

Sendes pr e-post til:
Kultur- og kirkedepartementet
Samferdselsdepartementet



Høring – rapport om digital dividende i Norge

RiksTV viser til departementenes høring av rapporten avgitt av arbeidsgruppe digital dividende. Vi vil med dette gi våre kommentarer til den delen av arbeidsgruppens rapport som berører det digitale bakkenettet og den fremtidige bruken av frekvensbåndet 790-862 MHz.

RiksTVs interesse av denne høringen er begrunnet i at frekvensene i det nevnte båndet kan være en viktig innsatsfaktor som påvirker RiksTVs muligheter for å videreutvikle sitt tilbud og for å konkurrere effektivt mot de andre distribusjonsplattformene; satellitt, kabel-TV og IPTV. Usikkerheten knyttet både til bakkenettets rammebetingelser i Norge og til en eventuell fremtidig EU-regulering av frekvensbåndet gjør likevel at det er for tidlig å konkludere om det er kommersielt grunnlag for å etablere et sjette og sjuende multipleks i Norge.

Usikkerheten knyttet til andre bruksformål er også stor, og RiksTV mener at det er viktig at myndighetene ikke *a priori* utelukker noen måter å bruke frekvensene på. De hensyn som arbeidsgruppen peker på i sin rapport kan ivaretas fullt og helt gjennom en videreføring av frekvensforvaltningspraksisen i Norge og ved bruk av kjente modeller. I tillegg kan myndighetene bidra til å redusere den risikoen som er skapt.

Oppsummering av RiksTVs synspunkter:

- RiksTV støtter anbefalingen om å legge til rette for den løsningen som gir størst samfunnsnytte.
- Frekvensene kan planlegges slik at de kan benyttes både til kringkasting og andre tjenester som mobilt bredbånd.
- Innehaveren av en nøytral frekvenstillatelse vil ha incentiver til å utnytte frekvensene på den måten som gir størst verdiskapning.
- En frekvenstillatelse etter "NTV modellen" kan ta høyde både for et eventuelt EU vedtak og hensynet til den etterfølgende markedsstrukturen i mobilmarkedet.
- Bruk av frekvensene til DTT i en periode vil ikke være til hinder for bruk til mobilt bredbånd når det blir aktuelt.
- Myndighetenes viktigste bidrag er å legge til rette for at den mest verdifulle utnyttelsesmåten blir valgt, uten å samtidig skape økt risiko eller å ta frekvensene bort fra markedet.
- Bakkenettet er utsatt for et sterkt konkurransepress fra andre plattformer. Konkurrans hensyn kan ikke begrunne en utestenging av RiksTV eller NTV fra en eventuell konkurranse om frekvensene.

- Tvert i mot er det gode grunner for at dividenden fortsatt i en periode kan utnyttes best sammen med NTVs eksisterende frekvenstillatelse.

Om et fremtidig EU vedtak

EU kommisjonen har varslet at den forbereder et EU vedtak med en rettslig bindende frekvensplan. Mange land har protestert, og det er usikkert om et slikt vedtak vil bli fattet. EU parlamentet vil trolig støtte vedtagelsen av en rettslig bindende plan, men det ser ut til at parlamentet forutsetter at det vil bli involvert i den videre beslutningsprosessen. Dersom forslaget om en bindende frekvensplan får tilstrekkelig støtte, vil en beslutningsprosess derfor kunne ta lengre tid enn det kommisjonen har forutsatt frem til nå.

Dersom man forutsetter at et bindende vedtak blir fattet, er det uansett usikkert:

- hvor stor del av dividenden som vil bli planlagt for andre tjenester enn kringkasting¹;
- når planen trer i kraft; og
- hvor lang tid det vil ta før kommersielt attraktive mobilsystemer blir tilgjengelige.

Det er etter RiksTVs oppfatning viktig at man ikke utelukker bruk av frekvensene til kringkasting i perioden frem til det kommer et bindende vedtak og det har blitt utviklet alternative, mer verdifulle utnyttelsesmåter. UMTS båndet og 2,6 GHz båndet, som begge i praksis var ubenyttede i et tiår i påvente av ny mobilteknologi, er ikke eksempler til etterfølgelse.

Om planlegging til høy- og laveffekts bruk av frekvensene

RiksTV er enig i arbeidsgruppen anbefaling om å legge til rette for den bruken som gir høyest samfunnsnytte. Det ivaretas i utgangspunktet best gjennom utforming og tildeling av teknologinøytrale, fleksible og omsettelige frekvenstillatelser. NTVs eksisterende frekvenstillatelse har, med unntak av de bindingene som følger av utbyggingsforpliktelsene, disse egenskapene.

Med en frekvenstillatelse basert på NTV modellen, kan tillatelsesinnehaver fritt velge mellom lav- og høyeffekts bruk av frekvensene. Den eneste begrensningen på utnyttelsesmåten er hensynet til å hindre interferens mot tilgrensende brukere nasjonalt og internasjonalt. Den konkrete bruken av frekvensene blir da bestemt av markedets etterspørsel, de teknologiske mulighetene og "importert" interferens fra lovlig frekvensbruk i utlandet.

I det følgende legger vi til grunn at frekvenstillatelsene som blir tildelt vil få en varighet frem til 2021 slik at det ved utløpet av frekvenstillatelsene legges til rette for en eventuell replanlegging der frekvensene under og over 790 MHz kan ses i sammenheng. Vi antar at dividenden i utgangspunktet vil være mest verdifull dersom den brukes til bakkenettet, men at avkastningen av frekvensressursene kan bli høyere ved annen bruk

¹ I Storbritannia vil frekvensene opp til 806 MHz fortsatt benyttes til kringkasting. Også resten av dividenden kan benyttes til kringkasting dersom "markedet" ønsker det. CEPT studerer alternativer hvor bare en del av frekvensene over 790 MHz benyttes til mobilnett.

på ett eller annet tidspunkt i fremtiden. Dette tidspunktet er usikkert og avhenger av en rekke forhold som for eksempel myndighetsinngrep i og utenfor Europa og standardiseringsorganisasjonenes og utstyrprodusentenes etterfølgende reaksjon. For å forenkle fremstillingen vil vi referere til kringkasting og mobilt bredbånd som de to eneste alternative utnyttelsesmåtene. Prinsipielt sett blir ikke diskusjonen påvirket av at det finnes flere alternativer.

RiksTV ser at myndighetene står ovenfor noen utfordringer når det gjelder markedsstruktur. Spesielt vil det kunne være viktig å sikre at frekvensressursene fordeles mellom flere dersom de skal benyttes til mobilt bredbånd. Tilsvarende betraktninger gjøres av OFCOM i Storbritannia som i sitt siste høringsdokument drøfter behovet for å sikre at tildelingen av dividenden, dersom den blir egnet for mobilt bredbånd, ikke fører til skjevheter i mobilmarkedet.

RiksTV vil peke på at det er mulig *både* å legge til rette for bruk av dividenden til kringkasting på kort sikt *og* å sikre overgang til mobilt bredbånd på en måte som tar hensyn til den etterfølgende markedsstrukturen. Dette kan gjøres ved bruk av prinsipper som allerede er innført i Norge. Som illustrasjon vil vi skissere et opplegg som sikrer dette. Hovedpoenget er å gi et forenklet eksempel på hvordan allokeringsproblemet kan løses. Det finnes flere måter å gjøre dette på og det er primært de prinsipielle sidene vi ønsker å få frem².

En fremgangsmåte kunne være som følger:

- Frekvensene selges samlet som en "NTV tillatelse" som tillater høyeffektssendere men som også gir mulighet for laveffekts bruk og mobile tjenester.
- Tillatelsen har varighet frem til juni 2021 (som eksisterende NTV tillatelse).
- Tillatelsen inneholder følgende vilkår:
 - a) Tillatelsen vil bli endret slik at den samsvarer med det som bestemmes i en eventuell bindende EU frekvensplan dersom denne vedtas i løpet av tillatelsens varighetsperiode.
 - b) Dersom denne frekvensplanen legger til rette for laveffekts bruk av frekvensene vil myndighetene pålegge tillatelsesinnehaveren å selge for eksempel minst 2/3 eller 3/4 av de aktuelle frekvensene til høystbydende i en objektiv, ren pengeauksjon.
 - c) Myndighetene kan på egen hånd og på vanlig måte bestemme om den andelen som selges skal være gjenstand for ytterligere regler om

² Vi har utelatt en detaljert gjennomgang av forholdet til ekomloven § 6-3 (vilkår for frekvenstillatelser), men kan ikke se at bestemmelsen er til hinder for en detaljert rettighetsutforming. Salgspåbudet er en variant av et frekvenstak hvis inntreden er betinget av en ytre hendelse. Uansett gir § 6-3 nr. 8 myndighetene vidt spillerom.

“frekvenstak” for eksempel at det som selges skal fordeles på minst to kjøpere, eller at det skal diskrimineres mot enkeltaktører³.

- d) Bruksrettighetene som selges på denne auksjonen skal gjelde fra det tidspunktet der mobile bredbåndstjenester tilbys allmennheten. I tillegg kan selger av frekvensene forpliktes til å legge til rette for testing og utprøving før kommersiell lansering.
- e) Auksjonen kan pålegges avholdt på et tidligere tidspunkt enn det vi refererer til under punkt d), slik at aktørene som vil bygge mobilnett eller liknende kan starte utbyggingen i visshet om at de har frekvenser fra det tidspunktet det er kommersielt attraktivt å “slå på” nettet. Dette tidspunktet kan for eksempel være innen 8 måneder etter vedtakelsen eller ikrafttredelsestidspunktet for en bindende EU frekvensplan.

På denne måten legges det til rette for kontinuerlig utnyttelse av frekvensene. Muligheten for bruk av frekvensene til kringkasting så lenge det er kommersielt mest attraktivt sikres. Samtidig kan myndighetene være sikre på at frekvensene blir tilgjengelige for andre teknologier når det er hensiktsmessig, og at strukturen i mobilmarkedet ikke påvirkes negativt.

Løsningen har mange fordeler:

- Bakkenettet sikres tilgang på ressurser og en mulighet til å lansere et HD tilbud samtidig som det opprettholdes en konkurransedyktig bredde i kanalutvalget.
- Dette sikrer samtidig et bredt tilbud i hele landet – også i de områdene som ligger i satellittskyggen. Anslagsvis 150 000 personer vil fortsatt ha bakkenettet som eneste reelle alternativ og det er viktig at disse sikres et like godt og bredt tilbud som andre som kan velge mellom flere plattformer.
- Etter hvert vil transmisjonsteknologien utvikles slik at et konkurransedyktig tilbud kan formidles i færre multipleks.
- Fra det tidspunktet det finnes kommersielt attraktive løsninger for mobilt bredbånd i “dividenden” vil frekvensene være tilgjengelige for slike formål i Norge.
- Norske teknologi- og innovasjonsmiljøer kan engasjere seg i å finne nye løsninger for disse frekvensbåndene i visshet om at frekvensene vil bli tilgjengelige for mobilt bredbånd.
- Myndighetene sikres mulighet til å sørge for at den etterfølgende markedsstrukturen i mobilsektoren er tilfredsstillende.
- Frekvensene vil gi en kontinuerlig samfunnsøkonomisk avkastning i hele perioden.
- Man unngår situasjonen som oppsto med hensyn til for eksempel UMTS og 2,6 GHz båndene, der frekvensene ikke gav opphav til noen form for verdiskapning i en meget lang periode i påvente av utviklingen og lanseringen av ny mobilteknologi.

³ Når taket skal relatere seg til et salg fra private parter, må dette trolig gjøres ved at det fattes vedtak mot dem som rammes av taket.

Løsningen reduserer også risikoen som kan hindre at frekvensene tas i bruk til et 6 og 7 multipleks. Årsaken til det er at en investering i ytterligere multipleks vil kreve en relativt lang tilbakebetalingstid. EU kommisjonens planer har skapt usikkerhet knyttet til om frekvensene vil være tilgjengelige i en tilstrekkelig lang periode. Hvis den som bruker frekvensene kan selge dem på det tidspunktet de ikke lengre kan benyttes til DTT, vil en kort utnyttelsesperiode kombineres med en presumptivt høy salgssum. Motsatt vil et EU vedtak mot slutten av perioden medføre at salgssummen blir lav, men at utnyttelsesperioden blir lang. Denne effekten reduserer usikkerheten for DTT utbyggeren (det økonomiske utfallsrommet blir snevrere). Løsningen medfører ingen form for overføring til den som kjøper tillatelsen nå, effekten er knyttet til reduksjonen av risiko og kan ikke realiseres på annen måte. En alternativ regel om at tillatelsen "faller tilbake til staten" etter et planleggingsvedtak (og før tillatelsens utløpsdato) vil redusere verdien av frekvensene – trolig ned mot null. Det vil i verste fall kunne medføre at frekvensene ikke tas i bruk før ny teknologi er utviklet, standardisert, interoperabilitetstestet og lansert i Norge.

Om bidrag til teknologikutvikling, innovasjon og pan-europelsk harmonisering

EUs initiativ er begrunnet i et ønske om å legge til rette for utvikling av nye pan-europeiske tjenester basert på mobilteknologi. Motivasjonen for et regulatorisk inngrep og replanlegging av frekvensbåndene er den nære sammenhengen mellom frekvensforvaltning, teknologikutvikling og standardisering.

Ensidige tiltak fra enkeltstående eller små grupper av land vil ikke være tilstrekkelig til at det utvikles løsninger som gir håndsett og bærbare PCer støtte for nye frekvensbånd i øvre del av UHF båndet. Erfaringene fra forvaltningen av 450 MHz båndet (som riktignok er en suksess, om enn i begrenset omfang) illustrerer at ikke engang markeder som omfatter de nordiske landene, Tsjekkia, Romania, Portugal, Russland, og en rekke andre land *samlet*, har vært tilstrekkelige til å legge grunnlaget for støtte for flere frekvensbånd i de viktigste håndsettene. For å inkludere et nytt frekvensbånd i terminalene som støtter de dominerende teknologiene kreves det at det at frekvensbåndet er tilgjengelig i svært store markeder. I Europa ser det ut til at det legges opp til å starte identifiseringen av nye frekvensbånd fra "bunn av" uten å se hen til hvilke UHF frekvenser som kan være tilgjengelige i andre markeder, for eksempel i USA. Det tilsier at veien frem til en situasjon hvor UHF frekvensene kan brukes til mobilt bredbånd blir lang. Trolig vil man være avhengig av at også land utenfor Europa følger den samme planen.

RiksTV vil i denne sammenhengen peke på at en *forventning* om tilgang til frekvensressurser kan være en forutsetning for teknologikutvikling. Én måte å skape en slik forventning på er å "rydde" frekvensbåndene og reservere dem for fremtidig bruk til en teknologi eller til en gruppe av teknologier. Dette er den tradisjonelle måten å gjøre det på, og ulempen med denne fremgangsmåten er at frekvensene i lange perioder ikke kan tas i bruk. I tillegg er det naturligvis en fare for at myndighetene legger til rette for feil teknologi.

Selv om det finnes transaksjonskostnader og formelle hindringer mot en markedsbasert overgang til mobilkommunikasjon i deler av UHF båndene i Europa, er det ikke nødvendig å ta frekvensene ut av bruk for å legge til rette for en slik utvikling. Teknologiutvikling kan som nevnt være betinget av en *forventing* om at frekvensene skal være tilgjengelige *på det tidspunktet den nye teknologien kan anvende dem*. At frekvensene står ubrukte frem til det aktuelle tidspunktet, bidrar ikke positivt med mindre det styrker forventningen om fremtidig tilgang til ressursene.

Her har norske myndigheter et fortrinn ved at markedets tillit til frekvensforvaltningen er stor. Det burde da være mulig å kunne bidra til å skape de ønskede forventningene uten å ta frekvensene ut av bruk for å underbygge dem.

Om strukturelle tiltak knyttet til kringkastingssektoren

RiksTV er enig med arbeidsgruppen i at det i utgangspunktet ikke er problematisk at hele frekvensressursen i 790 – 862 MHz båndet disponeres av en enkelt aktør så lenge denne ressursen benyttes til kringkasting. RiksTV mener at det heller ikke er problematisk å la NTV eller RiksTV delta i konkurransen om tilgang til denne ressursen.

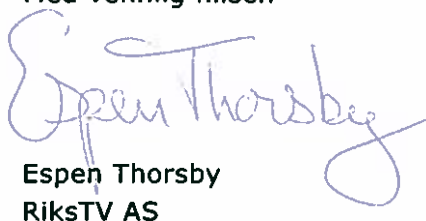
For RiksTV er det særlig viktig at NTV ikke stenges ute fra en frekvensutlysning. Årsaken er at frekvensene på kort sikt trolig kan utnyttes best i sammenheng med NTVs øvrige frekvenser. Vi kan ikke se at det er noen reelle ulemper med å tillate NTV å disponere frekvensene inntil de kan benyttes til mobilt bredbånd, selv om noen intuitivt kan være av den oppfatning at NTV disponerer "nok" frekvenser.

- Innenfor de rammene konsesjonen setter skal RiksTV skape verdier for sine eiere. Den eneste måten å gjøre det på er å sikre at bakkenettet er konkurransedyktig mht kanalutvalg, pris, teknisk kvalitet og tjenesteutvalg for øvrig.
- Bakkenettet er gjenstand for sterk konkurranse, særlig fra satellittoperatørene men også fra kabel-TV. IPTV er i ferd med å ta markedsandeler og styrker konkurransen ytterligere.
- Satellittplattformen har betydelig lavere distribusjonskostnader enn bakkenettet og prisene i bakkenettet er derfor allerede konkurrert ned mot kostnadene. Det er ikke gevinster å hente, verken på pris eller bredde i kanalutvalget, på å spre ressursene blant flere.
- RiksTV verken kan eller vil ta høyere priser av de husstandene som i dag ikke kan velge andre distribusjonsplattformer. Bakkenettet kan åpenbart ikke drives på grunnlag av disse kundene alene og deres vilkår bestemmes av de vilkårene som må tilbys de kundene det er konkurranse om.
- Bakkenettet har allerede ført til en betydelig konkurranseskjerpelse som har kommet forbrukerne til gode i form av flere valgmuligheter og lavere priser:
 - Viasat og Canal Digital har "byttet" kanaler og de mest populære kanalene formidles nå på alle de store plattformene.
 - Viasat og Canal Digital har lansert nye, mindre tv-pakker til lavere pris og lagt til flere nye HD kanaler.
 - Flere nye norske kanaler er etablert på grunn av det digitale bakkenettet.

- Frekvensene i "dividenden" vil trolig bare være tilgjengelige for kringkasting i en begrenset periode. Frekvenskapasiteten er trolig for liten og tidshorisonten for kort og usikker til at dividenden gir grunnlag for etablering av et parallelt bakkenett.
- Økt kapasitet er trolig nødvendig for å opprettholde bakkenettets konkurransekraft og en eventuell kapasitetsutvidelse må på kort sikt realiseres gjennom bruk av flere frekvenser.
- Dersom de nye frekvensene utnyttes sammen med NTVs eksisterende konsesjon vil det være teknisk mulig å etablere to multipleks med over 97 % befolkningsdekning. Dersom 790-862 MHz skal benyttes separat, vil det ene multiplekset bare kunne bygges ut til en dekning på om lag 60 %.
- Uansett er det stordriftsfordeler som tilsier at produksjonskostnaden blir lavest og verdiskapningen høyest dersom alle frekvensene disponeres av en aktør.
- Replanleggingen i Sverige og et bindende planleggingsvedtak på EU nivå vil kunne medføre behov for replanlegging av DTT nettene i Norge. Det er langt enklere å gjennomføre dersom alle frekvensene disponeres av en enkelt aktør og myndighetene slipper å ta stilling til en fordeling av kostnader og ulemper mellom flere aktører.

RiksTV vil i tillegg vise til vurderingene som er foretatt i Danmark, Sverige og Storbritannia⁴, og av EU kommisjonen hvor det legges til grunn at det er eller vil bli sterk konkurranse mellom plattformene og at det ikke er grunnlag for forhåndsregulering eller særskilte strukturelle tiltak.

Med vennlig hilsen



Espen Thorsby
RiksTV AS

⁴ I Storbritannia har OFCOM vurdert om noen aktører skal stenges ute fra konkurransen om frekvensene, herunder det planlagt fusjonerte NGW og Arqiva. OFCOM konkluderer med at de ikke vil anbefale noen utestenging.