommersielle aktører ikke vil få tilgang til andre data (rådata) enn de som publiseres av NRK. Høringsinstansene mener også det er problematisk at trafikkportalen vil få tilgang til rådata før kommersielle aktører. Til sist nevnes at dataene som blir tilgjengelig gjennom trafikkportalen ikke lenger blir tilgjengelig direkte fra leverandørene, samtidig som data må krediteres Trafikkportalen/NRK. I det tilfelle at deler av dataene kun blir tilgjengelig eksklusivt for trafikkportalen og ikke blir videreformidlet til andre aktører, vil det etter Konkurransetilsynets oppfatning

oppstå en åpenbar konkurransevidning til fordel for trafikkportalen og ulempe for kommersielle aktører.

Tilsynet er videre bekymret for at kommersielle aktører kun vil få tilgang til data som er bearbeidet til trafikkportalens bruk, og ikke få tilgang til rådata som kan bearbeides slik aktørene selv ønsker. Data tilpasset trafikkportalen kan være aggregert og formatert på et annet vis enn hva andre aktører ønsker. Tilgang til rådata kan være viktig for å kunne utvikle egne løsninger som i vesentlig grad skiller seg fra trafikkportalens tjenester. Fravær av tilgang på rådata som kan bearbeides og tilpasses ulike applikasjoner gir etter tilsynets mening grunnlag for bekymring for at de data som tilgjengeliggjøres i markedet ikke vil bidra til å skape nye og verdiskapende tjenester.

(...)

Oppsummert er det Konkurransetilsynets oppfatning at manglende tilgang til data har begrenset kommersielle aktørers mulighet til å utvikle enkelte av tjenestene trafikkportalen skal tilby. Tilsynet er også bekymret for at bedre datatilgang vil gi trafikkportalen/NRK betydelige konkurransefortrinn fremfor kommersielle aktører.

Oppsummering

Oppsummert ber TV 2 regjeringen om å følge innstillingen fra de to tilsynene, og avslå søknaden fra NRK om en trafikk- og ruteportal. Videre ber vi regjeringen om å sette i gang et arbeid i regi av FAD som har til hensikt å tilgjengeliggjøre offentlige rådata i formater og på måter som gjør at private aktører kan utvikle nye tjenester til glede for norske forbrukere.

Med vennlig hilsen
for TV 2 Gruppen as

Rune Indrøy
Kommunikasjonsdirektør

Svein Ove Søreide
Rådgiver