

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.,
0030 OSLO

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SEK.: PTS	S.BEH.: JKF
01 AUG. 2008	
S.NR.: 07/24-44	
ARKIVKODE: 835.5	AVSKREVET:

Fetsund, 31.07.08

HØRING – RAPPORT OM DIGITAL DIVIDENDE I NORGE

Norsk Kabel-TV Forbund (NKTF) viser til høringsbrev datert 17.04.08 om denne sak, og vil i det følgende få komme med noen synspunkter på rapporten fra arbeidsgruppen (rapporten) og enkelte andre momenter som angår den digitale dividenden.

1. Innledning og bakgrunn

Innledningsvis vil NKTF bemerke det paradoksale i at når diskusjonen om den digitale dividenden nå er i fokus, så er størstedelen av de aktuelle frekvensene innen bruttodividenden allerede fordelt, og besittes av en enkelt aktør. Ved annen gangs utlysning av konsesjonen for det digitale bakkenettet ble det gjort en vesentlig forøkelse i de frekvensressursene som skulle tildeles, sammenliknet med første runde, uten at det den gang ble gjennomført noen høring eller vurdering av hva de store frekvensressursene i bruttodividenden best kunne benyttes til.

Når man nå gjennomfører en diskusjon om den digitale dividenden, er utgangspunktet at NTV allerede besitter dobbelt så mye frekvenskapasitet i forhold til hva nettodividenden utgjør, slik at mye av diskusjonen er bundet av dette. Det er også mulig at Norge her har skapt et problem i forhold til den frekvensressurspolitik som EU vil legge opp til. I tillegg kommer at frekvensressursene også omfatter betydelig kapasitet i form av "hvite områder" som i fremtiden kan bli svært viktige, jf. nedenfor.

2. Forholdet til EU

NKTF vil vise til at EU-kommisjonen gjennom den såkalte reformpakken har lagt frem forslag som kan gi føringer også på utnyttelsen av den digitale dividenden i Norge. Spesielt vil dette kunne gjelde den øvre delen av frekvensbåndet 470-790 MHz, der NTV i dag besitter ressursene. Det kan være en uheldig utvikling for Norge at bruken av disse frekvensene sementeres før det blir klart hvilken linje EU vil følge. Frekvensbruken og tjenestetilbudet henger naturlig nok nøye sammen, og både sender- og terminalutstyret vil bli produsert for massemarkedene, der Norge selvfølgelig er et for lite marked til å kunne skille seg ut fra resten av Europa. Rapporten nevner under pkt. 4.2 at Norge ikke skal ha eksisterende bindinger som vil kunne komme i konflikt med mulige reguleringstiltak fra EU, men NKTF er i tvil om dette er riktig, idet EUs forslag synes å forutsette at nye tjenester kan komme også i frekvensbånd under 790 MHz.

3. Politiske forutsetninger

Ved den politiske behandlingen av saken om det digitale bakkenettet i Norge synes det å ha vært tre sentrale elementer som det primært ble lagt vekt på: Å sikre tilgang til allmennkringkastingen, å sikre hensynet til beredskapen for landet, samt å sikre et lokal-TV-tilbud til befolkningen. Det synes ikke å ha vært noen forutsetning om at bakkenettet skulle være en direkte konkurrent til andre plattformer som distribuerer fjernsyn. Slike synspunkter ble først innført da Samferdselsdepartementet utlyste andre konsesjonsrunden, idet det da ble argumentert med at den økte frekvenskapasiteten var nødvendig for å gi bakkenettet større konkurranseevne overfor de øvrige plattformene. De store frekvensressursene som skulle tildeles, skulle også være vederlagsfrie, mens man i dag vurderer å legge deler av nettodividenden ut på auksjon, som forventes å kunne innbringe store beløp til staten.

Dette innebærer at NTV har fått en betydelig økonomisk fordel ved fri tilgang til de aktuelle frekvensressursene, selv om det også ligger forpliktelser på NTV med hensyn til utbygging og dekning. I rapporten under pkt. 3.2 vises det til at statlige virkemidler i form av gunstige rammevilkår er virkemidler som staten bruker for å fremme allmennkringkastingen. Formidling av allmennkringkasting er imidlertid bare en del av NTVs virksomhet, og etter NKTFs syn er det ikke riktig at statlige virkemidler skal brukes som ledd i å fremme kommersiell kringkasting. Det kan derfor hevdes at NTV ved frekvenstildelingen har fått en større fordel enn de aktuelle samfunnshensynene skulle tilsi. Dette bør etter NKTFs syn få innvirkning på fordelingen av nettodividenden, og tilgangen til "hvite områder".

NKTF tar det for gitt at NTV i sin konsesjonssøknad har lagt frem en finansieringsplan som viser dekning i forhold til det utgangspunkt som gjaldt den gang, og der også fremtidig utvikling, blant annet med hensyn til HDTV, er tatt med. Dersom det nå viser seg at regnestykket ikke går opp uten at NTV får tilgang til ytterligere frekvensressurser, kan det hevdes at myndighetene har gitt konsesjonen på feil premisser, noe NTV i så fall selv må ta ansvaret for. Dette kan bety at det relativt sett vil måtte være dyrere å være abonnent på det digitale bakkenettet enn på andre plattformer, noe som i så fall en følge av faktiske forskjeller i plattformenes beskaffenhet, egenskaper og muligheter.

4. "Hvite områder"

Rapporten viser under pkt. 2 ett eksempel på omfanget av de "hvite områder" (for kringkastingskanal 23 i UHF-båndet). Slike "hvite områder" vil repetere for hver enkelt kanal i hele spekteret, og vil kunne utgjøre til dels store frekvensressurser for tjenester som kan sameksistere med den ordinære bruken til høyeffekts kringkastingsformål. For nettodividendens vedkommende synes rapporten å legge opp til at Post- og teletilsynet skal kunne tildele ressurser i de "hvite områdene". For frekvensbåndet 470-790 MHz eies de "hvite områdene" imidlertid av NTV. Det er NKTFs oppfatning at dersom NTV skal tildeles flere ressurser i form av frekvenskapasitet fra nettodividenden, må det gjøres en endring i NTVs konsesjon, slik at de "hvite områdene" ikke lenger eies av NTV, men kan tildeles andre aktører som i større grad vil kunne være innovative med hensyn til utnyttelse av disse ressursene til alternative formål.

NKTF legger også vekt på CEPT-rapportene som nevnes under rapportens pkt. 4.3. Særlig med hensyn til innholdet i Rapport C, som skal leveres sommeren 2008, er det viktig å få med seg disse vurderingene når Norge på nasjonalt nivå skal vurdere bruken av "hvite områder". NKTF tror at "hvite områder" på lengre sikt kan bli en betydelig ressurs som det er viktig å

forvalte på en mest mulig samfunnsnyttig måte, jf. også henvisningen til OFCOMs synspunkter i rapportens pkt. 5.4.

I tilknytning til dette bemerker NKTF at også spørsmålet om ressurser til DVB-H vil kunne utløse en endring av NTVs konsesjon, jf. rapportens pkt. 6.5 om mobil-TV. Også her synes det som om tildelingen av ressurser til NTV har skapt en innelåsende situasjon i forhold til den forventede internasjonale utviklingen av teknologi og tjenester, noe som kan være uheldig for Norge.

5. Generelt om anvendelsen av nettodividenden

NKTF har ingen bemerkninger til rapportens anbefaling om å tildele Bånd I (47-68 MHz) til Forsvaret.

Når det gjelder Bånd III (174-240 MHz), bemerker NKTF at det anbefales at PT skal foreta en høring for å kartlegge interessen for å benytte DVB-T blokken til kringkasting. NKTF tar det for gitt at det vil foreligge interesse fra flere parter for en slik utnyttelse, og mener at det nevnte antenneproblemet i så måte ikke vil være avgjørende. Rapporten sier intet om hvorvidt det kan være aktuelt å auksjonere ut også denne blokken, men NKTF antar at dette spørsmålet vil bli berørt i en eventuell høring. Uansett vil vi ha tilsvarende synspunkter vedrørende en mulig auksjon som nevnt nedenfor under pkt. 7.

Når det gjelder Bånd IV/V (470-862 MHz), har NKTF ovenfor kommentert hvilke føringer som kan komme til å påvirke bruken av ressursene innenfor 470-790 MHz. NKTF legger vekt på rapportens synspunkt under pkt. 7.3 vedrørende frekvensområdet 790-862 MHz, noe som etter vår oppfatning må tilsi at dette frekvensområdet ikke skal bli benyttet til høyeffekts kringkasting, fordi det er behov for omfattende ressurser til andre tjenester, særlig til trådløst og mobilt bredbånd.

6. Samfunnsnytte: Kapasitet for mer kringkasting, eller andre tjenester?

Det fremgår videre av rapportens pkt. 7.3.1 at NTV vil kunne bygge ut inntil sju signalpakker innenfor frekvensområdet 470-790 MHz. Dette gir betydelige ekstra ressurser til NTV uten tildeling av nye frekvensområder, selv om noe av dekningen vil være begrenset. NTV vil i så måte ikke være i noen særstilling i forhold til andre plattformer for fjernsynsdistribusjon: Heller ikke kabel-TV har dekning mer enn i deler av landet. For NTVs vedkommende vil allmennkringkastingen uansett være landsdekkende, og da er de primære samfunnshensyn ivaretatt. I tillegg kommer at forbedringer i komprimeringsteknologiene i løpet av forholdsvis kort tid vil kunne gi en ytterligere økning i NTVs kapasitet.

Det digitale bakkenettet vil uansett aldri kunne få like stor kapasitet som satellitt-, kabel- og bredbånds-TV, og selv om NTV skulle få noe større kapasitet, vil dette monne lite i forhold til den store kapasiteten som er tilgjengelig på de andre plattformene. Denne begrensede nytten må vurderes opp mot de store mulighetene og fordelene som bruk av de aktuelle frekvensressursene vil gi for andre tjenester enn kringkasting, og som etter NKTFs oppfatning vil gi langt større samfunnsnytte, særlig på lengre sikt, når teknologien utvikler seg på dette området. Dette spørsmålet er så viktig at det alternativt kunne være fornuftig å avsette kapasitet til en innovasjonsreserve, slik det er blitt gjort i andre land.

NKTF ser det derfor slik at selv om det kan argumenteres for at større kapasitet til det digitale bakkenettet vil øke dette nettets konkurranseevne overfor de andre plattformene, er hensynet til å sikre tilstrekkelig frekvenskapasitet til andre tjenester viktigere sett fra et samfunnsnyttessynspunkt. Dette gjelder selv om slike tjenester ikke er tilgjengelige i dag, idet ressursene må reserveres for fremtidig bruk, også i påvente av den teknologiske utviklingen.

7. Tildelingsmodeller

Rapporten diskuterer ulike tildelingsmodeller, og gir en anbefaling om å utlyse frekvensområdet 790-862 MHz gjennom en auksjon som forutsetter teknologi- og tjenestenøytralitet. NKTF er uenig i dette, og bygger sitt synspunkt på at en slik auksjon med høy grad av sannsynlighet vil medføre at disse ressursene vil bli kjøpt av NTV, eventuelt av en konkurrerende bakkenettoperør. Dette har sammenheng med at NTV har et klart definert ønske om flere ressurser, og en teknologi som står ferdig til utnyttelse. For den alternative bruken av dette frekvensområdet er utgangspunktet et annet, idet tjenestetilbudet samt teknologiske plattformer for mobil-TV og mobilt bredbånd ikke er klare, og dessuten vil bli påvirket av den pågående prosess innen EU med hensyn til bruk og utnyttelse. Nettopp av slike grunner vil en auksjon gjennomført nå ikke kunne bli teknologi- og tjenestenøytral, idet man er langt fra å ha "ideelle markedsforhold" slik rapporten nevner. Auksjon vil tvert i mot kunne virke som en blokkering av mulighetene for alternative tjenestetilbud, noe som vil være svært skadelig for innovasjonen og det fremtidige tjenestetilbudet i vårt land.

NKTF vil derfor støtte en holdning som tilsvarer den som Sverige har valgt, dvs. at høyeffekts kringkasting utelukkes fra frekvensområdet 790-862 MHz, og at dette området ellers gjøres tilgjengelig på teknologi- og tjenestenøytrale vilkår for andre tjenester.

8. Avslutning

NKTF har søkt å påvise at det med stor grad av sannsynlighet vil være mer samfunnsnyttig å benytte mest mulig av den digitale dividenden til andre formål enn høyeffekts kringkasting. Det blir i hvert fall helt galt dersom en sviktende finansiering av NTVs kommersielle virksomhet blir brukt som påskudd og grunnlag for å tildele ytterligere frekvenskapasitet til denne aktøren, på bekostning av andre og mer samfunnsnyttige tjenester. Den forventede utviklingen av nye tjenester og tjenesteplattformer for trådløse og mobile tjenester bør i seg selv innebære en betydelig varsomhet med å være for raskt ute med å foreta irreversible frekvensressurs-disposisjoner.

Med vennlig hilsen

Knut Børmer
daglig leder

NKTFs postadresse:
Postboks 77
1901 FETSUND
nktf@nktf.no