



Innst. S. nr. 128

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen

St.meld. nr. 44 (2002-2003)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om digitalt bakkenett for fjernsyn

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

1.1.1 Bakgrunnen for meldingen

Kulturdepartementet la i juni 1999 frem St.meld. nr. 46 (1998-1999) Digitalt fjernsyn. Departementet la her til grunn at etablering av et digitalt bakkenett for fjernsyn vil være positivt, først og fremst begrunnet i hensynet til vår tradisjon for allmennkringkasting og eksistensen av et godt riksdekkende, norskspråklig fjernsynstilbud. Stortingets flertall sluttet seg i behandlingen av meldingen til departementets positive vurdering av digitalt fjernsyn, Innst. S. nr. 53 (1999-2000).

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen ba samtidig departementet om å komme tilbake til Stortinget på egnet måte om utviklingen av et riksdekkende nett for digitalt fjernsyn.

1.1.2 Avvikling av de analoge sendingene

Bakgrunnen for at det nå fremmes en stortingsmelding er primært Norsk televisjon AS' (NTV) forutsetning om at de analoge sendingene skal avvikles. NTVs planer innebærer at analoge sendinger vil være avviklet innen utgangen av 2007. En slik avvikling vil ha vesentlig betydning for en stor andel av fjernsynsseerne. Departementet ser det derfor som naturlig at Stortinget inviteres til å vurdere hvilke kriterier som bør være oppfylt før de analoge sendingene avvikles. Kriteriene vil danne rammen for forvaltningens senere vurdering av konsesjonssøknaden.

1.1.3 Sammendrag

Utbygging av digitalt fjernsyn skal være markedsbasert

Stortinget har forutsatt at en eventuell utbygging av et digitalt bakkenett for fjernsyn må skje på markedets premisser. Det statlige engasjementet skal begrense seg til å regulere nettet og å sikre norske allmennkringkastere gode rammevilkår.

Det analoge bakkenettet til NRK1 dekker hele befolkningen. Et digitalt bakkenett vil sikre fjernsynssendinger til hele befolkningen. Det digitale bakkenettet forutsettes å være tilnærmet landsdekkende. Det er imidlertid åpnet for å benytte annen, supplerende distribusjonsteknologi enn bakkenett for å oppnå full riksdekning.

Stortinget har tidligere bl.a. understreket at et digitalt bakkenett må føre til en reell forbedring i tjenestetilbudet for alle og at overgangen til den nye teknologien blir enkel å håndtere for publikum.

Disse forutsetningene er lagt til grunn for utlysningen av konsesjonen for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn. NTV har som eneste søker forutsatt en hurtig avvikling av det analoge nettet. En slik avvikling får konsekvenser som gjør at det er naturlig å legge saken frem for Stortinget.

De politiske forutsetningene er beskrevet i meldingens kapittel 1.

MARKEDSFORHOLDENE FOR ET DIGITALT BAKKENETT I NORGE

Det er alminnelig antatt at all distribusjon av fjernsyn etter hvert vil skje digitalt. Et fjernsynstilbud til hele befolkningen forutsetter bruk av bakkesendere fordi verken kabel, satellitt eller andre distribusjonsformer vil kunne nå ut til alle. Skal man kunne opprettholde et fjernsynstilbud til alle også etter at digitaliseringen er gjennomført, kommer man ikke unna å bruke digitale bakkesendere i noen grad.

Departementet antar at det analoge bakkenettet over tid kan bli marginalisert, fordi det ikke er konkurranse-dyktig sammenlignet med kabel og satellitt. NRK vil på grunn av sitt allmennkringkasteroppdrag likevel måtte fortsette å betale for analog distribusjon, dvs. at NRK er tvunget til å videreføre en distribusjon som målt i kostnad per seer blir stadig dyrere inntil digitale nett eventuelt blir riksdekkende og forutsetningene for en avvikling foreligger. Parallell distribusjon er kostbar og vedlikeholdskostnader i det analoge nettet vil påløpe. Disse vil bli betydelige dersom nettet skal opprettholdes over lengre tid.

Tendensen internasjonalt er at en rekke land nå er i ferd med å legge til rette for og stimulere etablering av digitale bakkenett.

I meldingens kapittel 2 og 3 gis en redegjørelse for status på fjernsynsmarkedet nasjonalt og utviklingen internasjonalt.

ETABLERING AV ET DIGITALT BAKKENETT HAR EN REKKE FORDELER

Det analoge nettet står overfor betydelige investeringer i vedlikehold og oppgradering de nærmeste 15 årene. Nåverdien av vedlikeholdskostnadene er tilnærmet like stor som nåverdien av investeringene i et digitalt nett. Dette utgjør i seg selv et argument for å erstatte det analoge nettet med et digitalt bakkenett.

I tillegg gir digitalt fjernsyn en rekke gevinster. Seerne får et bedre tilbud både teknisk og innholdsmessig. En avvikling av det analoge nettet vil frigjøre verdifulle frekvensressurser. Distribusjon via bakkenettet har beredskapsmessige fortrinn. Bakkenettet vil kunne bidra til Internett-tilgang i distrikts-Norge. Et digitalt bakkenett vil dessuten kunne virke stimulerende på konkurransen i flere markeder.

Meldingens kapittel 4 redegjør nærmere for momenter som taler for etablering av et digitalt bakkenett.

STATEN MÅ SIKRE AT BELASTNINGENE VED EN RASK AVVIKLING AV DET ANALOG BAKKENETTET BLIR BESKJEDNE

Stortinget har forutsatt at et bakkenett skal bygges ut på markedsbaserte vilkår. NTV er den eneste søkeren på konsesjonen og følgelig den eneste interessenten som har ønsket å påta seg utbygging av nettet. For NTV er utsiktene til å kunne skru av de analoge sendingene en helt avgjørende del av motivasjonen og en forutsetning for prosjektets lønnsomhet. Dersom staten ikke aksepterer rask analog avvikling vil NTVs prosjekt neppe være interessant for TV2 og NRK.

En avvikling av de analoge sendingene vil innebære en belastning for mange seere i form av en engangsutgift til en mottaker (som i dag koster 1 300 til 1 500 kroner). For at staten skal kunne akseptere at de analoge sendingene blir avviklet må seernes og statens grunnleggende interesser være ivaretatt. Departementet mener at engangsutgiften seeren påføres er akseptabel, gitt at følgende kriterier for analog avvikling er oppfylt:

- Hele befolkningen skal ha tilbud om digitale fjernsynssignaler
- Overgangen til digitalt fjernsyn må representere en merverdi for seerne - NRKs sendinger skal være et gratistilbud
- Anskaffelseskostnadene for mottakerutstyr skal være begrensede
- Publikum skal ha reell tilgang til mottakerutstyr og teknisk assistanse
- Beredskapshensyn skal være tilfredsstillende ivaretatt
- Behovene til lokalfjernsynssektoren må være ivaretatt og det må legges til rette for en "åpen kanal"

Kriteriene for analog avstengning er nærmere beskrevet i meldingens kapittel 5.

NTVS FORRETNINGSPLAN OG DENS ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Departementet anser NTVs søknad for i hovedtrekk å være i overensstemmelse med vilkårene i utlysings-teksten og de skisserte kriteriene for analog avvikling.

Departementet har foretatt en grundig kvalitetssikring av de forretningsmessige sidene av NTVs prosjektplan og anser det økonomiske fundamentet for prosjektet for tilfredsstillende. NTV rår over de administrative ressurser som er nødvendige for å gjennomføre prosjektet. Digitale fjernsynssendinger vil bli videreført selv om NTV skulle gå konkurs. Departementet er på dette grunnlag innstilt på at konsesjonen kan tildeles og at analog distribusjon kan avvikles, forutsatt at kriteriene nevnt ovenfor er oppfylt.

Isolert sett innebærer selve etableringen av et digitalt nett i første omgang kostnader. De betydeligste gevinstene utløses først ved avvikling av de analoge fjernsynssendingene. En hurtig avvikling av det analoge nettet, slik NTV legger opp til, er i samfunnets interesse fordi det reduserer perioden med kostbar parallell analog og digital distribusjon og frigjør potensielt verdifulle frekvensressurser.

Dersom det ikke blir bygget et digitalt bakkenett nå, står man i realiteten overfor to alternativer. Det ene er å videreføre dagens analoge nett med betydelige vedlikeholdskostnader. Det andre alternativet er en statlig finansiert, hel eller delvis utbygging av et digitalt bakkenett på et senere tidspunkt. Begge disse alternativene fremstår som mindre fremtidsrettede enn NTVs modell.

Vurderingen av NTVs søknad og de økonomiske konsekvensene av forretningsplanen er gjort rede for i meldingens kapittel 6 og 7.

1.2 Fjernsynsmarkedet i Norge

1.2.1 Markedet for distribusjon av fjernsyn

1.2.1.1 KABEL

Om lag 65 pst. av norske husholdninger har i dag en beliggenhet som gjør det mulig å abonnere på kabelfjernsyn. Så langt har om lag 40 pst. av befolkningen koplet seg til kabelanlegg.

Prognoser anslår at kabelfjernsyn etter digitalisering av nettene vil kunne vokse fra dagens markedsandel på 42 pst. til rundt 45 pst. innen 2014.

1.2.1.2 SATELLITT

I praksis er dekningsgraden mellom 85-90 pst. av befolkningen. Plattformens markedsandel var ved utgangen av 2001 på om lag 26 pst. av husholdningene.

I prognosene over markedsutviklingen antas det likevel at satellittplattformen fram mot 2014 netto vil øke sin markedsandel fra dagens 26 pst. til rundt 35 pst.

1.2.1.3 ANALOGT BAKKENETT

Det er bare NRK1 og TV2 som har tilnærmet riksdekkende distribusjon via bakkenettet alene. NRK1 har en dekning på 99,8 pst., mens TV2 dekker om lag 90 pst. av husholdningene via bakkenettet. NRK2s bakkedekning anslås til 52 pst.

1.2.1.4 DET SAMLEDE BILDET

Utbredelsen av kabel og satellitt det seneste tiåret har skjedd på bekostning av bakkenettet hvor markedsandelen nå er på under 30 pst.

Tallmaterialet viser at tidsaspektet spiller en vesentlig rolle. Stadig flere husholdninger velger å skaffe seg satellitt- eller kabeltilknytning. Dette fører til at det potensielle kundegrunnlaget for et digitalt bakkenett stadig blir mindre. Kundeveksten på kabel- og satellittplattformen har i de siste årene vært markert. I dag er det omkring 600 000 husstander som utelukkende baserer seg på mottak av fjernsyn via analoge bakkesendere. Det er antatt at dette tallet synker med om lag sju pst. i året, primært fordi folk skaffer seg parabolantenner. Dette kan ifølge meldingen bety at det om få år ikke vil være kommersielt grunnlag for en markedsbasert utbygging, fordi kundegrunnlaget vil være for lite.

Dette innebærer likevel ikke at et digitalt bakkenett er eller vil bli overflødig. De to andre plattformene vil aldri kunne dekke hele landet. Dessuten vil økt konkurranse fra bakkenettet trolig kunne medføre at prisene på de andre plattformene faller. Tidsaspektet er viktig, primært fordi bakkenettplattformen må være etablert på et så tidlig tidspunkt at den kan delta i konkurransen om kundene på relativt like vilkår. Det er velkjent at det ved kjøp av en ny type utstyr oppstår såkalte innelåsingeffekter. Det betyr at en kunde som under ellers like vilkår ville ha valgt å knytte seg til bakkenettet likevel ikke vil gjøre dette om vedkommende allerede har investert i mottakerutstyr, for eksempel for satellitt.

1.3 Nærmere om bakgrunnen for å bygge et digitalt bakkenett for fjernsyn

1.3.1 Generelt

I meldingens kapittel 4 redegjør departementet for hvorfor det er ønskelig at det blir bygget et digitalt bakkenett i Norge. Bakkenettets mediepolitiske relevans er primært knyttet til at det kan stimulere til økt mediemangfold og et bredere tilbud av fjernsyn til hele befolkningen. Infrastrukturkravet på fjernsynsområdet

vil bli nærmere drøftet i stortingsmeldingen om ytringsfrihet som planlegges lagt fram i løpet av 2003.

Et digitalt bakkenett kan i tillegg ha virkninger med relevans for andre politikkområder enn mediepolitikken, bl.a. ved at det på sikt vil kunne inkludere nye deler av befolkningen i det moderne informasjonssamfunnet og fremme tilbudet av bredbånd i distrikts-Norge.

1.3.2 Digitaliseringsprosessen innen fjernsyn

1.3.2.1 GENERELT OM DIGITALTEKNOLOGIEN

Den digitale teknologien har erstattet den analoge på en rekke områder de siste 20 årene. Mens tele- og kringkastingssektorene historisk sett har anvendt analog teknologi, har IT-sektoren hatt utspring og forankring i digital teknologi. De senere årene har også telesektoren i tiltakende grad tatt i bruk digital teknologi.

Kringkastingssektoren har vært preget av en noe langsommere utvikling. Produksjon av kringkastingsprogrammer skjer riktignok allerede i stor grad ved hjelp av digital teknologi. Også distribusjon av fjernsyn skjer i noen grad via digitaliserte nett. Dette gjelder først og fremst satellittnettene, som i Norge har vært heldigitale siden 2001. Også kabelnettene er i ferd med å bli digitalisert, men her går utviklingen vesentlig saktere. Bakkenettet er det eneste distribusjonsnett for fjernsyn som fortsatt utelukkende benytter analog teknologi.

Selve mottaket av fjernsynssignaler er i liten grad digitalisert. I løpet av noen år vil sannsynligvis hele verdikjeden i fjernsynsmarkedet være heldigitalisert. Det vil si at både produksjon, distribusjon og mottak av fjernsyn vil skje digitalt. Den digitale teknologien har en rekke fortrinn, som gjør at både programprodusenter, kringkastere, distributører og seere vil være tjent med et teknologiskifte. Digitalteknologiens viktigste fortrinn er at alle typer informasjon enkelt kan kopieres, bearbeides og distribueres.

Disse fortrinnene gjør at kringkastings-, tele- og IT-sektorene etter hvert trolig vil få en felles basis i digitalteknologien. Dette legger til rette for delvis utvisking av grensene mellom disse ulike sektorene, en utvikling som ofte kalles konvergens.

Digitaliseringen innebærer at utbyggingen av ulike nett i noen grad kan samordnes slik at såkalt nettsynergi oppstår. Fjernsynsnett krever helt andre egenskaper enn private nett som telefonnett og lukkede nett. Gitt forutsetningen om riksdekkende distribusjon, eksisterer det ikke alternativer til analoge eller digitale bakkenett for fjernsyn.

Dette innebærer likevel ikke at en utbygging av et digitalt bakkenett for fjernsyn ikke vil kunne ta ut samordningsgevinster. For eksempel ligger det en åpenbar gevinst i at eksisterende infrastruktur kan utnyttes ved etableringen av et digitalt bakkenett. Konesesjonæren vil dessuten sannsynligvis utnytte eller leie ut overkapasitet i nettet nattestid, når fjernsynstrafikken tradisjonelt er lav. Det er sannsynlig at byggingen av et digitalt bakkenett vil stimulere tilbudet av bredbånd i distriktene. Departementet viser for øvrig til at Regjeringens

stortingsmelding om bredbånd, St.meld. nr. 49 (2002-2003) som inneholder en samlet og detaljert redegjørelse for samordning av nett og nettsynergi i Norge.

Det pågående teknologiskiftet i fjernsynsmarkedet vil på noen års sikt innebære at de aller fleste seere vil nyte godt av et større og mer mangfoldig tilbud av programmer og andre digitale tjenester. Departementet betrakter digitalisering av kringkastingssektoren som en uunngåelig, men samtidig en positiv utvikling. Utfordringen for myndighetene blir følgelig å ta stilling til på hvilken måte dette teknologiskiftet bør skje i Norge, og i hvilket tempo.

De aller fleste fjernsynsapparater i Norge er analoge. Seerne må for å kunne ta inn digitale sendinger ha en dekoder som konverterer de digitale signalene til et analogt format. Behovet for dekoder gjelder på alle digitale plattformer.

1.3.2.2 DIGITALISERING AV FJERNSYNSMEDIET GIR ØKT MEDIEMANGFOLD OG SKJERPET KONKURRANSE

Digital overføring representerer en langt bedre utnyttelse av båndbredden i distribusjonsnett enn analog overføring. Digitaliserte nett kan formidle 4-6 ganger så mange kanaler som analoge.

Mangfold har vært et bærende element i mediepolitikken i en årrekke og ligger til grunn for flere av de mest sentrale virkemidlene i norsk mediepolitikk. Digitaliseringsprosessen vil i seg selv fremme målet om mediemangfold. Til nå har knappheten på frekvensressurser gjort det nødvendig å fastsette programkrav for kringkastere som tar i bruk disse ressursene. Formålet med kravene er å sikre tilstrekkelig mangfold og kvalitet i tilbudet av kringkastingsprogrammer. Digitaliseringsprosessen reduserer behovet for å stille detaljerte vilkår. De digitale nettene gir plass til et mangfold av aktører. Mangfoldet av aktører vil i henhold til meldingen i seg selv kunne bidra til å sikre også et innholdsmessig mangfold.

Økt mediemangfold innebærer også økt konkurranse i kringkastingsmarkedet. Distribusjonskostnadene for den enkelte fjernsynskanal blir sannsynligvis lavere fordi det blir flere å dele regningen på. Følgelig vil både de tekniske og kostnadmessige etableringshindringene i kringkastingsmarkedet bli redusert. Dette vil på lengre sikt få positive virkninger for både seere, uavhengige innholdsleverandører og annonsører.

1.3.2.3 DEMOKRATISERING AV INFORMASJONS-SAMFUNNET

Digitalisering av fjernsynssektoren vil på sikt kunne bidra til at større deler av befolkningen blir deltakere i det som gjerne omtales som informasjonssamfunnet.

Digitalfjernsyn gir befolkningen et alternativt tilknytningspunkt til informasjonssamfunnet. Den umiddelbare virkningen er at større deler av befolkningen vil få tilgang til flerkanalfjernsyn. Digitalfjernsyn gir i tillegg mulighet for å tilby andre, digitale interaktive tjenester som et supplement til det tradisjonelle fjernsynstilbudet. Dersom man ser noen år frem i tid vil fjernsynstilbudet trolig være preget av et bredt spekter

av tilleggstjenester. På denne måten kan digitaliseringen bidra til å opprettholde, og styrke, fjernsynets sterke posisjon i befolkningens mediekonsum. Dette tilsier at det er viktig å sikre at alle fortsatt har tilgang til fjernsynsmediet etter at det har blitt digitalisert.

1.3.3 *Bakgrunnen for at det er ønskelig å digitalisere bakkenettet*

1.3.3.1 GENERELT

Kringkastingsfeltet har visse særtrekk som krever regulering fra myndighetenes side. Om aktørene stod helt fritt til å fatte beslutninger på kommersielt grunnlag, er det ifølge meldingen sannsynlig at utsendelsen av de analoge signalene ville bli avvirket lenge før hele befolkningen hadde et tilfredsstillende digitalt tilbud. I et demokratiperspektiv er dette ikke akseptabelt.

Dekningsforpliktelsen i bakkenettet stiller dette nettet i en annen situasjon enn kabel- og satellittnettene, der det er opp til plattformoperatørene selv å ta stilling til hvordan de vil gjennomføre overgangen til digital distribusjon.

Meldingen viser til at fellesskapet har sterke interesser knyttet til at de analoge bakkesendingene blir erstattet av digitale. For det første gir digitalt fjernsyn seerne et bedre tilbud, både teknisk og innholdsmessig. For det andre vil det kunne frigjøre verdifulle frekvensressurser. For det tredje vil det i løpet av de nærmeste årene påløpe vedlikeholdskostnader i det analoge nettet som langt på vei tilsvarer kostnadene for bygging av et nytt digitalt nett. For det fjerde har bakkenett-distribusjon beredskapsmessige fortrinn. For det femte vil bakkenettet kunne bidra til utrulling av Internett-tilgang i distrikts-Norge. Til sist kan et digitalt bakkenett også ha konkurransestimulerende virkninger i flere markeder.

Det er derfor viktig å finne et balansepunkt som ivaretar grunnleggende krav til dekning, men som samtidig ikke innskrenker aktørenes handlefrihet på en slik måte at den teknologiske utvikling hemmes.

1.3.3.2 BAKKENETT ER EN FORUTSETNING FOR LANDSDEKKENDE TILBUD AV FJERNSYN

I overskuelig fremtid vil det ikke være noen alternativ til bakkenett som kan sikre et fullt ut landsdekkende fjernsynstilbud. Dette skyldes at ingen av de alternative nettene for overføring av fjernsynssignaler kan forventes å bli fullt ut landsdekkende.

Meldingen anfører at overgangen til digital distribusjon i Norge nødvendigvis må inkludere et mer eller mindre omfattende innslag av bakkesendere for å sikre målet om full landsdekning. Det er ingen tegn til at teknologiutviklingen vil endre på dette. Det vil imidlertid være uforholdsmessig dyrt å bygge et digitalt bakkenett som alene dekker hele landet. Dette har sammenheng med at en økning i dekningsgraden for et digitalt bakkenett fra 95 til 99 pst. ville innebære en dobling av investeringskostnadene. Etter departementets oppfatning kan målet om full landsdekning kun oppnås gjennom en kombinasjon av ulike distribusjonsformer der bakkenett inngår som et nødvendig element.

Dette behøver ikke å bety at man nødvendigvis trenger å bygge et digitalt bakkenett i tilnærmet full skala. Man kan tenke seg en mellomløsning der kabel- og satellittfordistribusjon utgjør grunnstammen i distribusjonssystemet, og der bakkesendere brukes som et supplement i satellittskyggeområder. Utbygging av bakkenett som kun dekker skyggeområdene ville koste noe mer enn halvparten av hva en (tilnærmet) full utbygging koster. Svakheten med en slik løsning er bl.a. at det neppe finnes private aktører som vil ønske å finansiere et bakkenett som kun dekker satellittskyggeområdene. En slik utbygging vil derfor eventuelt forutsette at staten betaler. I tillegg ville ikke en begrenset bakkenettutbygging være en fullgod løsning i forhold til ønsket om å tilby hele landet dekning for mobile mottakere, øke konkurransen mellom ulike distribusjonsnett etc.

1.3.3.3 FRIGJØRING AV FREKVENSSRESSURSER

Digital distribusjon gir en mer effektiv utnyttelse av frekvensressursene enn analog distribusjon. Det digitale bakkenettet som nå er under planlegging vil i utgangspunktet omfatte tre signalpakker, noe som gir rom for mellom 15 og 18 kanaler dersom all kapasiteten utnyttes til fjernsyn. Avvikling av de analoge sendingene til NRK, TV2 og TVNorge/lokalfjernsynskanaler vil i tillegg frigjøre attraktive frekvensressurser. I et digitalisert bakkenett kan frekvensressursene utnyttes fleksibelt til en lang rekke andre tjenester enn tradisjonelt fjernsyn, for eksempel portabelt/mobilt mottak av fjernsyn, f.eks. i buss, båt eller tog.

1.3.3.4 SPARTE VEDLIKEHOLDSKOSTNADER I DET ANALOGE NETTET

En del sentrale komponenter i det analoge bakkenettet nærmer seg slutten av sin tekniske levetid. Dersom nettet skal videreføres vil Norkring måtte investere betydelige summer i vedlikehold og oppgradering av infrastruktur, master, bygninger etc. Disse kostnadene vil antakelig måtte dekkes inn ved at brukerne (kringkasterne) betaler en høyere pris for distribusjonen. Dette vil i første rekke ramme NRK, som har det eldste og mest omfattende nettet.

Departementet legger til grunn at det analoge nettet ved fortsatt drift vil kreve investeringer på mellom 1,1 og 1,4 mrd. kroner. Til sammenlikning er det anslått at det vil koste ca. en milliard kroner å bygge ut et digitalt bakkenett med én signalpakke til 92 pst. dekning. Et nett med tre signalpakker er anslått til å koste 1,4 mrd. kroner.

Departementet vil understreke at både anslagene for vedlikeholdskostnader i det analoge nettet og investeringskostnader i det digitale nettet er beheftet med usikkerhet. I tillegg er enkelte av tallstørrelsene ikke direkte sammenlignbare.

På sikt er det ifølge meldingen all grunn til å anta at digitalt nett vil være mer rasjonelt å drive og vedlikeholde enn dagens nett.

1.3.3.5 BEREDSKAP

Kringkastingsnettene er et viktig innslag i totalforsvaret fordi de gjør det mulig å formidle informasjon

samtidig til hele befolkningen. Bruk av bakkesendere er en forutsetning for å etablere et fullt ut landsdekkende digitalt tilbud. Dette gir bakkenettet en særstilling også i et beredskapsperspektiv.

1.3.3.6 ØKT KONKURRANSE

Selve digitalteknologien gir et potensial for stimulering av konkurransen. Dette gjør seg med stor tyngde gjeldende for et digitalisert bakkenett, som vil kunne ha positive konkurransemessige virkninger i to separate markeder; markedet for fjernsynstjenester og markedet for distribusjon av fjernsynstjenester. Flere kanaler vil gi publikum et større programtilfang, annonsørene får flere medier å velge mellom og programprodusentene får flere potensielle kjøpere til sine programmer.

Et digitalt bakkenett vil også kunne føre til sterkere konkurranse i distribusjonsmarkedet, fordi det i større grad enn dagens analoge nett vil være en fullverdig konkurrent til kabel- og satellittnettene.

Konkurransetilsynet stiller seg i utgangspunktet positivt til den planlagte utbyggingen av et digitalt bakkenett med henvisning til at det vil kunne konkurrere med andre distribusjonsnett som kabel og satellitt.

Departementet vil legge vekt på at overgangen til digital distribusjon skjer på en måte som i størst mulig grad ivaretar konkurransehensyn. Ett viktig hensyn er å sikre andre kringkastere enn NTVs eierbedrifter reell mulighet til å sende i nettet. Et annet er å sikre at NRK og TV2s dominerende posisjon i det norske kringkastingsmarkedet ikke blir utnyttet på en måte som virker konkurransebegrensende i distribusjonsmarkedet. Slike hensyn vil bli ivaretatt i forbindelse med konsekvensbehandlingen i samråd med konkurransemyndighetene.

1.3.3.7 BREDBÅND TIL DISTRIKTENE

Et digitalt bakkenett vil ha visse "bredbåndslignende" egenskaper. Nettet egner seg likevel primært til tradisjonell massekommunikasjon der ensartet innhold distribueres fra én avsender til mange sluttbrukere, og der det ikke eksisterer noen returkanal. Nettet er derfor ikke egnet til f.eks. Internett-surfing. Nettet vil imidlertid ha relevans for bredbåndsutviklingen.

Den vesentligste synergien mellom utbygging av fjernsynsnettet og bredbåndsnettet ligger trolig i at samme mottakerutstyr som benyttes for fjernsynsnettet (antenne og dekode) også kan benyttes for bredbåndstilbudet.

Regjeringen gjør i stortingsmeldingen om bredbånd bl.a. rede for status for utbredelsen av bredbånd i Norge og Regjeringens mål og virkemidler på området.

1.3.3.8 DET ANALOGE BAKKENETTETS FREMTIDIGE ROLLE

Bakkenettet har de siste år mistet markedsandeler til kabel og satellitt. Dersom nettet ikke digitaliseres, er det grunn til å tro at denne utviklingen vil fortsette. Etter hvert vil det kunne være relativt få husholdninger som baserer seg på mottak via bakkesendere. Dette vil representere en stor kostnad for kringkastere som uan-

sett må være distribuert i bakkenettet. Dette gjelder særlig NRK, som på grunn av sin forpliktelse om å være tilgjengelig for alle, må forbli representert i bakkenettet selv om nettets seergrunnlag skulle bli vesentlig mindre. Dette vil gi NRK en vesentlig kostnadsulempe sett i forhold til selskapets kommersielle konkurrenter.

Videre vil eventuelle digitale tjenester NRK utvikler i fremtiden ikke være tilgjengelig for hele befolkningen.

Den andre gruppen kringkastere som vil komme uheldig ut er lokalfjernsynsselskapene. Disse baserer seg i dag i stor grad på å nå frem til sine seere via bakkenettet. Dersom bakkenettet mister oppslutning vil dette ha negative konsekvenser for lokalfjernsynssektorens seergrunnlag. Satellittdistribusjon vil være uforholdsmessig dyrt for lokalfjernsynsselskapene, og mange steder i landet er kabeldistribusjon ikke et aktuelt alternativ. Det er derfor vanskelig å se gode, langsiktige alternativer for denne sektoren, dersom bakkenettet ikke digitaliseres.

1.4 Kriterier for avvikling av de analoge sendingene

Departementet konstaterer at det foreligger sterke argumenter for utbygging av et digitalt bakkenett for fjernsyn.

NTV er det eneste selskapet som har søkt konsesjonen. NTV har imidlertid stilt som forutsetning for sin konsesjonssøknad at selskapets eierbedrifter, NRK og TV2, tillates å utvikle de analoge sendingene. NTVs søknad innebærer at analoge sendinger avvikles innen utgangen av 2007. Etter departementets vurdering må det legges til grunn for det videre arbeid med søknaden at lønnsomheten i prosjektet kritisk avhenger av at de analoge sendingene kan avvikles. NTVs eierbedrifter vil spare betydelige årlige beløp når de analoge sendingene avvikles. Uten disse besparelsene vil NTV neppe være et interessant prosjekt for eierne.

Departementet legger videre til grunn at det også er sterke ressursøkonomiske begrunnelser for å gjøre perioden med paralleldistribusjon av analoge og digitale sendinger så kort som mulig.

Departementet legger til grunn at det er i fellesskapets interesse å stimulere til at analoge signaler blir avviklet så tidlig som mulig. Den viktigste oppgaven blir å sikre at en avvikling av analoge sendinger i bakkenett skjer på en måte som ivaretar seernes grunnleggende interesser. Dette hensynet må samtidig balanse mot et mål om effektiv ressursutnyttelse. For hvert år som går, mister bakkenettet seere til andre distribusjonsplattformer, i første rekke til satellitt-distribusjon. Dette innebærer i realiteten at det potensielle kundegrunnlaget for et digitalt bakkenett gradvis forvitrer. Antakelig vil denne utviklingen i løpet av noen år ha kommet så langt at det ikke vil være mulig å gjennomføre en markedsbasert utbygging i Norge. I en slik situasjon vil staten ha valget mellom å bruke betydelige økonomiske ressurser på å vedlikeholde et analogt nett med fallende antall seere og smalt tilbud, eller å selv bekoste byggingen av et digitalt nett.

Som nevnt anser departementet det som en nødvendig forutsetning for markedsbasert utbygging av digitalt bakkenett i Norge, at kringkasterne gis anledning til å utvikle sine analoge sendinger. Det er imidlertid en rekke kriterier som må være oppfylt, før staten kan akseptere avvikling av de analoge sendingene. Disse blir drøftet nærmere i meldingen.

Kriterium 1: Hele befolkningen skal ha tilbud om digitale fjernsynssignaler

Departementet legger til grunn at det ikke er realistisk eller hensiktsmessig at samtlige husholdninger skal dekkes av det digitale bakkenettet alene, dersom man forutsetter at nettet skal være privatfinansiert og lønnsomt. Sammenliknet med en dekning på drøyt 90 pst. vil et vilkår om dekning på nivå med dagens dekning for NRK1 medføre at utbyggingskostnadene blir mer enn doblet. Man antar dessuten at 8 av 10 husholdninger som ikke vil bli dekket av et digitalt bakkenett bygget ut til 92 pst. allerede har skaffet seg satellittmottakere.

Departementet ser det likevel som uaktuelt å utvikle de analoge sendingene før tilnærmet hele befolkningen faktisk har et tilbud om digitale sendinger. Kjernen i dette kriteriet er at alle skal ha tilbud om tilgang. Det er av underordnet betydning om denne tilgangen skjer via bakesendere, satellitt eller kabel.

Kriterium 2: Overgangen til digitalt fjernsyn må representere en merverdi for seerne - NRKs sendinger skal være et gratistilbud

Overgangen til digitalt fjernsynsmottak innebærer merkostnader for seerne, fordi de må anskaffe seg digitalt mottakerutstyr. Departementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å påføre publikum denne merkostnaden om det ikke er sannsynliggjort at det digitale tilbudet representerer en klar merverdi for seerne. Denne merverdien kan komme til uttrykk i form av større valgmuligheter mellom ulike kanaler, bedret teknisk kvalitet, mobilt mottak, tilbud om et bredere spekter av andre digitale tjenester etc.

Departementet legger til grunn at publikum bør ha anledning til å se NRKs tilbud uten vesentlige tilleggs-kostnader ut over kringkastingsavgiften.

Departementet legger videre stor vekt på at hele befolkningen fortsatt skal ha tilgang til de eksisterende norske analoge allmennkringkastere, dvs. TV2 og lokalfjernsynskanalene. Disse aktørene befinner seg imidlertid i en annen situasjon enn NRK, fordi myndighetene ikke kan pålegge private aktører å la seg distribuere til hele befolkningen om de ikke selv finner det regningssvarende.

Kriterium 3: Anskaffelseskostnadene for mottakerutstyr skal være begrenset

Ved et skifte fra analog til digital distribusjon av fjernsynssignaler vil alle husholdninger, uavhengig av distribusjonsplattform, måtte investere i mottakerutstyr.

Husstander som utelukkende baserer seg på mottak av signaler via satellitt eller kabel berøres ikke direkte av avvikling av de analoge bakkesendingene.

Departementet legger til grunn at det ikke er rimelig eller realistisk å stille som vilkår at en evt. bakkenett-konsesjonær skal subsidiere husholdningenes mottakerutstyr. Det er heller ikke aktuelt for staten å subsidiere slikt mottakerutstyr.

Innkjøpspris for mottakere med den funksjonalitet aktørene er blitt enige om på nordisk basis vil være mellom 1 300 og 1 500 kroner (inkl. mva.). Det er foreløpig nødvendig med én mottaker for hvert fjernsynsapparat som skal motta digitale signaler.

Etter departementets vurdering utgjør et utlegg på opp mot 1 500 kroner for en mottaker et akseptabelt øvre nivå for hvilke kostnader seerne kan påføres for tilgang til de digitale tjenestene.

Departementet forutsetter videre at publikum i all hovedsak vil kunne benytte eksisterende utendørs antenner, bordantenne eller innebygd antenne for å ta imot digitale signaler via bakkenettet.

Kriterium 4: Publikum må ha reell tilgang til mottakerutstyr og teknisk assistanse

Departementet ser det som en helt avgjørende forutsetning for en eventuell avslutning av de analoge sendingene at dette ikke påfører publikum uholdbare tekniske belastninger.

Denne problemstillingen har to viktige dimensjoner. For det første må departementet ha en tilstrekkelig sikkerhet for at nødvendig mottaksutstyr faktisk er tilgjengelig for publikum i butikkene, før de analoge sendingene avvikles.

For det andre må publikum ha god tilgang til teknisk assistanse ved overgangen til digitale sendinger. Departementet vil stille som vilkår at bakkenett-konsesjonæren sørger for at publikums behov for teknisk assistanse er tilfredsstillende ivaretatt før de analoge sendingene blir avviklet.

Kriterium 5: Beredskapshensyn må være tilfredsstillende ivaretatt

Departementet forutsetter at et digitalt bakkenett for fjernsyn samlet sett ikke svekker totalberedskapen i forhold til dagens situasjon.

Kriterium 6: Behovene til lokalfjernsynssektoren må være ivaretatt og det må legges til rette for en "åpen kanal"

Departementet vil sikre lokalfjernsyn rimelige rammevilkår i bakkenettet. Ved siden av lyd og bilde kan digitalt lokalfjernsyn også formidle spesielt tilrettelagt interaktiv informasjon om lokaltrafikk, lokalt kulturliv og lokale nyheter mv. Departementet vil forutsette at lokalfjernsyn får plass i den elektroniske programguiden.

Departementet vil legge vekt på å sikre at bakkenettet ikke i for stor grad blir dominert av kommersielle tilbud. I denne forbindelse må en mindre del av kapasiteten i nettet forbeholdes en "åpen kanal" eller andre former for ikke-kommersiell kringkasting.

1.5 NTVs søknad om konsesjon til utbygging og drift av et digitalt bakkenett for kringkasting

1.5.1 Departementets vurdering

Det er nødvendig å gjennomføre et teknologiskifte i bakkenettet for kringkasting fra analog til digital distribusjon. For seerne vil teknologiovergangen medføre en engangskostnad. Departementene anser gevinstene teknologiskiftet vil føre med seg som større enn kostnadene. Departementet vil også påpeke at de som går over til det digitale bakkenettet, fortsatt vil nyte godt av billigere fjernsynstilbud enn de 2/3 av befolkningen som befinner seg på kabel- og satellittplattformene.

På noe sikt fremstår et teknologiskifte uansett som uunngåelig. Departementet ser det som avgjørende å gjennomføre teknologiskiftet så snart som mulig i og med at markedsgrunnlaget er i ferd med å forvitte. Utsettes teknologiskiftet til et senere tidspunkt, vil en markedsbasert utbygging sannsynligvis ikke være mulig å gjennomføre. I et slikt tilfelle kan staten måtte bære store deler av kostnadene ved en utbygging, om prinsippet om landsdekkende kringkasting skal opprettholdes.

Departementet anser et digitalt bakkenett som det mest framtidsrettede og frekvensøkonomiske alternativet til det analoge bakkenettet. Dersom bakkenettet ikke bygges ut, utsettes omdisponering av frekvensene som de analoge fjernsynssignalene i dag legger beslag på på ubestemt tid.

Departementet anser NTVs søknad for i hovedtrekk å være i overensstemmelse med vilkårene i utlysings-teksten og de skisserte kriterier for analog avvikling.

Departementet har foretatt en grundig kvalitetssikring av de forretningsmessige sidene av NTVs prosjektplan, blant annet gjennom det britiske konsultentselskapet Analysys' omfattende vurdering av NTVs forretningsmessige opplegg. Analysys konkluderte med at NTVs forretningsplan ikke var godt nok underbygd, at søknaden burde vært mer detaljert og gjennomarbeidet på en rekke områder, og at man hadde undervurdert en del mulige kostnadselementer.

Etter at Analysys' rapport ble gjort kjent for selskapet, har NTV lagt om sin forretningsplan og dermed kommet konsultentselskapets hovedinnvendinger i møte.

Departementet vurderer det økonomiske fundamentet for prosjektet som tilfredsstillende, og at NTV rår over de administrative ressurser som er nødvendige for å gjennomføre prosjektet. På grunnlag av dette er departementet i sitt videre arbeid med NTVs søknad innstilt på at konsesjonen kan tildeles og at analog distribusjon kan avvikles.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

EØS-avtalens regler om offentlig støtte

Departementet har lagt til grunn at NRKs investering i NTV ikke utgjør offentlig støtte så lenge kapitalinnskuddet baserer seg på markedsmessige kriterier. Departementet legger videre til grunn at det i en eventuell konsesjon tydelig vil kommuniseres at staten ikke vil skyte inn kapital for å redde selskapet ved økono-

miske problemer eller garantere for låneopptak på vegne av NTV.

Departementet har konkludert med at NRKs engasjement i prosjektet er markedsbasert og forenlig med EØS-avtalens regler for offentlig støtte. Etter departementets syn er det derfor ikke nødvendig å få ESAs forhåndsgodkjennelse av saken.

Totalkostnadsvurdering

Departementet legger til grunn at nåverdien av nødvendige investeringer til oppgradering og utskiftning av det analoge bakkenettet ligger på mellom 900 mill. kroner og 1,3 mrd. kroner. Dette tilsvarer spennet i nåverdi ved investering i et digitalt bakkenett for fjernsyn med henholdsvis 1 eller 3 signalpakker.

Verdien av frigjorte frekvensressurser samt merverdien seerne vil få ved et digitalt bakkenett må vurderes opp mot de totale utgiftene husstandene vil få som følge av avviklingen av det analoge nettet. Dersom man forutsetter at seerne må investere i mottakere til samtlige av dagens om lag 600 000 hovedapparater og 500-700 000 biapparater som i dag er knyttet til det analoge bakkenettet, vil totalkostnaden ligge på mellom 1,4 og 1,9 mrd. kroner. Den positive verdien av etableringen av et digitalt bakkenett med påfølgende avvikling av det analoge nettet (særlig verdien av frigjorte frekvensressurser og forbrukernes verdsettelse av kvaliteten på det nye tilbudet) er vanskelig å anslå. Prisingen kabel- og satellittplattformene har lagt seg på tyder på at befolkningens betalingsvilje for å få et utvidet fjernsynstilbud generelt er høy. Befolkningens betalingsvilighet for forbrukerelektronikk er også generelt høy. De fleste husstander vil antakelig oppleve en engangsutgift på mellom 1 300 og 1 500 kroner som overkommelig.

1.7 Tilråding

Departementet ser det som ønskelig at det blir bygget et digitalt bakkenett for fjernsyn i Norge. Dersom en slik utbygging skal kunne skje på markedsbaserte vilkår, vil dette med all sannsynlighet forutsette at staten aksepterer at de analoge bakkesendingene avvikles.

Departementet legger til grunn at en avvikling av de analoge sendingene bare kan skje dersom kriteriene er oppfylt, jf. pkt. 1.1.3.

Etter departementets syn oppfyller NTVs konsesjonssøknad de overordnede politiske forutsetningene som er lagt til grunn for utlysningen. Kriteriene for analog avvikling vil utgjøre det videre politiske grunnlag for departementets vurdering av NTVs konsesjonssøknad, og de konsesjonsvilkår som vil bli fastsatt. Konsesjonen vil ikke bli tildelt dersom NTV ikke aksepterer disse kriteriene. De analoge sendingene vil ikke bli avviklet før samtlige kriterier er oppfylt lokalt, regionalt eller nasjonalt.

2. KOMITEENS MERKNADER

2.1 Bakgrunn og innledning

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eirin Faldet, Trond Giske og

Torny Pedersen, fra Høyre, Afshan Rafiq, lederen Sonja Irene Sjøli og Ole-mic Thommessen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Berge og May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen og Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Eli Sollied Øveraas, viser til at Regjeringen i tråd med Stortingets tidligere anbefalinger har lyst ut en konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn i Norge. Komiteen viser videre til at det innen søknadsfristens utløp forelå én søker til konsesjonene, Norges televisjon AS (NTV). Komiteen viser også til at bakgrunnen for å fremme en ny stortingsmelding primært er at NTV i sin søknad forutsetter at de analoge sendingene skal være avviklet innen en nærmere fastsatt dato (utgangen av 2007), og at en slik avvikling vil kunne ha vesentlig betydning for en stor del av fjernsynsseerne. Komiteen har også merket seg at departementet ser det som naturlig at Stortinget gis anledning til å vurdere hvilke kriterier som bør være oppfylt før de analoge sendingene avvikles. Komiteen er innforstått med dette og har for øvrig ingen merknader til departementets håndtering i forbindelse med utlysingen av konsesjonen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ser fortsatt satsing på allmennkringkasting og eksistensen av et godt riksdekkende, norskspråklig fjernsynstilbud som en viktig kulturpolitisk utfordring og mener dette tilsier utbygging av digitalt jordbundet fjernsyn. Flertallet viser i denne sammenheng til de prinsipper og forutsetninger Stortinget tidligere har lagt til grunn for en slik utbygging, jf. Innst. S. nr. 142 (2001-2002), men finner at det er behov for utdypende merknader.

Flertallet understreker at de ser nødvendigheten av fortsatt satsing på jordbundet kringkasting i Norge og at dette forutsetter gjennomføringen av et teknologiskifte i bakkenettet fra analog til digital distribusjon i nær framtid. Flertallet begrunner i hovedsak dette med at det ikke finnes noe fullgodt alternativ til bakkenettet som til akseptabel pris kan sikre et bredt TV-tilbud til hele det norske folk i tiden framover. Når flertallet også understreker behovet for en overgang fra analog til digital distribusjon nå, vil en bl.a. vise til at det analoge sendenettet i nær framtid vil trenge omfattende fornyelse og vedlikehold som vil kunne koste like mye som bygging av et digitalt bakkenett, samtidig som et digitalt bakkenett vil være driftsmessig kostnadseffektivt i forhold til tilsvarende analog distribusjon.

Flertallet mener at Regjeringen i størst mulig grad må bidra til at fellesskapets interesse ivaretas ved utbyggingen av et digitalt bakkenett, og vil understreke at tildelingen av frekvenser må være tidsavgrenset.

Flertallet viser til Kultur- og kirkedepartementets svar på en rekke spørsmål fra komiteen i vedlagte brev datert hhv. 14. januar 2004, 27. januar 2004, 4. februar 2004 (2 brev) og 10. februar 2004.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser også til at digitalisering av bakkenettet vil legge grunnlaget for en mer effektiv forvaltning av frekvensressursene, samtidig som det bedrer muligheten for samordning internasjonalt. I den sammenheng viser dette flertallet til at de fleste land vi kan sammenlignes med, bl.a. våre nærmeste naboland, er i ferd med å innføre digitalt bakkenett.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener prinsipielt at staten bør ha eierskap og kontroll over den grunnleggende infrastrukturen på dette området. Det er ønskelig både ut fra et samfunnshensyn og ut fra konkurransehensyn at fellesskapet har styringen på bruken av nettet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Dokument nr. 8:17 (2002-2003) om stans i planene om digitalt bakkenett, og revurdering av Norges digitale infrastruktur. Forslaget argumenterer for at alle digitale infrastrukturbehov bør sees i sammenheng. De ulike nett bør henge sammen. De forskjellige behov bør vurderes dekket innenfor en samlet utbygging av bredbånd. I saken ble det også redegjort for ulike teknologiske og økonomiske argumenter mot en utbygging. Det knytter seg stor usikkerhet til om den valgte teknologi er tilstrekkelig for fremtidige behov, noe vi allerede i dag ser klare tegn til i de land hvor det allerede er satt i drift digitale bakkenett. Dessuten er kostnadene ved en utbygging svært usikre. Disse medlemmer mener at dokument 8-forslaget, samt diskusjonen i forkant av den foreliggende stortingsmelding, har vist at det er stor uenighet i fagmiljøer i forhold til kostnadsnivået.

Disse medlemmer merker seg at stortingsmeldingens kapittel 2 redegjør for hvor liten del av landets husstander som er avhengige av dagens analoge bakkenett og prognoser for utbredelse av et digitalt bakkenett. Meldingen redegjør for at det analoge bakkenettet har en markedsandel under 30 pst., mens andelen for andre distribusjonsformer vokser. Disse medlemmer mener at dette viser hvor liten andel av norske husstander som vil være villige til å betale for et nytt digitalt bakkenett.

Disse medlemmer viser til at de tjenester som tilbys over digitale satellittsendinger og over stadig flere digitale kabelnett overgår stort det tilbudet som det digitale bakkenettet er tenkt å inneholde. Samtidig utvikles digital distribusjon over Internett, og allerede i dag er det mulig for hjemmebrukere med forholdsvis "enkle" ADSL (bredbånd som per i dag kan legges inn i 65 pst. av alle husstander) å ta inn sendinger fra NRK og TV2 i VHS-lignende standard.

Disse medlemmer merker seg at distribusjon over et digitalt bakkenett vil ha en svært begrenset kapasitet. Siden teknologien forutsetter distribusjon av et begrenset antall kanaler over hver frekvens og fordi antallet tilgjengelige frekvenser er begrenset, gir dette i dag en maksimal kapasitet på omkring 20 kanaler. Til

sammenligning kan man med digitalt parabolstyr allerede i dag ta ned flere hundre TV-kanaler, mens UPC tilbyr omkring 40 TV-kanaler over kabel.

Disse medlemmer mener at det er viktig å forholde seg til hva folk ønsker av TV-tilbud i fremtiden. I dag er det sterkt varierende ønsker fra befolkningen til et fremtidig fjernsynstilbud. Ettersom teknologien utvikler seg og gir stadig større muligheter i form av antall kanaler, type sendinger, interaktivitet og sterkere segmentering av mottakergrupper, blir også publikums ønsker stadig mer forskjellige. I fremtidens marked for fjernsyn vil vi kunne oppleve:

- "tunge" brukere som ønsker et bredest mulig tilbud
- kravstore brukere som ønsker et tilbud mest mulig etter sin smak
- mobile brukere som stort sett ser levende bilder "på farten"
- tilfeldige tittere som ønsker et visst tilbud uten store krav til innhold
- "tradisjonstro" brukere som verken ønsker eller vil forholde seg til mer enn én kanal.

Disse medlemmer mener at mye tyder på at det er naivt å tro at én distribusjonsteknologi passer alle disse brukergruppene. For noen brukergrupper vil et digitalt bakkenett ikke tilby et bredt nok tilbud, et tilbud etter deres smak og ønsker, eller rett og slett bli dyrere enn de ønsker.

Disse medlemmer merker seg at de teknologiske muligheter for å formidle fjernsynssignaler over ulike digitale nett (slik som bredbånd) er, eller er i ferd med å bli, reelle muligheter. Allerede i dag er NRK og TV2 godt i gang med enkle løsninger for distribusjon av sine programmer over Internett. Det finnes også en rekke utenlandske stasjoner som det er mulig å hente ned TV-signaler fra. Tilbudet er i ferd med å øke sterkt de neste årene, både i antall kanaler/programmer og i kvalitet. Kvaliteten er i stor grad avhengig både av de utsendte signaler, men også av den enkelte brukers Internett-tilknytning. Disse medlemmer forventer at med utbredelsen av bredbånd vil stadig flere få tilgang til en utømmelig kilde av kanaler/programmer. Disse medlemmer vil derfor ikke anbefale en utbygging av et riksdekkende digitalt bakkenett.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti er positiv til at Stortinget behandler St.meld. nr. 44 (2002-2003) Om digitalt bakkenett for fjernsyn. Etter disse medlemmers oppfattelse legger meldingen opp til at Stortinget skal ta stilling til:

1. Om Norges Televisjon AS (NTV) skal få bygge ut et digitalt bakkenett som teknologisk distribusjonsplattform for digitalt fjernsyn og tilleggstjenester.
2. NTVs forutsetning for sin konsesjonssøknad og forretningsidé er at det analoge nettet avvikles innen utgangen av 2007.
3. Hvilke kriterier skal ligge til grunn for å kunne akseptere en avvikling av det analoge nettet i utgangen av 2007.

Disse medlemmer ser at dette er kanskje den viktigste mediedebatten på mange år. Omleggingen til digital sendeplattform vil berøre alle fjernsynsseere og vår tilnærming til moderne teknologi. Vi har i dag flere muligheter for valg av digital distribusjonsplattform. Det er primært kabel, satellitt, bredbånd og digitalt bakkenett. Disse medlemmer mener det er nødvendig å benytte seg av forskjellige digitale distribusjonsmåter for å oppfylle kravet om dekningsgrad som tilsvarende dagens dekningsgrad for analoge sendinger. Disse medlemmer henviser til St.meld. nr. 57 (2000-2001) I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken og Innst. S. nr. 142 (2001-2002). Under behandlingen av denne meldingen sa disse medlemmer blant annet:

"Disse medlemmer er meget skeptiske til den rollen NRK og TV2 jobber mot som distributører av det digitale bakkenettet gjennom det nystartede selskapet Norges Televisjon AS. Prinsipielt er dette en rolle som ikke er ønskelig at en allmennkringkasterne har, som har et klart oppdrag å være en innholdsprodusent og ikke en distributør. Det er ikke ønskelig at NRK og TV2 skal få enerett og monopolisere en teknologisk plattform".

Ut fra denne bakgrunn og ønske om å sikre kulturpolitiske, mediepolitiske og nasjonalpolitiske interesser med særlig tanke på nærings- og distriktshensyn, ønsker disse medlemmer å etablere et statlig infrastrukturelskap med formål å bygge ut og drive det digitale bakkenettet. Dette selskapet skal ivareta disse hensyn for å kunne legge forholdene best mulig til rette for å sikre en positiv utvikling for den digitale framtiden. Disse medlemmer mener St.meld. nr. 44 (2002-2003) Om digitalt bakkenett for fjernsyn og St.meld. nr. 49 (2002-2003) Breiband for kunnskap og vekst, burde vært behandlet i sammenheng.

Ut fra denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen opprette et statlig infrastrukturelskap med formål å bygge ut og drive det digitale bakkenettet."

"Stortinget ber Regjeringen se St.meld. nr. 44 (2002-2003) Om digitalt bakkenett for fjernsyn og St.meld. nr. 49 (2002-2003) Breiband for kunnskap og vekst i sammenheng."

Disse medlemmer ser at det er behov for å komme med noen tilleggskriterier dersom Norges Televisjon AS skal være en aktuell aktør i det å skulle gjennomføre en vellykket utbygging og drifting av et digitalt bakkenett og samtidig ivareta kulturpolitiske, mediepolitiske og nasjonalpolitiske interesser.

Disse medlemmer stiller følgende kriterier, som må sikres gjennom konsesjon eller gjennom en tidsavgrenset handlingsplan fra departementets side i samarbeid med valgt konsesjonær, før det er aktuelt å si ja til en avvikling av det analoge nettet så tidlig som 2007.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at hele befolkningen i Norge får tilbud om digital TV og at 95 pst. av befolkningsdekningen skal kunne ta imot signaler fra det digitale bakkenettet."

"Stortinget ber Regjeringen sørge for en regionvis eller fylkesvis utbygging av det digitale bakkenettet og en parallell avvikling av det analoge nettet, slik at eventuelle uventede situasjoner skjer innenfor et område, samtidig som utbyggerne kan dra erfaring av en situasjon til en annen region."

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at eventuelle andre kommersielle TV-kanaler som får plass i det digitale bakkenettet, skal følge til enhver tid gjeldende norske lover og regler også når det gjelder reklame rettet mot barn, reklame for pengespill/gambling, alkohol, røyk og ikke-reseptbelagte eller reseptbelagte medisiner."

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at Datatilsynet får en aktiv rolle i forhold til beskyttelse av personvernet og uønsket informasjonsinnhentning av brukermønstre, dersom eventuelle kundelister fra NTV og registre over lisensbetalere blir koblet sammen."

Disse medlemmer vil bemerke at departementet må utarbeide kriterier for redaktøransvar, kvalitetskrav, hvem skal få sende på nettet til hvilken tid og annet. Etter erfaringer med lokal radio er det også nødvendig at det utarbeides en fordelingsnøkkel, som skal sikre forskjellige aktører å sende program i en åpen kanalordning. Etter disse medlemmers syn er det spesielt viktig å sørge for at universitets- og høyskolesektoren skal kunne få sikre formidling av forskning og fag til befolkningen, som en naturlig del av vår nordiske opplysningstradisjon.

2.2 Forutsetninger/kriterier for innføring av digitalt bakkenett

Avvikling av det analoge sendenettet

Komiteen viser til at Stortinget tidligere har forutsatt at finansiering og utbygging av digitalt jordbundet fjernsynsnett ikke skal være en statlig oppgave, men skje på markedsbaserte vilkår.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil imidlertid understreke at det vil være i alles interesse at et landsdekkende digitalt bakkenett kan gjøres økonomisk bærekraftig. Flertallet vil i denne sammenheng påpeke at flere forhold vil ha betydning for om et digitalt bakkenett blir lønnsomt, eksempelvis vil tidsfaktoren spille en rolle ved at bakkeplattformen må være utbygd på et så tidlig tidspunkt at den kan konkurrere om seerne på relativt like vilkår.

Flertallet mener derfor det er påkrevd å legge vekt på de økonomiske aspekter i den videre håndtering av saken, og at dette er et avgjørende moment som taler for en styrt avvikling av det analoge distribusjonsnettet

for fjernsyn. Flertallet viser også i denne sammenheng til at fortsatt satsing på analoge sendinger (parallelt med digitale sendinger) vil medføre store vedlikeholdskostnader og nyinvesteringer i bakkenettet, samtidig som det vil stå i veien for en mer effektiv og fremtidsrettet bruk av frekvensressursene.

Flertallet mener imidlertid, i likhet med departementet, at en avvikling av de analoge sendingene vil innebære en belastning for mange seere i form av en engangsutgift til mottaker. Flertallet ser det derfor som avgjørende viktig at denne belastningen kan betraktes som en investering i et nytt og bedre fjernsynstilbud.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener samtidig det er viktig at den skjevhet som i dag eksisterer ved at mange seere mottar et redusert TV-tilbud på grunn av geografisk plassering, i stor grad blir rettet opp ved overgang til digital distribusjon.

Komiteen har med tilfredshet merket seg at departementet har til hensikt å anmode NTV ved eventuell tildeling av konsesjon, i den fylkesvise utbyggingen av bakkenettet, om å prioritere regioner der NRK2 ikke distribueres.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at departementet i meldingen har satt opp en rekke kriterier som må oppfylles for at avvikling av det analoge sendenettet skal kunne godtas fra statens side. Flertallet er enig i at en engangsutgift i nevnte størrelsesorden som påføres seeren er akseptabel dersom de nevnte kriterier er oppfylt.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at det i dag er mange lisensbetalere som er avskåret fra å få inn NRK 2. Disse medlemmer forventer at NTV etter en eventuell tildeling av konsesjon og ved en påfølgende regionvis utbygging av et digitalt bakkenett, starter med de delene av landet der befolkningen i dag ikke har tilgang til sendingene fra NRK 2.

Dekningsområde for digitalt bakkenett

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener det er viktig at også den nye fjernsynsteknologien kommer hele landet til gode og legger derfor til grunn at den som gis konsesjon for utbygging av digitalt bakkenett, forplikter seg til å sikre at hele befolkningen har et tilbud om digitale fjernsynssignaler.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener imidlertid at selv om det ville være ønskelig av hensyn til mobildekning og utbygging av lokal-TV, at digitale fjernsynssignaler via bakkenett var tilgjengelig i absolutt hele landet, er dette neppe realistisk dersom prosjektet også skal være økonomisk bærekraftig.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er derfor innforstått med at målet om dekning av hele befolkningen kun kan nås gjennom en kombinasjon av ulike distribusjonsformer. Flertallet viser i denne forbindelse til kunngjøringen av konsesjonen der det ble forutsatt at hoveddelen av distribusjonen skal foregå via digitale bakkesendere, og at signalpakken som inneholder allmennkringkasterne, skal bygges ut til en samlet dekning som minst tilsvarer dekningen for NRK1.

Flertallet legger imidlertid til grunn at utbyggingen skal sikre at alle i Norge får tilbud om digital TV og minst 95 pst. av befolkningen skal kunne ta inn signaler fra det digitale bakkenettet. Flertallet mener at før konsesjon gis må det avklares hvordan utbyggingen også sikrer best mulig dekning utenom fast bosetting som i større hytteområder, langs kysten og for mobilt mottak langs hovedferdselsårene.

Flertallet mener det må stilles krav om regionsvis eller fylkesvis utbygging og analog slokking for å sikre at overgangen til digitalt bakkenett blir vellykket for seerne og slik at erfaringer kan høstes og brukes i andre deler av landet. Det er viktig at det gis god informasjon og omfattende gratis kundestøtte.

Flertallet ser det som viktig at flest mulig kan ta inn NTVs sendinger. Flertallet har med tilfredshet merket seg at Telenor har nedjustert anslaget for hva det vil koste å bygge nettet, og ser det som naturlig at dette gjør det mer aktuelt å vurdere en økning av nettets dekningsgrad. Flertallet forutsetter derfor at departementet vurderer muligheten for å pålegge NTV konsesjonsvilkår som sikrer en noe høyere dekning enn det som ble skissert i konsesjonssøknaden.

Komiteen vil understreke at dersom det analoge kringkastingsnettet skal avvikles, er det ikke tilfredsstillende at bare deler av befolkningen blir dekket av et digitalt fjernsynstilbud. Alle husstander i Norge må ha tilgang til et fullverdig digitalt alternativ som inkluderer alle NRKs kanaler, TV2, helst også de øvrige norske kanalene og gjerne abonnementsstilbud på de mest sentrale nordiske og utenlandske TV-kanalene i tillegg. Komiteen har merket seg at dette samsvarer med intensjonene i NTVs konsesjonssøknad.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at den havgående fiskeflåten på midten av 1990-tallet fikk tilgang til teknologi som gjorde det mulig å ta inn tv- og radiosendinger via satellitt. I forbindelse med omleggingen fra et analogt system til et digitalt system høsten 2002 mistet flåten signalet i det dekningsområdet som ligger lengst vest.

I brev av 17. november 2003 fra Norges Fiskarlag blir det vist til korrespondanse med NRK, der disse problemstillingene tas opp. NRK viser blant annet til at det kan være en løsning å flytte distribusjonen av sendingene over til satellitten Thor II.

Disse medlemmer forutsetter at det ved digitaliseringen av bakkenettet blir gjort nødvendige tiltak slik at den havgående fiskeflåten får mulighet til å ta

inn radio- og tv-sendinger. Dette gjelder også områdene som ligger lengst vest, og som mistet signalene høsten 2002.

Kanaltilbudet

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg departementets forutsetning om at det ikke er aktuelt å påføre seerne utgifter til mottakerutstyr dersom det ikke er sannsynliggjort at det digitale tilbudet representerer en klar merverdi for publikum. Flertallet er enig i dette og vil understreke at denne merverdien må komme til uttrykk gjennom større valgmuligheter mellom ulike kanaler, bedret teknisk kvalitet, muligheter for mobilt mottak, tilbud om et bredt spekter av andre digitale tjenester etc.

Komiteen viser til at departementet har lagt til grunn at publikum bør ha anledning til å se NRKs tilbud uten vesentlige tilleggskostnader ut over kringkastingavgiften og er enig i denne vurderingen.

Komiteen er også enig i at hele befolkningen fortsatt skal ha tilgang til de eksisterende allmennkanalene, det vil si TV2 og lokalfjernsynskanalene. Komiteen har merket seg at departementet ikke finner at staten kan garantere alle tilgang til disse kringkasternes sendinger, siden de kommersielle selskaper selv skal betale for sin distribusjon. Derimot mener departementet at statens primære rolle er å bidra til at norske, kommersielle kringkastere har en reell mulighet til å nå ut til hele befolkningen, dersom de selv ønsker det.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, er av den oppfatning at digital distribusjon via bakkenett vil kunne bidra til større konkurranse og derved også større mangfold i TV-tilbudet sammenliknet med det analoge nettet, fordi det vil skape rom for flere fjernsynskanaler som dekker hele befolkningen. Samtidig vil et digitalt bakkenett i større grad kunne konkurrere med kabel- og satellittnettene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at dersom politiske myndigheter gir klarsignal til utbygging av et digitalt bakkenett og slukking av det analoge sendenet, vil dette utløse endringsklausuler i TV2s konsesjon. Flertallet understreker at en forutsetning for etablering av et bakkenett er at TV2 sikres som gratistilbud på det digitale bakkenettet minst tilsvarende lenge som nåværende konsesjonsperiode.

Komiteen har merket seg at Konkurransetilsynet i utgangspunktet også stiller seg positivt til etableringen av digitalt bakkenett, men peker samtidig på enkelte konkurransemessige problemstillinger man bør være oppmerksomme på ved konsesjonstildelingen. Komiteen har særlig merket seg at Konkurransetilsynet mener det bør stilles som vilkår at minst én ekstern aktør som ikke står i et eiermessig forhold til eierne av NTV, får tilgang til kapasitet i signalpakke én.

Dette fordi det etter Konkurransetilsynets oppfatning vil kunne sikre virksom konkurranse om tilbudet av innhold internt i det digitale bakkenettet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har forståelse for dette, samtidig som den vil legge stor vekt på at lokalfjernsyn sikres en reell mulighet til distribusjon allerede fra starten av. Flertallet begrunner dette med at lokalfjernsynet har etablert seg som en så viktig del av mediemangfoldet utover landet, samtidig som hensynet til å kunne distribuere lokalfjernsyn i framtida framstår som et av hovedargumentene for fortsatt satsing på bakkenettsendinger overhodet.

Flertallet har også merket seg at departementet vil legge vekt på at overgangen til digital distribusjon skjer på en måte som ivaretar disse hensyn og forutsetter at dette følges opp i forbindelse med konsesjonsbehandlingen.

Allmennkringkasting ikke svekkes

Komiteen ser det som viktig at et digitalt bakkenett gir plass til flere kommersielle norske kringkastere enn TV2. Komiteen forutsetter at departementet i forbindelse med utformingen av konsesjonsvilkår ivaretar dette hensyn. Det er samtidig viktig at det samlede tilbud av allmennkringkasting ikke blir svekket. TV2 har i mange år nytt godt av å være den eneste kommersielle kringkaster med landsdekkende distribusjon. Dette har gjort det mulig for selskapet å etablere seg som den ledende kommersielle kringkaster i Norge. Det er overveiende sannsynlig at selskapet vil kunne bevare denne ledende posisjonen, også i en situasjon der andre nasjonale kringkastere har fått landsdekkende distribusjon. Komiteen ser det derfor som naturlig at TV2s allmennkringkasterrolle videreføres i det digitale bakkenettet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at en utbygging av et digitalt bakkenett kan bidra til å gi andre kommersielle kanaler enn TV2, med Norge som hovednedslagsfelt, nær full dekningsgrad. Flertallet ber departementet se på muligheten for å stille krav om allmennkringkaste-forpliktelse også for disse kanalene og muligheter for å basere regelverk på mottager-land-prinsipp.

Muligheter for lokal-TV

Komiteen er tilfreds med at departementet i kunnngjøringen fastslo at konsesjonæren plikter å finne "hensiktsmessige løsninger" for lokalfjernsynsselskaper som ønsker å leie sendekapasitet, og at departementet i meldingen så klart understreker at lokalfjernsyn skal sikres rimelige rammevilkår. Komiteen viser også til at meldingen gir en god beskrivelse av så vel den økonomiske situasjonen i mange lokale TV-selskaper som de muligheter for lokal informasjonsformidling digitalt lokalfjernsyn vil kunne ha. Komiteen mener det også bør være aktuelt å tilrettelegge for samarbeidsløsninger med et større kringkastingsselskap, slik et fler-

tall av lokalkringkasterne har hatt i lengre tid gjennom "TVNorge-avtalen".

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er klart at hvis Regjeringens kriterium om sikring av lokal fjernsyns behov for distribusjon ikke følges opp, så vil det bety en umiddelbar død for lokal TV. Lokale TV-stasjoner har i ytterst få tilfeller i dag distribusjon over satellitt eller Internett.

Åpen kanalordning og kunnskapsformidling

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil videre understreke at det skal settes av kapasitet til en åpen kanal, der frivillige organisasjoner, livssynsorganisasjoner og andre ikke-kommersielle virksomheter kan tildeles sendetid på rimelige vilkår. Flertallet viser til at det har vært gode erfaringer med tilsvarende kanaler i andre land og mener det er viktig i en tid med sterk kommersiell dominans i mediebildet å sikre at ikke-kommersielle tilbud kan slippe til, og at man søker å finne finansielle løsninger som gjør at dette tilbudet også blir reelt.

Det er viktig at dette organiseres mest mulig ubyråkratisk og med størst mulig egenstyring for organisasjonene selv.

Flertallet vil understreke de muligheter for kunnskapsformidling en utbygging av digitalt bakkenett åpner for. Flertallet mener det bør reserveres kapasitet i bakkenettet for slik formidling fra for eksempel universitet og høyskoler. Flertallet mener dette vil gi tilgang til kunnskap formidlet på en ny måte både til studenter og andre interesserte. Denne typen fjernundervisning vil bidra til å heve kunnskapsnivået generelt i befolkningen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at en sikring av konseptet "Åpen kanal" ikke er nødvendig. Siden et digitalt bakkenett ikke har ubegrensede antall kanaler, må det prioriteres hvilke kanaler som skal slippe til i hver kanalpakke. Disse medlemmer mener at konseptet "Åpen kanal" ikke er viktig nok til at Stortinget skal sikre det distribusjon i første kanalpakke. Lokale fjernsynsstasjoner og livssynsstasjoner bør gå foran.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber om at Regjeringen ikke prioriterer "Åpen kanal" i distribusjon i første kanalpakke. Lokale fjernsynsstasjoner og livssynsstasjoner bør gå foran."

Nordiske kanaler

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at departementet må se på mulighetene for at det de nordiske allmennkringkastingskanaler blir tilgjengelige i det digitale bakkenettet. Dette vil være et godt eksempel på nordisk kultursamarbeid. Flertallet vil peke på at det kan få krypteringskonsekvenser som må avklares nærmere.

Kostnader for seerne

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at kostnaden for den enkelte seer som velger bakkesendt digitalt fjernsyn blir en engangskostnad tilsvarende prisen på mottakerutstyret, det vil si ca. 1 300-1 500 kroner. Husstander som velger kabel- eller satellittplattformene vil for en årlig utgift på ca. 500 kroner få tilgang til en kanalpakke som kan sammenliknes med det tilbud man vil kunne motta gratis via NTV. I tillegg kommer utgifter til mottakerutstyr, dvs. dekoder og evt. parabolantenne. Flertallet mener det er grunn til å anta at prisene på tilbudene fra satellitt- og kabelselskapene vil bli presset nedover i forbindelse med etableringen av NTV, samtidig som erfaringene viser at prisene på forbrukerelektronikk faller etter hvert som teknologien innarbeides. Flertallet slutter seg derfor til departementets vurdering når det legger til grunn at det vil være regningssvarende for mange seere å velge bakkesendt digital fjernsyn.

For komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti var et av de sentrale poeng i behandlingen av St.meld. nr. 46 (1998-1999) at kostnadene for den enkelte bruker må holdes nede. Dette bør fortsatt være en viktig bærebjelke for beslutning. Det er klart at ingen distribusjon av TV er kostnadsfri, og de ulike distribusjonsmodeller (utbygging av digitalt bakkenett, annen digital distribusjon, fortsatt analogt bakkenett eller en kombinasjon av flere alternativ) har alle en kostnadsside. Disse medlemmer merker seg at Regjeringen tar som utgangspunkt at fortsatt analog distribusjon ikke er ønskelig og at det bør bygges et digitalt bakkenett. Regjeringen redegjør derfor ikke for kostnadssidene ved andre alternativ. Kostnadene ved et digitalt bakkenett deler Regjeringen opp på de private husholdninger og kringkastingsvirksomheter. Regjeringen har i likhet med disse medlemmer et ønske om å holde kostnadene for brukerne nede og forutsetter derfor at det tilbys rimelige dekoder (boks som hvert TV apparat trenger for å ta inn signaler fra det digitale bakkenettet). Med en kostnad per dekoder på 1 300-1 500 kroner og 600 000 hovedapparater og opp mot 700 000 biapparater vil total kostnadene bli mellom 1,4 og 1,9 mrd. kroner. Kostnadene for virksomhetene er langt vanskeligere å vurdere, men vil ifølge Regjeringen ligge fra 1 mrd. kroner og oppover.

Disse medlemmer merker seg at IKT Norge har kritisert de tall Regjeringen legger frem. Det er flere punkter i denne kritikken. I løpet av konsesjonsperioden på 12 år må dekoder trolig byttes flere ganger, noe som øker brukernes kostnader til flere tusen kroner. IKT Norge viser til at antallet husstander som er interessert i det digitale bakkenettet er langt lavere enn hva NTV kalkulerer med, og at dette vil redusere inntektene for NTV. De kostnader som ikke kan belastes brukerne må belastes kringkastingsvirksomhetene. Disse medlemmer frykter at siden NRK må distribueres betyr det at NRK enten må redusere sine øvrige

budsjetter, øke lisensen eller få ekstraordinære tilskudd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil advare mot slike overskridelser og vil ikke være med på fremtidige bevilgninger for å dekke underskudd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti merker seg derfor at anskaffelseskostnadene for mottakerutstyr lett kan bli større enn det meldingen beskriver. Det er grunn til å merke seg at Analysis bedømmer forutsetningen om at seerne kan benytte sin eksisterende TV-antenne som "a fairly optimistic assumption" (side 41).

Disse medlemmer mener at enkle konvertere bør være tilgjengelig for folk som ikke ønsker en egen set-top-box, slik som beskrevet i brev fra kulturkomiteen til kulturministeren av 5. januar 2004, med svar fra statsråden 14. januar 2004. Tilgjengelighet til slike billige konvertere vil gjøre det mulig for minimumsbrukere å slippe større anskaffelseskostnader og tekniske utfordringer, samtidig som de får tilgang til flere kanaler enn i dag (økt merverdi for seerne). At slike billige konvertere ikke inneholder tilgangskontrollsystem, bør ikke forringe økonomien i NTVs forretningsmodell, da de seere som velger slike enkle konvertere uansett ikke kan forventes å abonnere på betalingskanaler. De seere som velger slike enkle konvertere, vil formodentlig være fornøyd med de gratis tilgjengelige kanaler, uten å ønske ytterligere tjenester. At NTV ønsker å stille visse minimumskrav til mottakere, bør ikke forhindre seere fra å velge enklere løsninger. Disse medlemmer mener derfor at det er et kriterium for avvikling av de analoge sendingene at brukerne gis mulighet til å velge billige konvertere i stedet for set-top-box.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at enkle og billige konvertere er tilgjengelig for folk som ikke ønsker en egen set-top-box, slik som beskrevet i brev fra komiteen til kulturministeren av 5. januar 2004, med svar fra statsråden 14. januar 2004."

Brukervennlighet

Komiteen er tilfreds med at det stilles krav om at det er tilstrekkelig sikkerhet for at nødvendig mottaksutstyr faktisk er tilgjengelig for publikum i butikkene før de analoge sendingene avvikles, samtidig som publikum har god tilgang til teknisk assistanse ved overgangen til digitale sendinger.

Komiteen vil understreke dette og regner det som selvsagt at tilgjengeligheten til utstyr og assistanse gjelder i alle deler av landet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, understreker at departementet må ha hjemmel til å kunne stille krav til systemer for brukervedvirkning når det gjelder sammensetning av

kanalpakker, og muligheter for å sikre seerne reell og god innflytelse på hvilke kanaler som skal tilbys, inkludert differensiering mellom lokale områder slik at flest mulig får et godt tilbud.

Beredskapshensyn

Komiteen viser til at radio og fjernsyn er viktige kanaler i beredskapssammenheng, som informasjonsskildrer ved naturkatastrofer og i krigs- og krisesituasjoner. Komiteen viser videre til uttalelse fra Totalforsvarets råd for sikring av Tele- og informasjonssystemer (TRSTI), hvor det anbefales at man opprettholder et landsomfattende bakkebasert sendernett for TV-signaler fordi dette er har beredskapsmessige fordeler framfor et satellittbasert system, jf. vedlegg nr. 4. TRSTI anbefaler videre at hele beredskapsplanverket for kringkasting gjennomgås i lys av ny mediesituasjon. Komiteen ber departementet vurdere behovene for en slik gjennomgang, herunder også mulighetene for å pålegge aktuelle aktører å sørge for en mekanisme som sikrer at viktig beredskapsmessig informasjon kan "bryte gjennom" sperringene også hos seere som ikke har betalt eventuell avgift.

Bredbånd/kabelnett

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at utbyggingen av et digitalt bakkenett må sees i sammenheng med tilbud om trådløst inngående bredbånd i deler av Norge hvor det ikke vil lønne seg eller ta svært lang tid å bygge ut annet tilbud. Det er derfor viktig at det i utbyggingen i disse områdene settes av plass til utstyr for trådløst bredbånd. Dette vil kunne styrke økonomien i utbyggingen og dermed bidra til økt dekningsgrad. En bør også raskest mulig etablere muligheter for returlink.

Flertallet vil peke på betydningen av lokale brukereide kabelnett og at disse er viktige i formidlingen av digital TV. Flertallet viser til at det er viktig å sikre brukernes rett til å bestemme bruken av kapasitet i sine nett. Det er viktig at det legges til rette for at disse nettene kan motta signalene fra et digitalt bakkenett på linje med andre tilbud, slik at valgfriheten sikres.

Lokalisering

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener det er viktig å sørge for at sentrale samfunnsinstitusjoner blir lokalisert rundt i landet og ber derfor departementet vurdere om konsesjonæren for det digitale bakkenettet NTV kan lokaliseres utenfor Oslo-området.

2.3 Konklusjon/tilrådning

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, gir sin tilslutning til at Regjeringen gir konsesjon til etablering av et digitalt bakkenett for fjernsyn i Norge og at sendingene i det analoge bakkenettet kan avvikles innen utgangen av 2007, på de premisser som er nærmere beskrevet i denne innstillingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at følgende prinsipper bør legges til grunn for distribusjon av digitalt fjernsyn:

1. Det gis ikke konsesjon for å bygge og drive et riksdekkende, brukerfinansiert digitalt bakkenett.
2. NRK stilles ansvarlig for universell dekning av NRK1 og en videreutvikling av dekningen av NRK2 inntil universell dekning er nådd.
3. TV2 stilles ansvarlig for dekning i henhold til sin konsesjon.
4. Hvordan de to kringkastingsvirksomhetene distribuerer sine signaler er deres ansvar.
5. Følgende kriterier stilles for avstengning av det analoge bakkenettet (som kan gjøres distriktvis):
 - Hele befolkningen skal ha tilbud om digitale fjernsynssignaler
 - Anskaffelseskostnadene for enkelt mottakerutstyr for digitale signaler skal være minimale
 - Publikum må ha reell tilgang til enkelt mottakerutstyr og teknisk assistanse til slike
 - Beredskapshensyn må være tilfredsstillende ivarettatt
 - Behovene til lokalfjernsyn må være ivarettatt
 - Kostnadene for publikum må være så små som mulig

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen frita fra kringkastingsavgift husstander som har TV-er som ikke har digital dekode for mottak av NRK, satelittmottaker med NRK-kort, er koblet til kabel-TV-anlegg som distribuerer NRK, eller er koblet til annen distribusjon av NRK-signaler når det analoge bakkenettet er avvirket."

"Det gis ikke konsesjon for å bygge og drive et riksdekkende, brukerfinansiert digitalt bakkenett."

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen sørge for at enkle og billige konvertere er tilgjengelig for folk som ikke ønsker en egen set-top-box, slik som beskrevet i brev fra komiteen til kulturministeren av 5. januar 2004, med svar fra statsråden 14. januar 2004.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber om at Regjeringen ikke prioriterer "Åpen kanal" i distribusjon i første kanalpakke. Lokale fjernsynsstasjoner og livssynsstasjoner bør gå foran.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen frita fra kringkastingsavgift husstander som har TV-er som ikke har digital dekode for mottak av NRK, satelittmottaker med

NRK-kort, er koblet til kabel-TV-anlegg som distribuerer NRK, eller er koblet til annen distribusjon av NRK-signaler når det analoge bakkenettet er avvirket.

Forslag 4

Det gis ikke konsesjon for å bygge og drive et riksdekkende, brukerfinansiert digitalt bakkenett.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen opprette et statlig infrastrukturselskap med formål å bygge ut og drive det digitale bakkenettet.

Forslag 6

Stortinget ber Regjeringen se St.meld. nr. 44 (2002-2003) Om digitalt bakkenett for fjernsyn og St.meld. nr. 49 (2002-2003) Breiband for kunnskap og vekst i sammenheng.

Forslag 7

Stortinget ber Regjeringen sørge for at hele befolkningen i Norge får tilbud om digital TV og at 95 pst. av befolkningsdekningen skal kunne ta imot signaler fra det digitale bakkenettet.

Forslag 8

Stortinget ber Regjeringen sørge for en regionsvis eller fylkesvis utbygging av det digitale bakkenettet og en parallell avviking av det analoge nettet, slik at eventuelle uventede situasjoner skjer innenfor et område, samtidig som utbyggerne kan dra erfaring av en situasjon til en annen region.

Forslag 9

Stortinget ber Regjeringen sørge for at eventuelle andre kommersielle TV-kanaler som får plass i det digitale bakkenettet, skal følge til enhver tid gjeldende norske lover og regler også når det gjelder reklame rettet mot barn, reklame for pengespill/gambling, alkohol, røyk og ikke-reseptbelagte eller reseptbelagte medisiner.

Forslag 10

Stortinget ber Regjeringen sørge for at Datatilsynet får en aktiv rolle i forhold til beskyttelse av personvernet og uønsket informasjonsinnhenting av brukermønstre, dersom eventuelle kundelister fra NTV og registre over lisensbetalere blir koblet sammen.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 44 (2002-2003) - om digitalt bakkenett for fjernsyn - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 19. februar 2004

Sonja Irene Sjøli
leder

Ola T. Lånke
ordfører

Vedlegg 1

Brev fra Kultur- og kirkedepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 14. januar 2004

St.meld. nr. 44 (2002 - 2003) om digitalt bakkenett for fjernsyn - komiteens behandling

Vi viser til familie-, kultur- og administrasjonskomiteens brev av 5. januar 2004 med spørsmål knyttet til St. meld. nr. 44 (2002-03) om digitalt bakkenett for fjernsyn.

1. *I fremtiden når det digitale nettet er etablert og de analoge signalene er slukket frigjøres betydelige frekvensressurser. I meldingen er disse beskrevet som liggende lavt i frekvensspekteret og derved meget robuste i forhold til topografiske og bygningsmessige hindringer. Vil det være hensiktsmessig/regningssvarende/aktuelt å "flytte" det da etablerte digitale bakkenettet "tilbake" til disse frekvensområdene for å oppnå bedre dekning?*

Vi forstår spørsmålet slik at det bes om en vurdering av om det vil være lettere å oppnå full landsdekning dersom bakkenettet "flytter ned" til et frekvensbånd som blir ledig når de analoge sendingene avsluttes.

Departementet vil innledningsvis understreke at det er en klar forutsetning at analoge sendinger ikke blir avvirket før tilnærmet alle husstander har tilbud om tilgang til digitale sendinger. Etter departementets syn er det av underordnet betydning om tilgangen skjer via bakkesendere, satellitt eller kabel. Vi har videre lagt til grunn at det neppe er realistisk eller hensiktsmessig at samtlige husholdninger skal dekkes av det digitale bakkenettet alene, dersom man forutsetter at nettet skal være privatfinansiert.

Dagens analoge fjernsynssignaler benytter store deler av kringkastingsbåndene; Bånd I - 47-68 Mhz (NRK1), Bånd III - 174-230 Mhz (NRK1) og Bånd IV/V - 470-862 Mhz (NRK1, NRK2, TV2, lokalfjernsyn). Det er bare NRK1 som har hovedvekten av senderne sine i bånd I og III.

Det digitale bakkenettet for fjernsyn som vil bli bygget etter en eventuell tildeling av konsesjon til NTV vil benytte ledige frekvenser i bånd IV og V. Nettet vil imidlertid i stor grad være skreddersydd de frekvenstilatelser som gis. Dersom målet er å oppnå tilnærmet riksdekning er det antakelig mest regningssvarende å supplere dagens planlagte nett med et stort antall småsendere. Som det er redegjort for i stortingsmeldingen, vil hovedsenderstrukturen NTV planlegger dekke anslagsvis 92 pst. av befolkningen. Det er teknisk mulig å bygge ut et digitalt nett slik at det får tilnærmet full riksdekning. En slik utbygging vil imidlertid innebære en vesentlig økning i investeringsbehovet, samtidig som de marginale senderne i stor grad vil dekke husstander som allerede abonnerer på fjernsyn via satellitt. Det er derfor verken i bedrifts- eller samfunnsøkonomisk forstand fornuftig å pålegge en utbygger å bygge et bakkenett som dekker hele befolkningen.

I og med at senderstrukturen i NTVs nett vil være skreddersydd frekvenser i bånd IV og V vil det neppe være aktuelt å "flytte" til lavere frekvensbånd for å oppnå full landsdekning. Det er imidlertid klart at det digitale bakkenettet vil kunne utvides som følge av at frekvensene som de avviklede analoge sendingene etterlater seg i bånd III og IV blir ledige. Disse frekvensene vil kunne benyttes til bl.a. å utvide tilbudet i det digitale bakkenettet med nye tilbud (eksempelvis flere fjernsynskanaler, mobilt mottak, spesielle sendinger myntet på håndholdte apparater/mobiltelefoner, returkanal for Internett over bakkenettet, DAB osv.)

2. *På side 22 i meldingen sier departementet at det "legger til grunn at publikum bør ha anledning til å se NRKs tilbud uten vesentlige tilleggskostnader utover kringkastingslisensen". Hva legger man i "uten vesentlige tilleggskostnader" og tenkes det her på andre utgifter enn engangskostnaden i forbindelse med anskaffelse av dekoder? - Og hva legger man i begrepet "et mindre etableringsgebyr" under kap. 7.2 på side 27?*

Formuleringen "uten vesentlige tilleggskostnader" sikter til at husholdningene skal kunne ta inn digitale sendinger fra NRK uten å betale særlig mer enn det en dekoder koster. NTV har lagt til grunn for sin justerte forretningsmodell at selskapet vil kreve inn et etableringsgebyr for å "dekke kostnader til krypteringskort og NTVs investeringer i informasjonsarbeid og andre tjenester overfor seerne i forbindelse med overgangsprosessen". Enkelte vil måtte investere i ny antenne. Departementet har i påvente av Stortingets behandling og en eventuell konsesjonstildeling ikke tatt stilling til forutsetningen om et etableringsgebyr. Departementet er imidlertid av den oppfatning at husstandenes total-kostnader neppe bør overstige 1500 kroner, inklusive eventuelle gebyr, mva etc.

3. *I høringen har det kommet fram at den omtalte dekoderen dreier seg om en forenklet "folkeutgave" og at man må investere i en dyrere boks for å få tilgang til f. eks. deler av NRKs tilbud. Stemmer dette og hvordan vurderer i så fall departementet dette med tanke på den merverdi seerne er forespeilet?*

Departementet viser i stortingsmeldingen til at NRK i egenskap av lisensfinansiert allmennkringkaster står i en særstilling. NRKs kanaler er å betrakte som et universelt basistilbud som skal komme hele befolkningen til gode. Departementet vil stille som vilkår for avvikling av analoge sendinger at NRKs tilbud skal være gratis tilgjengelig. Departementet vil derfor ikke akseptere at det lisensfinansierte basistilbudet til NRK

(NRK1, NRK2 og NRKs tekst-tv) ikke er fullt ut tilgjengelig for seere som investerer i mottakere som oppfyller NTVs krav.

NTV forutsetter ikke at seerne må investere i en dyrere boks for å få tilgang til deler av NRKs digitale tilbud. NTV gir tvert om uttrykk for at alle mottakere som gjøres tilgjengelige på det norske markedet vil ha en minimumsfunksjonalitet som gjør det mulig å få tilgang til samtlige tjenester NTV-nettet tilbyr ved oppstart. NTV forutsetter at mottakeren vil ha et system for tilgangskontroll for å kunne gi tilgang til betalingsfjernsyn, dersom seeren ønsker det. Videre forutsetter man at mottakeren har et operativsystem som kan håndtere en elektronisk programguide, supertekst-tv, tilleggstjenester fra store kringkastere og uavhengige tjenester fra andre tilbydere. I tillegg forutsetter man at mottakerne har innebygd hukommelse og en prosessorytelse som kan sikre at tjenestene er brukervennlige.

NTV verken vil eller bør gi en garanti for at det på sikt ikke vil utvikles tjenester som krever at husstandene må skaffe seg nye mottakere dersom man ønsker å benytte seg av tjenesten. Dette er et relativt vanlig fenomen innen forbrukerelektronikk, jf. eksempelvis at seerne må skaffe seg fjernsynsapparat med 16:9 format for å kunne se filmer i kinoformat, mens de som ønsker å beholde apparat med 4:3 format fremdeles vil ha tilnærmet fullt utbytte av dette. Tilsvarende må mobiltelefonbrukere som ønsker å motta MMS-meldinger anskaffe telefoner som støtter denne tjenesten. Et eventuelt pålegg om at alle tjenester NTV tilbyr til enhver tid skal være tilgjengelig for alle seere, ville antakelig gjøre det svært vanskelig for selskapet å utvikle nye, fremtidsrettede tjenester i nettet.

NTV vil spesifisere minimumskrav til funksjonalitet. Det er sannsynlig at det i fremtiden vil bli gjort tilgjengelig mottakere som inneholder funksjonalitet utover det som er beskrevet over og som er dyrere enn 1500 kroner. Dette kan for eksempel være mottakere med lagringsmuligheter, eller med to tunere slik at den kan betjene flere fjernsynsapparater samtidig.

4. *Vil det når de analoge sendingene er slått av være lagt innen buffer i form av et tidsrom hvor det kan være mulig å reversere avstengningen eller vil de være ugjenkallelig borte?*

Departementet vil her bemerke at hensikten med å etablere kriterier for avvikling av analoge signaler er å sikre en mest mulig smertefri overgang til digital distribusjon. Dersom departementets kriterier for avvikling er oppfylt, bør en reversering av avstengningen ikke bli noe aktuelt tema.

NTV har i sin søknad ikke lagt opp til noen "buffer" ut over at analoge og digitale sendinger vil bli sendt parallelt i minimum seks måneder i samtlige regioner. I denne perioden må NTV ha godgjort at samtlige vilkår for avstengning av analoge sendinger er oppfylt. Det vil etter at avstengning har funnet sted rent teknisk være mulig å reversere beslutningen om å stenge analoge signaler. I praksis vil en slik beslutning imidlertid

bli svært kostbar. NTVs eiere har uttalt at de vil stille krav om at staten gir selskapene en rett til å avvikle de analoge signalene såfremt vilkårene for avstengning av analoge sendinger er oppfylt. Dersom staten aksepterer dette kravet og etter en tid skulle ønske å reversere beslutningen om analog avstengning, vil det høyst sannsynlig bli stilt krav om at oppstart og drift av det analoge nettet må finansieres av staten. Man må også gå ut fra at både virksomhetene og utstyrbanken raskt vil tilpasse seg digitale sendinger slik at de økonomiske og organisatoriske kostnadene forbundet med en reversering trolig vil vokse i takt med avstanden i tid fra den opprinnelige beslutningen om å stenge de analoge signalene. Det er også et spørsmål om private kringkastere som f. eks. TV 2, vil ønske å levere analoge signaler til et analogt nett etter at et digitalt nett er bygget.

5. *I høringen (NORTIB) ble det framholdt at minimumsbrukere kunne få en billig boks (konverter) som omformer allmennkanalene i signalpakke 1 til parallelle analoge TV-kanaler slik at disse kan mates rett inn på antennekontakten. Så kan også biapparater kobles til samme antenneledning. Anslått pris for en sann boks var 500 kroner. NORTIB hevdet også at de nevnte boksene burde være gratis og dekkes gjennom innsparingen digitalisering vil medføre. Hvordan vurderer departementet et slikt innspill?*

Det er korrekt at det rent teknisk er mulig å benytte mottakere ("konvertere") som ikke har annen funksjonalitet enn at de omdanner digitale signaler slik at de analoge fjernsynsapparater kan "lese" dem, slik NORTIB har hevdet.

I det britiske bakkenettet ("Freeview") kan seerne benytte slike konvertere. I Storbritannia er dette mulig fordi man på grunn av et betydelig større marked har et relativt stort antall gratis tilgjengelige reklame- eller lisensfinansierte kanaler. I Norge er situasjonen slik at det begrensede markedet neppe gjør det mulig å realisere en markedsdrevet utbygging av et digitalt bakkenett for fjernsyn. NTV har i sin forretningsmodell planlagt å supplere gratis tilgjengelige kanaler med betalingskanaler. For å kunne tilby et betalingstilbud må sendingene være krypterte og mottakere inneholde et tilgangskontrollsystem.

Et nett som åpner for bruk av rene konvertere vil ikke utnytte fordelene ved digitalisering og gi begrenset merverdi, siden nettet kun vil være interessant for kanaler som formidles gratis. Konvertere vil heller ikke kunne håndtere betalingskanaler, interaktivitet, super-teletekst, døvetolking etc.

NTV gir uttrykk for at selskapet ønsker å stille visse minimumskrav til mottakere for å sikre potensialet for merverdi som det digitale bakkenettet representerer. Et eventuelt pålegg om å tilby konvertere vil kunne få vidtrekkende konsekvenser for NTVs forretningsplan. Billige konvertere vil etter vår vurdering kunne innebære at NTV ikke vil finne det regningsmessig å tilby betalingsfjernsyn og interaktive tjenester. Dette vil i så fall fjerne grunnlaget for utbygging av den andre (og

tredje) signalpakken. Dermed vil store deler av merverdien ved en omlegging til digitalt fjernsyn forsvinne. En signalpakke vil bare gi plass til allmennkringkasterne og én kanal til, noe som vil gjøre det vanskelig å legitimere en styrt og hurtig avvikling av analoge signaler.

Det fremgår av det som er sagt over at departementet ikke er innstilt å kreve at NTV åpner for bruk av konvertere. Et slikt pålegg ville dels underminere det forretningsmessige grunnlaget for utbyggingen, dels redusere sannsynligheten for at nettet gir seerne en "digital merverdi" i form av nye, attraktive tjenester.

Del 2 av spørsmålet referer til NORTIBs forslag om at boksene bør være gratis. Det er neppe økonomi i en forretningsmodell som forutsetter at konsesjonæren skal dekke seernes utgifter til mottakere. Det ville være vanskelig å finne rettferdige og praktikable kriterier for å begrense hvilke husstander som skulle ha rett til gratis mottakere. Trolig ville så godt som alle som hadde fått tilbud om gratis mottaker takke ja. Totalkostnadene ved å pålegge konsesjonæren å dele ut mottakere gratis ville bli så høye at det digitale bakkenettet ikke vil være økonomisk interessant. Vi vil i den forbindelse minne om at NTV i sin opprinnelige forretningsplan la opp til å dele ut gratis bokser mot at seerne tegnet et NTV-abonnement. Denne modellen ble forkastet bl.a. fordi NTV innså at den økonomiske risikoen kunne bli uhåndterlig.

Vi vil for øvrig også vise til at det i andre deler av IKT-markedet, eksempelvis mobiltelefoni, er forbrukeren selv som finansierer eget mottakerutstyr. Tilsvarende har historisk sett også alltid vært tilfelle i fjernsynssektoren.

6. *Det ble også hevdet at slike bokser som over nevnt ikke finnes tilgjengelig i det norske markedet. Er det aktuelt for myndighetene å bidra til å presse på for at slike "Set Top Box"-er blir satt i produksjon?*

Departementet viser til svar på spørsmål 5 over, der vi viser til at det er sannsynlig at et pålegg rettet mot NTV om å tillate konvertere vil underminere sentrale forutsetninger i NTVs forretningsmodell. Det er følgelig heller ikke aktuelt for myndighetene å presse på for å fremme en slik utvikling.

Det er etter hvert utviklet et internasjonalt marked for mottakere, og tilgjengeligheten av konvertere vil først og fremst bero på hvordan markedet for mottakere reguleres. Dersom NTV ikke gis anledning til å kreve en minimumsfunksjonalitet i mottakerne, vil tilgjengeligheten av mottakere primært styres av etterspørselen i markedet. I en slik situasjon vil det neppe være nødvendig for myndighetene å foreta seg noe for å sørge for tilgjengeligheten av konvertere.

Vedlegg 2

Brev fra Kultur- og kirkedepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 27. januar 2004

St.meld.nr 44 2002-2003 om digitalt bakkenett for fjernsyn - henvendelse fra TVInvest til Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen

Kultur- og kirkedepartementet viser til brev av 20. januar 2004 fra Stortingets Familie-, kultur- og administrasjonskomité. I brevet ber komiteen om departementets merknader til en henvendelse fra TVInvest v/Erik Rynning. Etter det departementet kan se inneholder henvendelsen fra TVInvest fire anbefalinger. Våre kommentarer til TVInvests synspunkter følger nedenfor.

1. Stortinget bør utsette sin behandling av St. meld. nr 44 (2003-2004).

Første gang spørsmålet om digitalt fjernsyn ble lagt frem for Stortinget var i St. meld. nr. 46 (1998-99) Digitalt fjernsyn. Saken ble også utførlig omtalt i St. meld. nr. 57 2001-2002) I ytringsfrihetens tjeneste, før Regjeringen presenterte sitt endelige opplegg i St. meld. nr 44 (2002-2003). Saken er følgelig allerede gjort til gjenstand for en svært omfattende og tidkrevende politisk behandling. I dette perspektivet kan vi ikke se at det med rimelighet kan kalles hastebehandling om Stortinget behandler saken nå.

Stortinget har tidligere lagt til grunn at en eventuell utbygging av et digitalt bakkenett for fjernsyn må være markedsbasert. Dette forutsetter at bakkenettet kan bygges ut på en bedriftsøkonomisk forsvarlig måte. I de senere år har de konkurrerende distribusjonsplattformene, i første rekke satellitt, gradvis fått økt seeroppslutning. Jo flere seere som abonnerer på kabel- eller satellitt-tilbud, desto vanskeligere vil det være å etablere et konkurrerende alternativ. En forsinkelse av konsesjonssaken ville derfor kunne bidra til å underminere grunnlaget for en markedsbasert utbygging av bakkenettet.

Departementet viser videre til omtalen i St. meld. nr 44 av de økonomiske konsekvenser dersom de analoge sendingene ikke avvikles (kap 7.9) Siden meldingen ble fremmet har Telenor som kjent fremlagt nye og lavere anslag for hva det vil koste å bygge et digitalt bakkenett. Lavere utbyggingskostnader vil styrke bakkenettets relative konkurransekraft. Vurderingene i meldingens kap. 7.9 har imidlertid fortsatt relevans i den forstand at dersom beslutningen om å bygge et digitalt bakkenett i Norge drar ut i tid, så vil dette kunne svekke bakkenettets relative konkurransekraft vis a vis konkurrerende nett. Dette vil være beklagelig, fordi det per i dag ikke finnes reelle alternativer til bakkenett

dersom man ønsker å gi hele befolkningen et tilbud om digitalt fjernsyn.

Departementet viser også til de forestående internasjonale frekvenskonferanser i Genève i 2004 og 2006. Tema for disse konferansene vil være hvordan man skal utnytte de deler av frekvensbåndene som vil bli frigjort når de analoge fjernsynssendingene blir avviklet. Disse frekvensene kan anvendes til f. eks. ordinært fjernsyn, høykvalitetsfjernsyn (HDTV), fjernsyn for mobilt mottak, fjernsyn til håndholdte terminaler (DVB-H), eller til ulike former for datatrafikk. Erfaring tilsier at de land som har de mest konkrete planer for bygging av nett/utvikling av tjenester også har det gunstigste utgangspunktet i frekvenskonferansene. Man kan følgelig ikke se bort fra at en utsettelse av saken vil kunne svekke Norges posisjon i de kommende frekvenskonferanser.

TVInvest hevder også at "saken er i en meget tidlig fase i Europa". Vi kan vanskelig se at det er dekning for en slik påstand. Det er redegjort for utviklingen ellers i Europa i et eget vedlegg til Stortingsmeldingen. Vi viser for ordens skyld til at det allerede er bygget ut digitale nett i Sverige, Storbritannia, Spania, Finland, Nederland og deler av Tyskland. Etter det vi kjenner til planlegger bl.a Italia, Frankrike og Danmark lansering av digitale bakkenett i løpet av 2004. En utsettelse av saken vil snarere innebære at Norge sakker akterut i forhold til utviklingen ellers i Europa.

2. Konsesjonen bør utlyses på nytt.

TVInvests subsidiære påstand er at konsesjonen bør lyses ut på nytt, fordi det har fremkommet nye opplysninger. Konsesjonen ble kunngjort i juni 2002. Vi kan ikke se noe forhold som tilsier at konsesjonen bør kunngjøres på nytt. Departementet vil her vise til at det er nødvendig å skille mellom de forutsetninger som ble lagt av konsesjonsmyndighetene ved kunngjøringen av konsesjonen, og de økonomiske forutsetninger som potensielle interessenter la til grunn på søketidspunktet. Endringer som ikke omfattes av kunngjøringen, f. eks. det antatte nivået på investeringsbehovet i et nytt nett, kan ikke gi grunnlag for ny utlysning av konsesjonen. Sistnevnte må betraktes som et forhold

mellom søkeren og den som eventuelt vil stå som utbygger.

3. NRK og TV 2 bør ikke få konsesjonen.

Vi oppfatter TVInvest slik at rene konkurransemessige betraktninger tilsier at NRK/TV 2 gjennom sitt datterselskap NTV ikke bør få konsesjonen.

NTV var eneste søker til konsesjonen. Departementet kjenner ikke til at det finnes andre, seriøse interessenter. Følgelig må det legges til grunn at dersom NRK/TV 2 skulle diskvalifiseres som konsesjonær, vil konsekvensen være at det ikke lar seg gjøre å realisere et markedsbasert bakkenett i Norge. Dette vil innebære at man ikke får realisert de konkurransemessige gevinster som følger av etableringen av et bakkenett. Disse gevinster følger primært av at bakkenettet vil bli en konkurrent til kabel- og satellitt-tilbyderne, samt at nettet gir mulighet for flere kringkastere (enn TV 2) til å nå ut med sitt tilbud til hele befolkningen. Vi viser i denne forbindelse også til Konkurransetilsynets brev av 18. desember 2002 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet (vedlegg 5 til St. meld nr 44).

Departementet vil samtidig understreke at vi er oppmerksom på at NRK og TV 2s dominerende posisjon på kringkastingsmarkedet tilsier at man i selve konsesjonsvilkårene tar inn bestemmelser som sikrer andre kringkastere reell tilgang til nettet. Denne tilgangen må skje på vilkår som tilsvarer de NRK/TV 2 selv tilbyr av NTV. Som varslet i meldingen vil vi involvere konkurransemyndighetene i forbindelse med utforming av konsesjonsvilkårene.

4. Dersom konsesjon tildeles bør det utlyses en ny konsesjon for en ny kanal i signalpakke 1.

Etter det vi kjenner til legger NTV opp til at man i første omgang vil bygge ut to signalpakker med tilnærmet lik befolkningsdekning. Dette vil innebære at nettet innledningsvis vil gi rom for opp mot 10 riksdekkende kanaler. Som nevnt over vil vi i forbindelse med utforming av konsesjonsvilkår stille krav om tilgang for andre kringkastere. Dette vil ivareta de hensyn vi antar ligger til grunn for TVInvests synspunkt.

Vedlegg 3

Brev fra Kultur- og kirkedepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 4. februar 2004

Vedrørende artikkel om "Digitalt bakkenett for kringkasting og EØS-avtalen"

Kultur- og kirkedepartementet viser til Familie- kultur- og administrasjonskomiteens brev av 28. januar 2004 vedrørende stipendiat Tarjei Bekkedals brev til komiteen, med henvisning til hans artikkel om "Digitalt bakkenett for kringkasting og EØS-avtalen". Som Bekkedal selv opplyser, har han tidligere vært ansatt i Mediaavdelingen i KKD.

Siden de påstander som fremsettes kan synes å ha alvorlige implikasjoner for behandlingen av saken, har departementet funnet grunn til en relativt utførlig vurdering. Et hovedtema i artikkelen er at departementet i arbeidet med St. meld. nr. 44 skal ha neglisjert de forpliktelser som følger av EØS-avtalen.

Departementet har i arbeidet med utlysningen av konsesjonen og senere utarbeidelsen av stortingsmeldingen lagt stor vekt på vurdere alle EØS-rettslige spørsmål. I dette arbeidet har vi trukket på den kompe-

tanse som finnes i sentralforvaltningen, herunder UD, SD, NHD, AAD og JD. Det har også blitt avholdt møter med EU-kommisjonen og ESA for å avklare ulike EØS-rettslige aspekter.

Det fører for langt å kommentere alle påstander i artikkelen. Vi har valgt å fokusere på hans tre hovedpåstander. På generelt grunnlag vil vi peke på at artikkelen inneholder en del relativt bastante tolkninger av et meget komplekst og (for ekomlovens del) helt nytt regelverk. Gjennomføringen og fortolkningen av EØS-regelverk utvikles i en prosess over tid gjennom meddelelser o.l. fra EU-kommisjonen, drøftelser i de aktuelle arbeidsgrupper i EU, samråd mellom medlemslandene og EUs ulike organer, samt rettspraksis. Komplexiteten i disse prosessene tilsier at man bør være varsom med å trekke for absolutte konklusjoner, særlig i forhold til helt nytt regelverk. En annen observasjon er at Bekkedal ved å anlegge en ensidig juridisk tilnærming tilsynelatende overser at EU også er et politisk system, der f. eks. hensynet til sterke nasjonale allmenne hensyn ofte har stort gjennomslag.

Påstand 1: KKD er inhabilt som konsesjonsmyndighet pga eierskapet i NRK.

Under henvisning til at EUs rammedirektiv for elektronisk kommunikasjon inneholder et krav om strukturelt skille mellom reguleringsmyndigheter og konsesjonær, hevder Bekkedal at det er tvilsomt om Kultur- og kirkedepartementet vil ha kompetanse til å opptre som tildelingsmyndighet.

EUs direktiver om elektronisk kommunikasjon, herunder rammedirektivet, er allerede implementert i norsk lovgivning ved vedtagelsen av Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven). Direktivene vil formelt bli gjort til en del av EØS-avtalen ved EØS-komiteens behandling 6. februar d.å.

En aktør som ønsker å bygge et digitalt bakkenett trenger konsesjon både etter ekomloven og kringkastingsloven, og KKD og SD vil derfor begge være konsesjonsmyndighet. På denne bakgrunn valgte Regjeringen på et tidlig tidspunkt å slå sammen konsesjonsprosessene for bakkenettet. Formålet var å unngå at konsesjonssøkerne måtte forholde seg til mer enn én søknadsprosess, samt å finne en modell som sikret at både medie- og telepolitiske hensyn ble tilstrekkelig ivarettatt. Når det er KKD alene som står som avsender av St. meld nr 44 har dette sammenheng med at meldingen primært tematiserer hvilke mediepolitiske hensyn som bør være oppfylt for at staten skal kunne akseptere at NRK og TV 2 skruer av sine analoge sendinger.

Bekkedals påstand om at kravet om "strukturell separasjon" er til hinder for at KKD er konsesjonsmyndighet er av flere grunner lite treffende. Selv om statsråden utgjør generalforsamlingen i NRK, eksisterer reelt sett en separasjon i den forstand at statsråden av formelle og prinsipielle grunner må utvise tilbakeholdenhet ved styringen av selskapet. Dette gjelder selvsagt i forhold til redaksjonelle beslutninger, men også i forhold til den forretningsmessige drift. Det følger av aksjeselskapsformen at ansvaret for den forretningsmessige

drift ligger hos selskapsledelsen. Når det gjelder NTV er kravet om "strukturell separasjon" oppfylt idet selskapet er eiet av NRK og TV 2 i fellesskap, og KKD har ikke noen reell innflytelse over aktivitetene i selskapet.

Departementet vil før øvrig vise til at hensynet bak separasjonskravet i direktivet er at det ikke skal være tvil omkring reguleringsmyndighetenes habilitet. Dette hensynet vil, uavhengig av det som er sagt over, være ivarettatt i kraft av at det kun har meldt seg én interessent til konsesjonen.

Påstand 2: Stortingets mulighet til å påvirke konsesjonsprosessen er begrenset

Av autorisasjonsdirektivet, som er ett av EUs direktiver for elektronisk kommunikasjon, fremgår det at prosedyrene for tildeling av tillatelser skal være åpne, transparente og ikke-diskriminerende. Bekkedal hevder at særlig kravet til transparens begrenser i hvilken grad Stortinget kan fastsette vilkår ut over de forpliktelser NTV har påtatt seg i sin søknad.

Argumentasjonen under dette punktet er preget av at Bekkedal ser ut til å ha misforstått hvilket tema Stortinget blir invitert til å ta stilling i St. meld. nr 44. Bekkedal uttaler i avsnitt 5.1 følgende:

"Stortingsbehandlingen har to formål. For det første inviteres Stortinget til å ta stilling til om det skal bygges et DTT-nett. For det andre gir behandlingen Stortinget en mulighet til å oppstille tilleggsvilkår til NTV."

Som komitéen er kjent med, er ikke dette en dekkende gjengivelse av tilrådingen i St. meld. nr. 44. Spørsmålet om det skal bygges et DTT-nett tok Stortinget stilling til i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 46 (1999-2000). Stortinget sluttet seg den gang til at det på visse vilkår kunne bygges et digitalt bakkenett for fjernsyn. Når saken fremmes på nytt for Stortinget i St. meld nr 44, så skyldes dette at NTV i sin søknad stilte som forutsetning at NRK og TV 2 skal tilates å avvikle sine analoge sendinger. Dette er en beslutning som har så vidt store mediepolitiske og samfunnsmessige konsekvenser at regjeringen så det som påkrevet å forankre beslutningen i Stortinget.

Det er ut fra dette lite dekkende å si at Stortinget gis anledning til å oppstille tilleggsvilkår til NTV. Stortinget står selvsagt fritt til å drøfte alle aspekter det måtte finne relevant. I tilrådingen i meldingen er imidlertid Stortinget invitert til å ta stilling til seks konkrete kriterier som må være oppfylt dersom NRK og TV 2 skal kunne avvikle sine sendinger. Det er NTVs eiere som er adressert for disse vilkårene, som følgelig ikke vil være å betrakte som deler av NTVs konsesjonsvilkår.

Bekkedal argumenterer for at myndighetenes frihetsgrader er begrenset av hvordan konsesjonsutlysningen er blitt utformet. Selv om det generelt vil være vanskelig for konsesjonsmyndighetene å pålegge konkrete konsesjonsvilkår som ikke følger direkte av utlysningen eller av relevant regelverk, er Bekkedals resonneringer i forhold til dette uten relevans for de politiske vurderinger Stortinget er invitert til å gjøre i forhold til St. meld. nr. 44.

Vi vil for ordens skyld føye til at det i de fleste land i vest-Europa i øyeblikket pågår en diskusjon omkring overgangen til digital distribusjon av fjernsyn. Dette er en diskusjon som overalt skjer i det politiske rom, i regi av regjeringer og nasjonalforsamlinger.

Påstand 3: NRK og TV 2 kan neppe drive et digitalt bakkenett uten at dette kommer i konflikt med EØS-avtalen art 59.

Innholdet i art. 59 er at tildeling av "særlige eller eksklusive rettigheter" ikke skal være i strid med øvrige avtalebestemmelser. Bekkedal hevder at det neppe vil være forenlig med art. 59 å tildele NTV mer frekvenskapasitet enn det eierne selv trenger. Bekkedal baserer sin påstand på en argumentasjonsrekke der et hovedpoeng synes å være at art. 59 setter en sperre for myndighetene mot gi en markedsaktør med en dominerende posisjon i ett marked en "særlig eller eksklusiv rettighet" i et annet.

Det er ikke et ukjent fenomen i EU-land at kringkastere driver som operatører av distribusjonsnett. For eksempel er BBC direkte involvert i bakkenettet i Storbritannia. Situasjonen er tilsvarende i Nederland. Også på tele-feltet er det vanlig at aktører som har konsesjon for å bygge og drive telenett også tilbyr tjenester i nettene. I slike tilfeller vil det oppstå et behov for å sikre konsesjonærens konkurrenter tilgang til nettet. Dette er bakgrunnen for at det nye ekom-regelverket omfatter regler om hvilke prinsipper som skal gjelde for tilbud om tilgang til nett. Dersom Bekkedals forståelse av art. 59 hadde vært korrekt ville det følgelig ha omfattende konsekvenser for tele- og kringkastingspolitikken i mange EU-land.

Hensikten med art. 59 er å sikre at medlemslandene ivaretar konkurransehensyn når de tildeler eksklusive rettigheter. I stortingsmeldingen vier departementet plass til en diskusjon av hvilke konkurransemessige virkninger bygging av et digitalt bakkenett vil kunne få. I kap. 4.3.6 beskrives hvordan et digitalt bakkenett vil kunne virke konkurransestimulerende i to separate markeder. I *markedet for innholdstjenester* vil det digitale nettet gi mulighet for flere aktører enn NRK og TV 2 til å sikre seg landsdekkende distribusjon. I *markedet for distribusjon av fjernsyn* vil det nettet kunne bli en reell utfordrer for kabel- og satellittaktørene.

Departementet er samtidig oppmerksom på at NRK og TV 2s eierskap i NTV reiser enkelte konkurranse-

rettslige problemstillinger. I meldingen signaliseres det derfor at vi vil innlede et samarbeid med konkurransemyndighetene for å sikre at konkurransehensyn blir tilstrekkelig ivarettatt. Etter ekomloven skal det tilbys tilgang til digitalt kringkastingsnett på "objektive, rimelige og ikke-diskriminerende" vilkår. KKD og SD vil i samarbeid med konkurransemyndighetene vurdere om det er behov for å fastsette særlige vilkår for å sikre virksom konkurranse (utover de plikter som følger av ekomloven og konkurranseloven).

Bekkedals resonnement ser ut til å hvile på en forutsetning om at en tildeling av konsesjon til NTV *nødvendigvis* vil skade konkurransen i markedet for distribusjon av kringkasting. Denne forutsetning er ikke holdbar. Det er riktignok vel kjent fra konkurranse-rettslig praksis at såkalt vertikal integrasjon *kan* ha konkurranse-skadelige virkninger. Dette gjelder spesielt i situasjoner der en aktør har en dominerende posisjon i ett ledd i en verdikjede og utnytter denne til å skaffe seg dominans i et annet ledd i en verdikjede. Samtidig er det også kjent at de konkurransemessige virkningene av vertikal integrasjon alltid må vurderes i forhold til den markedsmessige sammenheng de opptrer i. Sagt på en annen måte: Vertikalt integrerte selskap vil i noen sammenhenger kunne ha en uheldig innvirkning på konkurransen, i andre situasjoner kan virkningen av vertikal integrasjon være nøytral eller endog positiv.

Bekkedals argumentasjon i forhold til NTV som vertikalt integrert aktør fremstår i et slikt perspektiv noe ensidig. Han problematiserer f. eks. i liten grad det faktum at den rett NTV eventuelt blir tildelt *ikke* er en eksklusiv rett til å drive med distribusjon av kringkasting. Konsesjonen gir kun en rett til å drive distribusjon av fjernsyn i konkurranse med etablerte kabel- og satellittaktører som sammen kontrollerer over 70 pst. av markedet. NTVs potensielle mulighet til å misbruke sin posisjon, f. eks. til å stenge konkurrerende kringkastere ute fra nettet vil være svært begrensede. Vi vil tvert imot anta at NTV vil ha sterke incentiver til å prøve å tiltrekke seg flest mulig attraktive fjernsynskanaler for å gjøre bakkenettet konkurransedyktig.

Vi vil avslutningsvis peke på at dersom alternativet til å tildele konsesjon til NTV er at det i overskuelig fremtid ikke vil bli bygget et digitalt bakkenett i Norge, har vi vanskelig for å se at dette kan virke konkurransestimulerende i noe marked.

Vedlegg 4

Brev fra Kultur- og kirkedepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiten, datert 4. februar 2004

St.meld. nr. 44 (2002-2003) Digitalt bakkenett for fjernsyn - spørsmål om kostnader i det analoge bakkenettet

Vi viser til komitéens brev av 3. februar d.å. I forbindelse med komiteens behandling av St.meld. nr. 44 ba komiteen departementet om svar på følgende spørsmål:

"Hva vil de årlige kostnadene være ved å utsette avstengningen av det analoge nettet utover år 2007? Vi vil gjerne vite kostnadene til vedlikehold mv. pr. år, og samlede kostnader ved en utsettelse med 5 år - til 2012."

Departementet vil innledningsvis vise til at beregninger av vedlikeholdskostnader ved videreføring av det analoge bakkenettet er omtalt flere steder i St.meld. nr. 44, særlig under kapitlene 4.3.4 og 7.9. Disse kostnadsanslagene fra Norkring har departementet kvalitetssikret gjennom bistand fra det britiske konsulentfirmaet Analysys, som i hovedsak gikk god for Norkrings anslag.

Beregningene av vedlikeholdskostnader for videreføring av det analoge bakkenettet i St.meld. nr. 44 er knyttet til andre tidsperspektiver enn det som fremgår av komiteens spørsmål. Komiteen ønsker beregninger av kostnadene til vedlikehold m.v i perioden 2007 - 2012, mens det i meldingen opereres med en 15-års periode fra 2003. I St. meld. nr 44 ble oppgraderingskostnadene anslått til mellom 900 og 1300 mill. kr (nåverdi). Departementet vil understreke at kostnadsanslagene i meldingen er akkumulerte investeringer over en periode på 15 år.

Norkring har på kort varsel søkt å utarbeide et anslag over kostnadene ved å utsette avstengningen av nettet fra 2007 til 2012. Norkring er ikke i stand til å gi et eksakt anslag på disse kostnadene, men anslår selve investeringsbeløpet til ca. 790 millioner kroner. I tillegg

til selve investeringsbeløpet kommer utgiftene til årlig drift og vedlikehold i ytterligere fem år, avhengig av bl.a. om et digitalt bakkenett blir bygget ut parallelt med fortsatt drift av det analoge nettet. Norkrings vurderinger følger vedlagt. Departementet vil for ordens skyld presisere at det ikke har vært mulig å kvalitetssikre anslagene fra Norkring.

Departementet vil likevel peke på at dersom man velger å forlenge det analoge nettets levetid med fem år, vil alle nye investeringer måtte avskrives over disse få årene (selv om den tekniske levetiden kanskje er 20 år). Følgelig vil NRKs og TV 2s leiekostnader i nettet antakelig stige vesentlig de siste årene av det analoge nettets levetid.

Departementet viser for øvrig til at Stortinget tidligere har forutsatt at en eventuell utbygging av et digitalt bakkenett for fjernsyn skal være markedsbasert. Det er samtidig en forutsetning for NTVs søknad at det skjer en hurtig avvikling av de analoge sendingene. Dersom man får en lang periode med parallelle analoge og digitale sendinger, antar departementet at det er sannsynlig at NTVs eiere vil kunne miste interessen for prosjektet, fordi merkostnadene knyttet til paralleldistribusjon vil være uakseptable.

Dersom byggingen av det digitale nettet blir utsatt noen år, er det en reell fare for at det ikke lenger vil være grunnlag for en markedsbasert utbygging av et fullt ut landsdekkende bakkenett. Dette har sammenheng med det potensielle kundegrunnlaget for et digitalt bakkenett reduseres i takt med at kabel- og satellittdistributørene vinner terreng. Dersom det ikke blir bygget et digitalt nett nå, er det følgelig sannsynlig at en utbygging av et digitalt bakkenett på et senere tidspunkt vil forutsette en form for statlig deltakelse og finansiering, jf kap. 7.9 i St. meld. Nr. 44.

Vedlegg 5

Brev fra Kultur- og kirkedepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 10. februar 2004

St.meld. nr 44 2002-2003 om digitalt bakkenett for fjernsyn

Vi viser til familie-, kultur- og administrasjonskomiteens brev av 9. februar 2004 med spørsmål knyttet til St.meld. nr. 44 (2002-2003) Om digitalt bakkenett for fjernsyn. Komiteens spørsmål er gjengitt i uthevet skrift.

Viser til dagens oppslag i Dagens Næringsliv (9. februar 2004) om at konsesjonsavgift for TV2 kan falle bort med digitalt bakkenett. Medfører dette riktighet, og hvor stort kan et slikt tap i så fall utgjøre for staten?

TV2s konsesjonsvederlag er knyttet til konsesjonen for analogt riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn. TV2 betalte ved tildelingen av konsesjonen et engangsvederlag på 150 mill. kroner til statskassen. I tillegg plikter selskapet i konsesjonsperioden (2003-2009) å betale inn årlige vederlag som dels er inntektsuavhengige og dels inntektsavhengige (jf. konsesjonens § 2-2 og 2-3), men som minimum utgjør 25 mill. kroner årlig. Med dagens nivå på reklameinntektene er størrelsen på vederlaget noe i underkant av 30 mill. kroner årlig.

I henhold til konsesjonsvilkårenes § 2-5 kan størrelsen på det årlige vederlaget reforhandles, bl.a. dersom andelen av seerne som faktisk mottar TV 2s allmennkringkastingskanal direkte fra analoge bakkesendere reduseres til mindre enn 15 prosent i løpet av konsesjonsperioden. Reduksjonen av vederlaget skal da stå i rimelig forhold til den reduserte betydningen av analog distribusjon.

Det er imidlertid mange usikre faktorer forbundet med utbyggingen av digitalt bakkenett. Det er vanskelig å si noe sikkert om hvilket tidspunkt den analoge dekningen vil være mindre enn 15 pst., men i henhold til NTVs planer vil dette muligens kunne inntreffe i 2006-2007. På denne bakgrunn kan det vanskelig sies noe sikkert om en eventuell reduksjon av det årlige vederlag i siste del av konsesjonsperioden.

Kan utbyggingen av digitalt bakkenett medføre at TV2 ikke lenger vil være et gratistilbud for seerne?

I henhold til TV2s analoge konsesjon kan selskapet allerede nå finansieres gjennom abonnementsinntekter, dersom selskapet ser seg tjent med det. I praksis er dette en teoretisk mulighet, fordi en abonnementsordning i det analoge nettet ville forutsette utplassering av mottakerutstyr hos seerne. I det digitale nettet er det enklere å etablere en betalingsordning fordi dekodeerne vil være utstyrt med tilgangskontrollsystem.

Departementet vil vise til at det i land som USA og Storbritannia nå markedsføres dekodere med harddisk og opptaksmuligheter. Disse gjør det bl.a. mulig for seerne å "hoppe over" reklameblokkene. Dette har bidratt til å skape tvil om grunnlaget for å finansiere fjernsynsselskapet via reklameinntekter alene på sikt. Dette tilsier at det neppe er hensiktsmessig at TV 2 skal ha et tidsmessig ubegrenset og ufravikelig krav på seg til å ha reklame som eneste inntektskilde.

Hvilke ordninger vil NTV innføre for å sikre brukerinnflytelse, valgfrihet og differensiering mellom ulike geografiske områder når det gjelder sammensetningen av ulike kanalpakker.

Kunngjøringen av konsesjonen for drift av et digitalt bakkenett for kringkasting inneholder ingen eksplisitte forutsetninger om at det ville stilles vilkår om brukerinnflytelse, kanalvalg mv.

NTV har i sin konsesjonssøknad heller ikke orientert om eventuelle ordninger som skal sikre brukerinnflytelse, valgfrihet og differensiering mellom ulike geografiske områder når det gjelder sammensetningen av ulike kanalpakker (utover en henvisning til lokal-tv-sektorens behov).

I kunngjøringen av konsesjonen heter det bl.a. at andre rettigheter og plikter for konsesjonæren enn det som fremgår av kunngjøringen, også kan inngå i konsesjonsvilkårene. Det vil imidlertid være vanskelig for konsesjonsmyndighetene å pålegge konkrete konsesjonsvilkår som ikke følger direkte av utlysningen, søknaden eller relevant regelverk.

Departementet vil avslutningsvis opplyse om at det følger av lov om elektronisk kommunikasjon § 4-3 at NTV må tilby innholdsleverandører tilgang på objektive, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår. Dette vil følgelig ivareta seernes valgfrihet indirekte gjennom å legge til rette for at ulike tilbydere slipper til i nettet.

