

Riksblokk 2 bør lyses ut

Utgangspunktet for mediemyndighetene og Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet for bruken av Riksblokk1, Riksblokk 2 og for så vidt også FM-ressursene må være å skape en mest mulig konkurransedyktig radiobransje med mediemangfold.

Nkoms overordnede mål er å følge Ekom-lovens formålsparagraf hvor det heter at:

§ 1-1. Formål

«Lovens formål er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon».

Som vi vet har disse retningslinjene så langt ikke vært retningsgivende for verken Riksblokk 1 eller 2 og heller ikke for forvaltningen av FM-ressursene. Riksblokk 1 ble som kjent reservert for de to kommersielle aktørene Bauer og MTG uten at andre fikk anledning til å søke eller delta i denne prosessen. I tillegg lagde de nasjonale aktørene sammen med Norkring en «forkjøpsrettsavtale» som betydde at ingen andre aktører kunne ta i bruk Riksblokk 2 uten at MTG og Bauer skulle varsles om det, og at de også hadde en rett til å tre inn i eventuelle tilbud som Norkring fikk fra andre aktører.

Riksblokk2 levert tilbake

En mer inngående beskrivelse av dette handlingsforløpet finnes i Radio Metros klage til Konkurransetilsynet fra 15.januar 2018. Forløpet til denne klagen var at Konkurransedirektøren skrev en artikkel om disse forholdene og med sterk kritikk av de nasjonale aktørenes handlemåte. Vedlagt følger kronikken.

Etter å ha behandlet saken i ett år fant tilsynet ut at de ikke hadde ressurser til å behandle dette lenger, og saken ble lagt til side uten at de tok standpunkt til saken. Klagen hadde imidlertid den effekt at Norkring leverte sin anleggskonsesjon på Riksblokk 2 tilbake til myndighetene og det er jo av den årsak at vi nå er inne i en ny prosess om Riksblokk2.

Problemet er imidlertid at aktørenes handlemåte førte til at Riksblokk2 ikke kunne tas i bruk på det tidspunktet hvor det ville hatt størst effekt. Det hadde vært i 2016 og i 2017 hvor overgangen fant sted. Dermed oppnådde aktørene det de ønsket som var at ingen skulle kunne ta i bruk denne ressursen mens overgangen skjedde.

Hele denne prosessen har foregått i strid med Ekom-lovens formålsparagraf og konkurranselovgivningen. Det kan være nyttig at Nkom i utarbeidelsen av retningslinjer for Riksblokk 2 kjenner til noe om detaljene i denne prosessen. Jeg har derfor vedlagt klagen til Konkurransetilsynet i denne oversendelsen. De forskjellige vedleggene kan også gjøres tilgjengelig for Nkom dersom det har interesse.

Hva nå?

Det er mer usikkert nå om og hva Riksblokk2 kan benyttes til for å skape mer konkurranse, økt mediemangfold og en mer livskraftig radiobransje. Det er 7-år siden Riksblokk1 startet opp. Lokalradioblokkene er også utbygd flere steder og det vil også influere på konkurransesituasjonen for Riksblokk2. Det er et begrenset antall radioaktører slik at det ikke er gitt hva blokka nå eventuelt kan representere av mediemangfold.

Forutsetningene i meldingen

Det er interessant i dag å lese hva departementet skrev i Stortingsmelding 8. Digitalisering av radiomediet, 2010-2012 om Riksblokk2. Det omhandles i kapittel 6.4.5.3.

Det henvises der til at det er etterspørsel fordi Digitalradio Norge allerede på det tidspunkt hadde søkt om få tilgang til blokka. Her kom man som kjent etter hvert opp i den litt underlige situasjon at det ble auksjon mellom Telenor/Norkring på den ene siden og Digitalradio Norge med NRK og P4 på den andre. Det falt mang harde ord mellom partene, men det var Norkring som ikke uventet gikk seirende ut av auksjonen. Deretter fikk man tydeligvis til en form for samordning og enighet mellom partene og Riksblokk 2 ble senere ikke tatt i bruk og kapasiteten ble ikke lyst ut.

I meldingen fra 2010 skriver departementet den gangen at Riksblokk 2 bør kunngjøres så snart som mulig. Kapasiteten er tjenestenøytral dvs. at etterspørselen skal avgjøre hva slags tjenester som skal finnes i blokka. Her står det også at det ikke bør være en statlig oppgave å velge hvilken teknologi som skal benyttes. Det henvises videre til at Riksblokka og Regionsblokka oppfyller de kulturpolitiske mål om at hele folket skal få en digital merverdi. Det bør derfor ikke stilles slike krav til Riksblokk2. Det er nettutbyggeren selv som derfor bør ta stilling til dekningsgraden.

Myndighetene rolle

Det myndighetene bør gjøre nå er derfor å lyse den ut på vanlig måte uten at det stilles en hel rekke forutsetninger og premisser for bruken verken når det gjelder tekniske forutsetninger, distribusjonsgrad eller økonomiske garantier slik det ble lagt opp til i Stortingsmeldingen. De som har kapasitet i Riksblokk 1 bør ikke delta i denne prosessen. Da ser man om og eventuelt hva som er markedsinteressen for denne blokka nå.

Svein Larsen

Aff. post 22/12-17

DAB til besvær

Overgang til DAB kunne gitt økt konkurranse og mer mangfold i radiomarkedet, men de etablerte selskapene hindret det.

Den første utbyggingen av det nasjonale DAB-nettet (såkalt regionblokk og riksblokk I) gir 30 landsdekkende radiokanaler, betydelig mer enn i FM-nettet. I melding til Stortinget i 2011 (Meld. St. 8 2010-11) slås det fast at 'innholdet i riksblokken vil bli preget av både innholdsbredde og eiermangfold', nettopp fordi det er så mange kanaler. Det ble derfor ikke stilt noen spesielle krav, for eksempel om programprofil eller eierskap. Hvem som skulle få konsesjon var bestemt av hvem som fikk en avtale med netteier, og slik sett bestemt utelukkende basert på kommersielle interesser.

Det er i dag 30 landsdekkende radiokanaler på DAB-nettet, slik som planlagt, og det tyder på både mangfold og konkurranse. Men kanalene er fordelt på kun tre selskaper. NRK har hele 15 kanaler, mens de resterende 15 kanalene er fordelt på to internasjonale selskaper; MTG med bl.a. P4 og Bauer Media med bl.a. Radio Norge.

I de neste 15 årene er det svært begrensede muligheter for nye aktører å etablere en landsdekkende radiokanal. På det landsdekkende DAB-nettet som nå er bygget ut har de tre aktørene sikret seg all kapasitet helt frem til 2032, og dermed stengt ute potensielle utfordrere i det nasjonale markedet. I prinsippet er det en mulighet for å bygge ut DAB-nettet ytterligere, gitt at en ny aktør legge penger på bordet for ytterligere utbygging av nettet. Men gitt den sterke stillingen som de tre etablerte radiokanalene har, er det av forståelige grunner lite fristende for noen nye landsdekkende aktører å påta seg store forpliktelser i et slikt marked.

Det er vanskelig å se at det nå er hardere konkurranse enn det var før etableringen av DAB. Det har ikke blitt flere aktører enn det var, da det landsdekkende markedet både før og nå er dominert av tre selskaper. Det er også vanskelig å se hvordan mangfoldet nå skal bli bedre. Et selskap bør ha anledning til å tilby flere kanaler, fordi det kan være fornuftig for selskapet å spre ut sitt tilbud og dermed nå en større samlet lytterskare. Slik sett er det bra at NRK i sin tid gikk fra en til tre radiokanaler. Men denne gevinsten må da være uttømt lenge før NRK gis anledning til å tilby sin radiokanal nummer 10 eller for den saks skyld kanal nr. 15? Hvorfor ikke gi noen flere enn de tre etablerte noen av de 30 kanalene, og dermed gi dem mulighet til å finne sin egen vri på hvordan de skal posisjonere seg for å nå lyttere?

Min største bekymring er at den valgt løsningen struper mangfoldet på en helt annen og kanskje enda mer alvorlig måte. Særlig i mediemarkeder bør vi være opptatt av ikke bare emnemangfold, men også ytringsmangfold. Gitt den teknologiske utviklingen med et stort antall kanaler, hvorfor har vi valgt en løsning der kun tre stemmer kommer til orde i det nasjonale radiomarkedet? Dette er også en type mangfold vi som lyttere, og mediemyndigheter, bør være opptatt av. Som beskrevet i meldingen til Stortinget i 2011, vil eiermangfold også kunne medvirke til større redaksjonell frihet og sikre medias rolle som kritikere av politisk og økonomisk makt.

Myndighetene har åpnet for noe som ligner på konkurranse om markedet, der det kreves så store investeringer at kun de store aktørene kan delta. De store kommersielle kanalene har fått mulighet til å få kontroll over flest mulig kanaler, og dermed mulighet for å kjøpe seg fri fra konkurranse fra nykommere. Ingen små kommersielle aktører har mulighet for å hevde seg i en slik konkurranse. En slik konkurranse om markedet kan egne seg godt i for eksempel fergemarkedet, der en vil ha ett selskap til å trafikere en strekning. Men i mediemarkedet bør en heller fokusere mer på å få konkurranse i markedet, ikke konkurranse om markedet der en eller et fåtall vinner hele markedet. Hvorfor valgte en ikke å lyse ut flere mindre pakker av kanaler, hvor en utformet konkurransereglene slik at en sikret at kanalene ble fordelt på flere aktører? Lærdommen er at når eiermangfold er viktig, bør vi designe organiseringen av et nytt marked slik at det er en åpning for nykommere.



Konkurransetilsynet
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Att: Konkurransedirektør Lars Sørgård

Klage på konkurranseatferd i radiobransjen

Klager: Radio Metro AS, Org nr. 959 380 708, Akersgaten 45, 0158 Oslo

Innklagede 1: P4 Radio Hele Norge AS Org nr. 963 789 505, Storgata 129, 2615 Lillehammer.

Innklagede 2: Bauer Media Norge AS org nr 958 959 893, Jernbanetorget 4a, 0154 Oslo

Det vises til konkurransedirektørens kronikk i Aftenposten 22. desember 2017 hvor det tas opp en rekke kritiske og interessante spørsmål og synspunkter angående innføring av DAB i Norge.

Helt siden DAB-høringen i Stortinget 2011 har vårt selskap Radio Metro og etterhvert også Norsk Lokalradioforbund (NLR), der undertegnede har sittet som styreleder fra 2014, arbeidet med å ta opp flere av de problemstillingene som reises i kronikken. Vi hadde i det lengste regnet med at vi kunne få tilslutning til noen av våre synspunkter fra norske myndigheter og de nasjonale radioaktørene, men tiden har vist at det har vi ikke lykkes med.

Vi reiser derfor nå klagesak mot de to nasjonale radioaktørene MTG og Bauer Media for å ha utformet og inngått avtaler i den hensikt å utestenge oss og andre tredjeparter fra å delta i det nasjonale distribusjonssystemet Riksblokk 1 og Riksblokk 2 og dermed i praksis også utestenge nye radioaktører fra å kunne konkurrere i det nasjonale radiomarkedet helt frem til 2032.

Nå som de nasjonale FM-stasjonene er slukket, så vil det praktiske handlingsrommet på DAB-feltet være kraftig redusert, selv om tilsynet

skulle pålegge konkurransefremmende tiltak. De fleste nordmenn har allerede kjøpt inn og stillet inn DAB-radio i hjemmet og ca. 50% av norske biler er utrustet med DAB-apparater.

Når en radiolytter først har stillet inn radioen sin f.eks. på Riksblokk 1 så vil ikke nye kanaler i denne blokka dukke opp på radioapparatet uten at brukeren gjør en teknisk omstart av radioen og scanner hele frekvensspekteret på nytt. De fleste som har fått dette til å fungere til å spille sin foretrukne radiokanal vil neppe prøve å foreta "rescan" av frykt for å miste egen kanal. På noen radioapparater er det også svært vanskelig å finne nye DAB-kanaler på lokalradioblokka.

For å kunne få noe ut av en plass i det nasjonale DAB-nettet burde man ha vært klare til å sende høsten 2016 da svært mange nordmenn gjorde sine forberedelser i hus og bil frem mot slukningsåret 2017. "Siste frist" for å bli funnet av et rimelig antall DAB-lyttere er vel kanskje 2-3 måneder før det nasjonale FM signalet slukkes i regionen - m.a.o. i andre halvår 2017.

Kampanjeorganisasjonen for å innføre DAB; Digitalradio Norge (DRN) gjorde ulike fremstøt mot lokalradio for å få lokalradio med på ideen om å gå over til DAB. Først i 2006, deretter i 2008 og siste gang i 2010. Men i flere stortingsmeldinger som berørte DAB fra 1992 til 2007 ble det slått fast at DAB-teknologien var lite egnet for lokalradio slik denne sektoren var organisert i Norge. Forslaget fra DRN til Metro om gå inn i et "prøveprosjekt" på DAB i mai 2010 ville koste ca 1,7 millioner årlig, noe som fremsto som helt urealistisk ettersom teknologiskiftet for nasjonal DAB på det tidspunktet verken var vedtatt av Stortinget eller hadde fått naturlige tilhengere blant norske radiolyttere. I tillegg skulle lokalradios situasjon behandles i egen Stortingsmelding i 2015.

I denne perioden ble det også klart at DAB-teknologien mistet stadig mer momentum i resten av verden ettersom streaming på internett allerede på dette tidspunkt hadde demonstrert tilstrekkelig kapasitet til å tilby et fullgodt digitalt alternativ til DAB.

Men når det ble klart at Stortinget likevel vedtok nasjonal FM-slukking og slukking av FM i de fire største byene og at NRK ville tre ut av Riksblokk 1 og dermed frigi vesentlig ny ledig kapasitet i Riksblokk 1, så tok Radio Metro kontakt med anleggskonsesjonær Norkring for å undersøke mulighetene for å kunne leie slik kapasitet.

Den 8 desember 2015 sendte vi en forespørsel til administrerende direktør i Norkring med forespørsel om å leie en plass i Riksblokk 1. Kopi ble sendt Medietilsynet. Vi sendte videre en purring til samme den 18 desember 2015. Begge henvendelser forble ubesvarte. Derimot fikk vi svar fra medietilsynet den 22 desember samme år om at all kapasitet var

utleid til Digitalradio Norge (DRN) også etter at NRK friga den kapasitet de til nå hadde benyttet. Vedlegg 1.

Det var for oss noe overraskende at det ikke var kapasitet ettersom det var blitt klart at NRK, som leide en betydelig andel av kapasiteten i den kommersielle riksblokka ville frigjøre kapasiteten i Riksblokk 1 gjennom 2017.

Den 29 desember 2015 fikk vi, etter forespørsel, innsyn fra KKD i **«Avtale om sendertjenester for riksdekkende kringkasting (DAB) mellom Digitalradio Norge og SBS Radio Norge og Norkring»** datert 4 mai 2012. (Vedlegg 2)

I dette dokumentet fremgår det i avtalens § 4

“I lys av partenes investeringer og eksponering knyttet til digitaliseringen av det riksdekkende radionettet, og for å sikre bærekraftig utnyttelse av kapasiteten i Riksblokken, er partene enige om at eventuell utbygging av Riksblokk II som iverksettes før 31 desember 2018 skal forutsette enighet mellom Partene. Etter dette tidspunkt skal Norkring, før Norkring eventuelt innleder forhandlinger med tredjepart om utbygging av Riksblokk II, gi Operatørene (DRN og SBS red. anm.) tilbud om slik utbygging med svarfrist 30 dager.”

I denne paragrafen avtaler partene at en eventuell nasjonal utbygging av Riksblokk 2 før utløpet av 2018 må være enstemmig blant de som allerede deler all kapasitet seg i mellom.

Det er også interessant å merke seg at denne avtalen ble inngått **før** Norkring får konsesjon for Riksblokk 1 den 21 mai 2012 og konsesjon for Riksblokk 2 den 29 mai 2012.

Vi er ikke kjent med at noen - verken norske eller utenlandske aktører - fikk tilbud om kringkastingskapasitet i noen av de nasjonale DAB blokkene i løpet av disse maidagene i 2012 som regulerte kapasiteten fram til 2032.

Det kan etter vår vurdering synes som om denne bestemmelsen i paragraf 4 i avtalen kan være et brudd på bestemmelsene i Konkurranselovens paragraf 10 første ledd som forbyr samarbeid mellom foretak som har til formål eller virkning å begrense konkurransen. Det kan godt være at dette og andre forhold i avtalen også er et brudd mot andre bestemmelser, men det overlater vi til tilsynet å vurdere.

I denne avtalen henvises det forøvrig også til en **avtale 2** som vi ikke har fått innsyn i. Vi vet imidlertid at denne skulle tre i kraft dersom Bauer (dengang SBS) ikke skulle tiltre avtalen. Det antas at også denne avtalen skulle fordele all kapasitet mellom hovedaktørene.

Allerede i januar 2016 fikk vi beskjed fra KKD om at avtalen var utlevert oss ved en inkurie og at alle kopier måtte slettes.

Etter noe korrespondanse ble vi likevel innvilget innsyn i avtalens pkt-1-4.

Den 2 februar 2016 skrev Lokalradioforbundet brev til Statsråden om avtalens punkt 4. Den 10 mars 2016 svarer departementet at den omtalte avtalen var blitt forelagt for partene i avtalen og som hadde meldt tilbake om at avtalens punkt 4 var blitt endret og ikke lenger var en del av avtalen. Det ble også opplyst om at departementet selv ikke er part i avtalen. Men avtalen var kjent for departementet. (vedlegg 3).

Partene valgte da å oppheve denne bestemmelse fordi avtalen ved en "inkurie" ble kjent for oss og at aktørene tydeligvis mente at en slik bestemmelse ikke tålte dagens lys. Men fra det tidspunkt ble det Norkring som skulle ivareta hensynet med og ikke gjøre Riksblokk 2 tilgjengelig for andre kringkastingsaktører.

På høsten 2016 ble vi kjent med at Norkring hadde leiet ut bestemte geografiske deler av Riksblokk 2 til A-media i Haugesund for å bygge ut et lokalradionett for DAB på Vestlandet. Denne avtalen trådte i kraft 1 januar 2017 med en varighet på 5 år og hadde den sideeffekt at Riksblokk 2 ikke lenger kunne brukes til å bygge en nasjonalt DAB nett siden hele Vestlandet "manglet".

Den 3 februar 2017 sendte vi en forespørsel til vår storkunde-kontakt Dag Skarsgård hos NorKring og spurte om mulighetene for å benytte Riksblokk 2 for å bygge ut en sammenhengende DAB blokk på Østlandet og Sørlandet på samme måte som A-Medias avtale på Vestlandet.

Denne forespørselen ble avvist av Norkring med den begrunnelse at Norkring har andre planer med denne ressursen. (Vedlegg 4).

Det er vanskelig å se hvordan denne prosessen skal endres eller omgjøres i forhold til at eventuelle nye aktører nå skal komme inn på et grunnlag som gjør at de kan konkurrere på like vilkår.

De nasjonale radioaktørene har operert DAB-nettet i mange år og bygd opp flere merkevarer. Det å komme inn på Riksblokk 1 i løpet av 2018 eller bygge opp Riksblokk 2 etter at de nasjonale kanalene har gått over til nasjonal DAB, representerer betydelige konkurranseutfordringer og en økonomisk satsing mindre aktører ikke vil ha mulighet til å greie.

Som konkurransedirektøren skriver i sin kronikk i Aftenposten: «I de neste

15 årene er det svært begrensede muligheter for nye aktører å etablere en landsdekkende radiokanal. På det landsdekkende DAB-nettet som nå er bygget ut har de tre aktørene sikret seg all kapasitet helt fram til 2032, og dermed stengt ute potensielle utfordrere i det nasjonale markedet.»

For å belyse saken best mulig for tilsynet har vi laget forskjellige vedlegg med forklaringer. Vi har lagt ved vedlegg 5 som gir en oversikt over radiomarkedet og vedlegg 6 som gir en beskrivelse av hva DAB-utbyggingen har kostet de kommersielle riksaktørene.

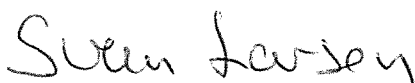
Saken har vært belyst fra en rekke sider tidligere slik at det burde være mulig for tilsynet å sette seg inn i saken uten overdreven bruk av ressurser. Vi er glad for at konkurransedirektøren nå tar fatt i disse problemstillingene.

Vi ønsker at konkurransetilsynet går gjennom saksforløpet, foreliggende korrespondanse og avtalen mellom de innklagede partene for å vurdere om dette er i strid med konkurranselovens bestemmelser.

Skulle det være tilsynets konklusjon så vil Radio Metro gå videre og søke erstattet vårt økonomiske tap. Vi har lagt ved et vedlegg som indikerer et mulig tap. (vedlegg 7)

Vi tror vedleggene samlet skulle gi tilsynet en god forståelse av sakens kjerne og hva som er hovedpunktene. Dersom det er tilleggsspørsmål eller andre spørsmål eller side av saken som ønskes belyst stiller vi naturligvis opp på det.

Oslo, 15 Januar 2018



Svein Larsen
Radiosjef
930 43 400