

NOU

Norges offentlige utredninger **1999: 26**

Konvergens

Sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. februar 1998.
Avgitt til Samferdselsdepartementet og Kulturdepartementet 18. juni 1999.

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Til Samferdselsdepartementet og Kulturdepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon av 13. februar 1998 et utvalg som skulle vurdere tele- og kringkastingslovgivningen i sammenheng. Utvalget legger med dette frem sin utredning.

Oslo, 18. juni 1999

Karin M. Bruzelius leder

Jon Bing

Jens C. Koch

Hilde Lovett

Vigdis Moe Skarstein

Helge Sønneland

Øyvind Christensen

Alf-Petter Tenfjord

NOU

Norges offentlige utredninge **1999: 26**

Del I Sammendrag og mandat

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Kapittel 1

Sammendrag

I mandatet ble Konvergensutvalget bedt om å kartlegge og analysere hvordan de elektroniske informasjonstjenestene utvikler seg, og i hvilken grad gjeldende regulering på tele- og kringkastingssområdene er tilpasset denne utviklingen. Utgangspunktet for denne vurderingen skulle være at reguleringer bør understøtte utviklingen av nye tjenester, ivareta viktige samfunnsinteresser, samt ivareta næringslivets og samfunnets behov for slike tjenester. På grunnlag av denne analysen skulle utvalget vurdere eventuelle behov for endringer i gjeldende reguleringer. Utvalget ble i tillegg bedt om å utarbeide konkrete forslag til fremtidige reguleringer som kan sikre de samfunnsmessige interesser på området, og eventuelt trekke opp prinsipielle linjer for videre utredning og oppfølging.

1.1 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

1.1.1 Konvergens

Begrepet «konvergens» har ingen entydig betydning, og det ble heller ikke spesifikt definert i utvalgets mandat. Ett fremtredende trekk ved konvergensutviklingen er imidlertid at sektorgrensene mellom kringkasting, tele og IT blir mindre tydelige. Etter hvert vil utviklingen gå i retning av at disse sektorene beveger seg mot en mer eller mindre tett sammenvevet informasjons- og kommunikasjonssektor. Den teknologiske utviklingen, særlig spredningen av digitalteknologien og nye kommunikasjonsprotokoller for Internett, er den viktigste drivkraften bak denne utviklingen. Andre viktige drivkrefter er deregulering av markedsaktørens rammebetingelser, økt utbredelse av digitalt mottakerutstyr og investeringer i ny infrastruktur for distribusjon av digitale signaler.

Med utgangspunkt i de endringsprosesser som finner sted i de ulike deler i verdikjeden har utvalget identifisert fire dimensjoner ved konvergens: tjenestekonvergens, nettverkskonvergens, terminalkonvergens og markedskonvergens.

Tjenestekonvergens kjennetegnes av at ulike tjenester henter formelementer fra hverandre, f.eks. digitale radioapparater som vil ha en liten skjerm. Skjermen gjør det mulig å kombinere utsendelse av ordinære radiosignaler med formidling av tekstmeldinger og bilder. Et annet aspekt ved tjenestekonvergens er tendensen til fremvekst av interaktive informasjonstjenester, der brukerne får større innflytelse på tjenestenes utforming og når de ønsker å benytte tjenestene. Foreløpig er de interaktive informasjonstjenestene mest utbredt på Internett, men etter hvert vil også en del av fjernsynskonsumet sannsynligvis bli interaktivt.

Nettverkskonvergens er karakterisert ved at infrastrukturene i prinsippet kan understøtte alle typer digitale informasjons- og kommunikasjonstjenester. Dette bryter med den tradisjonelle situasjonen, der ulike infrastrukturer har vært tilpasset og forbeholdt spesifikke tjenester. Et annet utviklingstrekk er at de fleste distribusjonsnettene bygges ut med returkanaler, slik at brukerne kan kommunisere mer direkte med tilbyderne av tjenestene. I tillegg innebærer nettverkskonvergens at det samlede omfanget av tilgjengelige

distribusjonsressurser øker betydelig. Dette vil gjøre det mulig å tilby flere og mer kapasitetskrevenne tjenester over nett.

Terminalkonvergens er kjennetegnet ved at stadig flere av mottakerapparatene blir digitaliserte. De generelle tendenser er at terminalene blir mer fleksible mht. hvilke tjenester de kan ta inn, og at de åpner for interaktive muligheter.

Markedskonvergens følger som en naturlig konsekvens av de forannevnte dimensjoner ved konvergens, og innebærer at økonomiske sektorer som tidligere var relativt klart atskilte gradvis infiltreres i hverandre. Markedskonvergens medfører følgelig at aktører som hittil har operert i klart atskilte markeder, i noen grad må konkurrere om de samme kundene. Dette har gitt opphav til en lang rekke endringer i aktørkonstellasjonene i markedene (fusjoner, allianser etc.).

1.1.2 Endringsbehov i gjeldende reguleringer

Behov for en mer «horisontal» tilnærming til reguleringen av tele-, kringkastings- og IT-sektorene Dagens regulering av tele- og kringkastingssektorene er preget av at disse er regulert som «vertikale» sektorer. Konvergensutviklingen medfører at grensene mellom sektorene endres og delvis forsvinner, og man ser konturene av en felles verdikjede for alle de aktuelle sektorene. Denne utviklingen legger et press på et reguleringssystem som er basert på klare og entydige grenser mellom ulike sektorer og ulike medier.

Konvergensutviklingen er fremdeles i en tidlig fase, og utvalget mener at det i noen tid fortsatt vil være hensiktsmessig å videreføre et vertikalt reguleringssystem. Utvalget ser imidlertid samtidig behov for en gradvis omlegging, i retning av et mer «horisontalt» system. Et grunnleggende prinsipp for en horisontal tilnærming, er at aktører som befinner seg på samme ledd i verdikjeden reguleres innenfor rammene av ett og samme lovverk. Dette kan sikre at aktører som konkurrerer i samme marked konkurrerer på mest mulig like vilkår. I tillegg kan en horisontal tilnærming bidra til et mest mulig helhetlig perspektiv som grunnlag for de reguleringer som ønskes. Dette er spesielt relevant for reguleringen av distribusjonsnett, som følge av utviklingen mot at ulike infrastrukturer blir konkurrerende og/eller supplerende.

Utvalget anbefaler at overgangen til en mer horisontal reguleringsform bør skje i to trinn:

- *På kort sikt* er det tilstrekkelig med en justering av ansvarsdelingen mellom tele- og kringkastingslovene. Kringkastingsloven bør i noen grad rendyrkes som en lov som regulerer innholdet av kringkastingstilbudet. Teleloven bør på sin side mer rendyrkes som en lov som regulerer distribusjon. En praktisk konsekvens av dette er at kringkastingslovens § 2-2 om konsesjonsplikt for anlegg for kringkasting og for videresending av kringkasting bør oppheves.
- *På lengre sikt* bør alt regelverk som vedrører IKT-sektoren spesielt samles i én lov. Denne løsningen vil være aktuell når digitaliseringsprosessen innen kringkasting er fullført, dvs. når alle de aktuelle sektorer har en felles basis i digital-teknologien.

En videreføring på kort sikt av dagens sektorlover aktualiserer spørsmålet om hvordan myndighetene bør håndtere de informasjons- og koordineringsbehov som denne løsningen skaper. Utvalget anbefaler at de aktuelle departementer, dvs. Samferdselsdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og han-

delsdepartementet, sammen etablerer et *kontaktutvalg for IKT-sektorene*. Utvalget bør ha en bred sammensetning, med representanter for myndigheter, IKT-næringene og sentrale brukergrupper. De tre departementene bør i fellesskap ivareta sekretariatsfunksjonen for kontaktutvalget.

Teleloven

Telesektorens komplekse karakter og innslagene av naturlige monopoler i distribusjonsnettene gjør at det foreløpig er hensiktsmessig å videreføre et system med sektorspesifikk regulering. Utviklingen i retning av større konkurranse på distribusjonsleddet vil imidlertid over tid gjøre det naturlig å bygge ned innslagene av sektorspesifikk regulering. Dette vil innebære en gradvis overgang til å regulere sektoren med utgangspunkt i generell konkurranserett.

EU har påbegynt en prosess for å revidere sin telelovgivning. Kommisjonen har i den forbindelse foreslått noen overordnede prinsipper som skal danne utgangspunkt for fremtidig regulering av kommunikasjonsinfrastrukturer og tilhørende tjenester. Utvalget anbefaler at norske myndigheter snart setter i gang et arbeid med et innspill til EU-kommisjonen med synspunkter på disse prinsippene, og hvordan de bør anvendes i utformingen av fremtidig teleregulering. Utvalget anbefaler videre at telemyndighetene parallelt med dette, i samarbeid med konkurransemyndighetene, setter i gang et arbeid med sikte på å klargjøre hvilke regulatoriske virkemiddel som bør anvendes i fremtidig regulering. Ett sentralt element i et slikt arbeid bør være å vurdere balansen mellom generell konkurranserett, sektorspesifikk regulering og selvregulering. Ett annet element bør være å spesifisere kriterier eller milepæler for å avgjøre når konkurransen er så utviklet at eksisterende sektorspesifikke krav til tilbydere og deres tjenester kan reduseres eller oppheves.

Nettverkskonvergens innebærer at utviklingen går i retning av større konkurranse på distribusjonsleddet. Dette vil gradvis redusere behovet for å stille spesifikke krav til netteiere med sterk markedsstilling om åpen tilgang til nett. Det vil imidlertid i overskuelig fremtid være nødvendig med bestemmelser som sikrer samtrafikk mellom tilbydere av telenett og -tjenester, slik at sluttbrukere kan kommunisere med hverandre og ha tilgang til andre telenett og -tjenester.

Faste og mobile nettverk for telefoni er til en viss grad regulert ulikt. Utvalget ser det som ønskelig med en mer enhetlig tilnærming i reguleringen av fast- og mobilnett. Utvalget anbefaler derfor at myndighetene legger opp til en lik regulering av faste og mobile tjenester, og at det gis innspill om dette til EUs revidering av regelverket for telemarkedet.

Målet om at hele befolkningen skal ha tilgang til grunnleggende teletjenester bør stå fast. Denne målsettingen bør imidlertid ikke knyttes til spesifikke infrastrukturer, men til totaliteten i tilbudet av infrastruktur. Utvalget ser dette som en naturlig tilpasning til tendensen til at ulike nettverk over tid kan understøtte de samme tjenester.

Telelovens bestemmelse om fremføringsrett gir tilbydere av offentlig telenett og -tjenester rett til å anbringe telenett, teleutstyr eller annen innretning for telekommunikasjonsformål på, over, under eller gjennom privat eiendom. Ikke alle aktører som ønsker det har slik fremføringsrett. Fremføringsretten i sin nåværende form er trolig ikke diskriminerende i henhold til norsk regelverk og norske EØS-forpliktelser, men innebærer likevel en faktisk ulikhet mellom aktører. *Utvalgets flertall* har kommet til at hensynet til likebehandling tilsier at fremføringsretten oppheves. *Utvalgets mindretall* anbefaler at ordningen

foreløpig videreføres, men ser samtidig at det kan være grunnlag for å foreta en nærmere vurdering av ordningens praktiske virkninger.

Innholdet av teletorgtjenester er underlagt en omfattende regulering. *Utvalgets flertall* foreslår at den særlige innholdsregulering oppheves, og at man i stedet baserer seg på de ordinære bestemmelser om ulovlige ytringer i straffeloven. Flertallet legger i sin begrunnelse vekt på at denne reguleringen er problematisk, sett i forhold til Grunnloven § 100 om ytringsfrihet. I tillegg henviser flertallet til at det er etablert et bransjestyrt regelverk med bred deltakelse. *Utvalgets mindretall* anbefaler at bestemmelsene i teletorgforskriften om innhold videreføres inntil videre, slik at det kan gjennomføres en evaluering av selvkontrollordningen før en tar endelig standpunkt.

Telenor er pålagt å ikke ha strategiske eierposisjoner i selskaper som driver med programvirksomhet. Bakgrunnen for dette er Telenors posisjon som eier av betydelige distribusjonsressurser i Norge. Utvalget foreslår at denne begrensningen nå opphører, slik at Telenor kan eie andeler i foretak som driver med programvirksomhet.

Kringkastingsloven

Det fremgår ikke av definisjonen av begrepet kringkasting i kringkastingsloven om det forutsetter at en allmennhet *samtidig* kan motta sendingene. Utvalget har kommet til at det er nærliggende å innfortolke en slik begrensning. Uklarheten på dette punktet medfører imidlertid usikkerhet omkring i hvilken utstrekning definisjonen kommer til anvendelse for Internett-baserte tjenester. Utvalget ser ikke noen grunn til at slike interaktive tjenester skal reguleres av kringkastingsloven. For å sikre at begrepet kringkasting har en mest mulig klar utforming anbefaler utvalget at definisjonen presiseres, slik at det blir klart at den forutsetter et samtidighetskriterium.

Konsesjonsplikten for å drive med kringkasting bør på kort sikt opprettholdes, fordi det gir myndighetene en mulighet til å pålegge private aktører positive programforpliktelser, som motytelse for at disse får tilgang til frekvensressurser. Digitaliseringen av kringkastingssektoren vil føre til at man etter hvert får vesentlig større distribusjonskapasitet. Dette vil gjøre det mindre aktuelt for myndighetene å pålegge enkeltaktører programforpliktelser. Utvalget foreslår derfor at den særlige konsesjonsplikten for kringkasting bortfaller når man kan frigjøre de frekvenser som i overgangsfasen må forbeholdes analog distribusjon. Dette vil også bringe reguleringen av kringkastingsvirksomhet mer på linje med reguleringen av andre medier.

En rekke av bestemmelsene i kringkastingsloven er lite adekvate i forhold til interaktive fjernsynstjenester. Dette gjelder bl.a. alle bestemmelser om reklame som er knyttet an til tidspunkt og varighet for reklameinnslag. Utvalgets forslag om presisering av kringkastingsdefinisjonen vil begrense omfanget av dette problemet, fordi det da vil være relativt entydig at interaktive tjenester ikke reguleres av kringkastingsloven. Utvalget foreslår i tillegg at kringkastingsloven suppleres med en hjemmel for myndighetene til å fatte vedtak om individuelle unntak, for å sikre en mest mulig smidig håndheving av loven.

I spørsmålet om formidlingsplikt i kabelnett er utvalget delt. *En del av utvalget* foreslår at de særlige regler om formidlingsplikt i kabelnett bør vurderes opphevet. Dette har sammenheng med at digitalisering av kabelnettene kan føre til at kapasiteten i nettene blir så stor, at det ikke lenger er behov for å opprettholde en spesifikk regulering. *Den andre delen av utvalget* anbefaler at disse ordningene inntil videre opprettholdes, bl.a. fordi det er betydelig usikkerhet knyttet til hvordan kapasiteten i kabelnettene vil utvikle seg.

Når det gjelder de særlige reglene om abonnementsvalg i kabelnett foreslår *utvalgets flertall* at disse reglene bør vurderes opphevet. *Et mindretall i utvalget* anbefaler at ordningene opprettholdes inntil videre. *Et samlet utvalg* foreslår at ordningen med abonnementsvalg overføres til forbrukerlovgivningen, dersom den ikke blir opphevet.

Utvalgets flertall foreslår videre at myndighetenes adgang til å legge ned forbud mot videresending av visse programkategorier oppheves. Flertallet legger vekt på at den aktuelle bestemmelse har en teknologispesifikk utforming, og at den neppe har annet enn en preventiv virkning. I tillegg oppfatter flertallet den som problematisk, fordi den kan innebære at kabelselskapene utøver en viss sensur. *Et mindretall i utvalget* ønsker å opprettholde bestemmelsen inntil videre, fordi den tross sin teknologispesifikke utforming likevel bidrar til å begrense spredningen av ulovlige eller skadelige programmer.

Utvalget har videre funnet det u hensiktsmessig at kringkastingsloven dels er en lov som fastsetter de generelle rammer for kringkastingsevne i Norge, og dels er en lov som regulerer NRK spesielt. Utvalget foreslår derfor at alle regler som gjelder NRK samles i en egen særlov. Ut fra likebehandlingshensyn bør det innføres konsesjonsplikt også for NRK i fasen frem til konsesjonsplikten for kringkasting bortfaller.

Straffeloven

Straffelovens bestemmelser om redaktøransvar har en mediespesifikk utforming, ved at de etter sin ordlyd kun får anvendelse for «blad og tidsskrift» og «kringkasting». Utformingen av bestemmelsene har gitt opphav til usikkerhet mht. om f.eks. elektroniske medier omfattes. Utvalget kan heller ikke se sterke grunner som taler for at redaktøransvaret kun skal gjelde for et avgrenset spekter av medier. Det foreslås derfor at straffelovens bestemmelser om redaktøransvaret revideres, slik at de gjelder for alle medier der det lar seg gjøre å utpeke en person som har et funksjonelt redaktøransvar.

Når det gjelder medvirkeransvar for mellommenn på Internett, er utvalget opptatt av at man ikke må etablere ordninger som fører til en uønsket grad av privat sensur. Utvalget er på prinsipielt grunnlag skeptisk til ordninger som innebærer at mellommenn (teleselskap, Internettportaler mv.) pålegges ansvar for selv å vurdere lovligheten av ytringer som tilgjengeliggjøres på Internett. I størst mulig grad bør ansvaret for slike vurderinger ligge hos domstolene.

Spørsmålet om medvirkningsansvar på Internett illustrerer samtidig et sentralt aspekt ved konvergensutviklingen. På Internett møtes to ulike regulatoriske tradisjoner, hhv. kringkasting- og teletradisjonen. På teleområdet har myndighetene sjelden grepet inn overfor teleoperatørene ved pålegg om sensur av innholdet av det som formidles over telenettene. På kringkastingsområdet har man derimot en lang tradisjon for at myndighetene har stilt tjenesteleverandørene til ansvar for innholdet som formidles over kringkastingnettene. Når disse to tradisjonene møtes på samme distribusjonsplattform, Internett, er det ikke overraskende at dette skaper problemer for utformingen av det regulatoriske rammeverket.

Prosesslovgivningens bestemmelser om kildevern for redaktøren er knyttet til begrepet trykt skrift. Utvalget kan ikke se noe saklig grunnlag for å opprettholde denne begrensningen, og anbefaler følgelig at disse bestemmelser gjøres medienøytrale.

Konkurranseloven

Konkurranseloven har en medie- og teknologinøytral utforming. Konvergensutviklingen gjør det derfor ikke påkrevet med endringer i loven. Praktis-

eringen av lovens bestemmelser må imidlertid tilpasses endringene i markedsforholdene. Utvalget fremhever dessuten at konkurranseloven bør få en stadig mer sentral rolle, etter hvert som behovet for sektorspesifikk regulering (bl.a. på teleområdet) blir mindre, med unntak for områder hvor spesielle kulturpolitiske hensyn tilsier noe annet.

Film- og videogramloven

Mange av film- og videogramlovens bestemmelser forutsetter at videogrammer omsettes og distribueres som fysiske produkter. Loven er følgelig lite tilpasset elektronisk formidling av videogrammer. Den vil dessuten favorisere aktører som baserer seg på elektronisk distribusjon. Dette har sammenheng med at slike aktører unngår en del av de forpliktelser som loven pålegger forhandlere av fysiske videogrammer. Utvalget anbefaler derfor en fornyet gjennomgang av loven, med sikte på utvikle et rammeverk som er tilpasset både fysisk og elektronisk distribusjon av videogrammer.

Eierskapsloven

Eierskapsloven for mediesektoren er avgrenset til erverv av dagspresse og kringkastingsforetak. Kongen kan om nødvendig utvide lovens virkeområde til også å gjelde for andre medier. Siden loven ble vedtatt i 1997 har publikums bruk av nyhetsmedier på Internett økt kraftig. Utvalget kan ikke se noen forhold som tilsier at slike medier ikke skal reguleres av eierskapsloven. Mot denne bakgrunn foreslår utvalget at loven gjøres gjeldende også for elektroniske medier.

Opphavsrettslovgivningen

Utvalget konstaterer at hovedprinsippene i åndsverkloven er teknologinøytrale og at konvergensutviklingen som sådan ikke medfører behov for lovendringer. På visse områder kan det imidlertid være nødvendig med en nærmere gjennomgang for å se om regler som tidligere bare ble anvendt i en analog sammenheng er tilpasset digital produksjon og distribusjon. Utvalget peker mer spesifikt på at avtalelisensordningen for kringkasting bør opprettholdes, samt at produsenter av materiale må være seg bevisst behovet for å klarere rettigheter for distribusjon over ulike plattformer. I tillegg fremheves behovet for å finne praktiske løsninger som sikrer at kulturpolitisk verdifullt arkivmateriale ikke blir liggende uutnyttet.

Allmennkringkasternes rolle

Konvergensutviklingen medfører at omfanget av innholdstilbud øker dramatisk. Paradoksalt nok styrker dette begrunnelsen for å opprettholde et allmennkringkastertilbud. Konvergensutviklingen vil med nødvendighet innebære en globalisering og kommersialisering av tilbudet av radio- og fjernsynstjenester. I denne situasjonen vil allmennkringkasterne kunne fylle en rolle som viktige korrektiver til det markedet selv vil frembringe av tjenester. For at disse, og særlig NRK, skal kunne fylle denne rollen, må de gis fortsatt anledning til å operere med en tilstrekkelig bredde i programtilbudet, slik at de kan konkurrere effektivt om publikumsandelene.

Utviklingen i retning av økt distribusjonskapasitet vil føre til at det etter hvert vil bli mindre aktuelt å pålegge kommersielle aktører programforpliktelser, som en motytelse for at de gis tilgang til frekvensressurser. Dette vil medføre at myndighetenes politikk for å fremme allmennkringkastermål må legges om. I stedet for å gi enkelte aktører pålegg om programforpliktelser, vil man måtte basere seg på aktive stimuleringsiltak. I dette bildet vil NRK ha en særlig viktig rolle. Utvalget legger derfor stor vekt på at NRK sikres en finansiell basis for sin videre drift. Dette vil i praksis forutsette at selskapet gis mulighet til å ta del i de økte inntekter som digitaliseringen av radio- og fjern-

synssektoren forventes å generere. Samtidig representerer hensynet til å bevare NRK som en ikke-kommersiell aktør en krevende balansegang for myndighetene.

«Public service» i nye medier

Utvalget legger vekt på at flest mulig kulturuttrykk gjøres tilgjengelig i digital form, slik som prosjektet «Kulturnett Norge» er et eksempel på. Utvalget anbefaler følgelig at satsningen på digital tilgjengeliggjøring og spredning av kulturuttrykk videreføres. I tillegg bør de mediespesifikke støtteordninger på kultursektoren, f.eks. pressestøtten og innkjøpsordningen for bøker, gjennomgås i lys av utviklingen av digitale publiseringsformer.

Analog utfasing

Digital distribusjon av kringkasting vil påføre allmennkringkasterne betydelige ekstrakostnader i overgangsfasen, knyttet til kostnadene ved parallell distribusjon av analoge og digitale sendinger. Hensynet til disse kringkasternes finansieringsgrunnlag tilsier at denne overgangsfasen gjøres så kort som mulig og at myndighetene tidlig gir signaler om hvordan man ser for seg at den analoge utfasing bør skje. Utvalget har diskutert flere alternative metoder for analog utfasing. Én mulig metode er at allmennkringkasterne f.eks. kan tillates å innstille sine analoge sendinger senest fire år etter at 50 % av husholdningene har anskaffet seg digitalt mottakerutstyr.

«Digitale portvakter»

Utvalget bruker betegnelsen «digitale portvakter» om aktører som fungerer som nødvendige mellomledd mellom tjenesteleverandører og sluttbrukere. Dette gjelder f.eks. aktører som har kontroll med dekodere for mottak av digitale fjernsynssendinger, eller som redigerer elektroniske programoversikter. Ofte er operatørene av portvaktstjenestene vertikalt integrerte, noe som innebærer at de har direkte innflytelse på sine konkurrenters tilgang til sluttbrukerne.

Digitale dekodere er regulert gjennom EUs TV-standarddirektiv. Etter utvalgets oppfatning er direktivet utilstrekkelig, bl.a. fordi det ikke dekker interaktive tjenester eller alle potensielle «portvaktstjenester» i dekodere. Utvalget anbefaler derfor at norske myndigheter arbeider for en nødvendig revisjon av direktivet. Et revidert direktiv bør i minst mulig grad bygge på spesifikke teknologiske løsninger. Direktivet bør være rettet mot hvilke funksjoner dekodere skal omfatte, og gjøre det praktisk mulig for andre tjenestetilbydere å tilpasse sine utsendinger til programvaren i dekodere. Ved utformingen av regler på dette området må forbrukerhensyn tillegges spesiell vekt. Utvalget foreslår i tillegg at kringkastingsloven suppleres med en hjemmel for eventuell regulering av elektroniske programoversikter.

Like muligheter til deltakelse

Utvalget legger vekt på at utbredelsen av elektroniske informasjons- og kommunikasjonstjenester ikke må skape nye, eller reprodusere gamle, sosiale skillelinjer. Det bør derfor være et overordnet mål for myndighetene å sikre at alle deler av befolkningen, uavhengig av kjønn, bosted, alder eller sosial tilhørighet skal ha tilgang til IK-tjenester.

Forvaltningsmessige konsekvenser

På kort sikt ser utvalget ikke behov for å endre på myndighetsstrukturen. På lengre sikt, når all regulering av IKT-sektoren er samlet innenfor rammene av ett lovverk, vil det imidlertid være naturlig at ett departement har totalansvar for sektoren. Det vil medføre at også Statens medieforvaltning og Post- og teletilsynet etter hvert bør samles til én organisasjon.

1.2 Kort oppsummering av de enkelte kapitler

I *kapittel 2* redegjør utvalget nærmere for utvalgets mandat, sammensetning og arbeid.

Kapittel 3 inneholder en omfattende beskrivelse av konvergensfenomenet, herunder en nærmere avgrensning av utvalgets forståelse av konvergensfenomenet, beskrivelser av de viktigste endringsprosessene og forutsetningene for disse. Beskrivelsen er forsøkt forankret i en norsk kontekst.

Kapittel 4 inneholder en beskrivelse av hvordan konvergensutviklingen har blitt møtt i et utvalg av enkeltland og internasjonalt.

I *kapittel 5* beskriver utvalget hovedelementene i gjeldende reguleringer av IKT-sektorene, med særlig vekt på tele- og kringkastingslovene. I tillegg går utvalget inn på andre deler av norsk rett som har virkning for IKT-sektorene, men som ikke gjelder spesielt for disse sektorene. Dette gjelder f.eks. konkurranseloven og straffeloven.

I *kapittel 6* identifiserer utvalget et sett av premisser som det har valgt å legge til grunn for sin analyse og sine forslag til fremtidig regulering av IKT-sektorene.

Utvalget analyserer i *kapittel 7* i hvilken grad dagens regulering av IKT-sektorene er tilpasset konvergensutviklingen. I analysen blir det særlig fokusert på i hvilken grad konvergens gir opphav til avgrensingsproblemer mellom de ulike delene av norsk rett, samt hvilke konsekvenser det kan ha at informasjons- og kommunikasjonstjenester reguleres av ulike lover. I de avsluttende deler av kapittelet lanserer utvalget to modeller for fremtidig regulering av IKT-sektorene. Utvalget foreslår på kort sikt en omfordeling av ansvarsdelingen mellom tele- og kringkastingslovene. På lengre sikt bør alle rettsregler som regulerer IKT-sektorene spesielt samles i en felles informasjons og kommunikasjonstjenestelov.

I *kapittel 8* drøftes endringsbehov og utvalget gir sine anbefalinger om tiltak innenfor henholdsvis tele- og kringkastingslovgivningen, samt annen lovgivning. Utvalget foreslår en rekke endringer i enkeltlover. Endringsbehovet er aktualisert dels av utvalgets forslag om en endret ansvarsdeling mellom tele- og kringkastingslovene, dels av at konvergensutviklingen i seg selv gir opphav til endringsbehov.

Kapittel 9 omfatter en beskrivelse av allmennkringkasternes rolle, sett i lys av konvergensutviklingen. Utvalget konkluderer med at allmennkringkasterne fortsatt vil kunne fylle en viktig rolle i fremtidens digitale mediebilde, men at dette forutsetter at de gis mulighet til å utnytte de inntjeningsmuligheter som innføringen av digital-TV byr på.

I *kapittel 10* drøfter utvalget andre behov for reguleringer og tiltak som konvergensutviklingen forårsaker. Dette gjelder i første rekke de digitale portvaktfunksjoner, som vil kunne få stor betydning for hvilken tjenestetilgang publikum vil kunne få i fremtiden.

De forvaltningspolitiske implikasjoner av konvergens drøftes i *kapittel 11*.

I *kapittel 12* kartlegges de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

En ordliste med de mest brukte ord og uttrykk i utredningen er tatt inn i vedlegg 1.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid**2.1 Utvalgets mandat og sammensetning**

Utvalget som ble nedsatt ved kongelig resolusjon av 13. februar 1998, fikk følgende mandat:

«1. Bakgrunn

Den teknologiske utviklingen, med digitalteknikken som basis for all kommunikasjon og databehandling, fører med seg en sammensmelting (konvergens) mellom teknologier og infrastrukturer. Grensene mellom tradisjonelle teletjenester og informasjons-/medietjenester brytes ned, og det skapes grunnlag for samarbeid og tilbud av produkter og tjenester som kombinerer lyd, tekst, data og bilde på tvers av tidligere adskilte bransjer.

På kringkastingsområdet er man på veg inn i en situasjon der digitaliseringen medfører en svært stor kapasitet og mange kanaler i ulike nett, og også en økning i kapasiteten for sendinger i eteren, mens det tidligere har vært knapphet i overføringsmediet. Det må forventes et stort antall nye tilbud i form av flere kanaler og ikke minst mer skreddersydde løsninger tilpasset den enkeltes behov - både med tanke på mulighet for å velge programmer og når de skal konsumeres. En konsekvens av denne utviklingen vil sannsynligvis være at etterspørselen etter «innhold» og gjenbruk av programmene vil øke.

Telekomsektoren er allerede i en overgangsfase fra enerett til regulert konkurranse, hvor det ikke legges opp til antall/adgangsrestriksjoner unntatt der det er knapphet på frekvenser. Den nye telelovgivningen regulerer transport av kringkastingssignaler. Reguleringen på kringkastingsområdet er fortsatt basert på antallreguleringer gjennom konsesjonssystemer. Det finnes så å si ikke sektorspesifikk regulering for IT-industrien.

Ennå er vi bare i startfasen av denne utviklingen. Det vil kreve tid og investeringer før det en foreløpig har sett fungere i «laboratoriene» vil være et fullt ut etablert kommersielt marked. I en overgangsfase vil analoge og digitale systemer fungere side ved side. Dette er fremdeles i stor grad en teknologidrevet utvikling og bare i mindre grad en etterspørselsdrevet utvikling.

Konvergeringen må på sikt forventes å få innflytelse på industriutviklingen og organiseringen av markedene. Aktørene må ta høyde for at kundene vil etterspørre tele-, data- og mediatjenester som helhetlige produktløsninger. I USA ser man allerede at det foregår oppkjøp og alliansebygging mellom telekom-, kringkastings- og IT-industrien. I Norge ser vi tilsvarende eksempler ved at Telenor kjøper seg inn i senderselskap for kringkasting og at medieselskap som Schibsted blir «teleoperatører». Det er ulike oppfatninger om hvor store de reelle synergieffektene av slike allianser vil være og hvor fort en eventuell industrikonvergering vil finne sted.

2. Behov for regelverksgjennomgang

Den teknologiske konvergeringen skaper et behov for å se på reguleringen av nye og tradisjonelle informasjonstjenester på nytt. I dag har vi et skille mht regulatoriske strukturer, -institusjoner og lovgivn-

ing, mellom tele- og kringkastingsvirksomhet på den ene siden og datavirksomhet på den andre.

Det vil være en målsetting å lage et klart, forutsigbart og framtidigrettet regelverk som fremmer konvergering og utviklingen av elektroniske informasjonstjenester, og som ivaretar borgernes og næringslivets ulike behov for slike tjenester. Videre vil det være viktig at den norske IT-næringen (som omfatter elektronikk og datautstyr, programvare, telekommunikasjonstjenester og -utstyr, kringkasting og audiovisuelle produkter og tjenester, forlag og elektronisk publisering, multimedia og Internet-baserte produkter og tjenester) tidlig kan få erfaringsgrunnlag og mulighet til å utnytte dette industrielt og i tjenesteproduksjon for å oppnå konkurransemessige fordeler på et stadig mer globalt marked for nye tjenester. Det er også ønskelig å lage et framtidigrettet regelverk som fremmer effektiv ressursbruk og som bidrar til utvikling av åpne løsninger og systemer som fremmer samvirke mellom ulike nett og tjenester.

Følgende prinsipper bør legges til grunn for regulering av dette området, jf også utredningen «Den norske IT-veien. Bit for bit»:

- Alle typer infrastrukturressurser bør utnyttes for nye tjenester og tradisjonelle kringkastings- og telekommunikasjonsformål
- Medielovgivningen bør være mest mulig teknologiavhengig
- Multimedietjenester bør kunne leveres på alle typer nett uavhengig av den tradisjonelle inndeling av infrastrukturen
- Det bør legges til rette for programsendinger over telenettet

3. Utredningsutvalgets mandat

Hovedspørsmålet utvalget skal utrede er hvilke utfordringer konvergeringen av teknologier og infrastrukturer reiser i forhold til gjeldende kringkastings- og telelovgivning, herunder definisjonen av kringkasting, og hvordan myndighetenes politikk for å regulere elektroniske informasjonstjenester bør utformes. Utgangspunkt for arbeidet skal være at reguleringen bør understøtte utviklingen av nye tjenester, ivareta viktige samfunnsinteresser¹ samt næringslivets og samfunnets behov for slike tjenester.

Utvalget skal kartlegge og analysere hvordan de elektroniske informasjonstjenestene utvikler seg, hvordan gjeldende regulering på kringkastings- og teleområdet er tilpasset denne utviklingen og hvordan en uforandret regulering på disse områdene påvirker utviklingen, utformingen og bruken av nye tjenester.

Med utgangspunkt i denne analysen skal utvalget vurdere behovet for endringer av reguleringene av kringkastings- og teleområdet, herunder hensiktsmessigheten av en eventuell samordning av tele- og kringkastingslovgivningen. Utvalget bør i denne sammenhengen også vurdere behovet for å berøre andre spørsmål som behovet for særlige konsesjonsordninger, forholdet til annen lovgivning, behovet for særskilt innholdsregulering av ulike tjenester mv.

Utvalget skal videre utarbeide konkrete forslag til fremtidige reguleringer som kan sikre de samfunnsmessige interesser på disse områdene. Utvalget skal også vurdere forutsetningene for og konsekvensene av evt forslag til endringer i reguleringen av disse områdene.

1. Som f eks allmenn tilgang til tjenestene, herunder dekningsgrad og prising, fremme av norsk språk og kultur, kvalitet og mangfold, ytringsfrihet og demokrati, forbrukerbeskyttelse gjennom innholdskontroll, sikkerhet på nettene, personvern og bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

På de områder hvor utvalget finner at det vil føre for langt å gå inn i konkrete vurderinger, kan utvalget nøye seg med å trekke opp prinsipielle linjer, for gjennom dette å legge forholdene til rette for senere utredning og oppfølging. De forslag som legges fram, må ellers være i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser.

Utvalget skal vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag i samsvar med utredningsinstruksens pkt. 2.1.

Dersom utvalget er av den mening at sentrale spørsmål ikke er dekket av mandatet, kan utvalget fremme forslag om justering av mandatet.

Utvalget skal avgi innstilling innen 1. april 1999.»

Sammensetning

Utvalget ble oppnevnt etter et felles forslag fra Samferdselsdepartementet og Kulturdepartementet. Etter henvendelse fra utvalgets leder samtykket departementene i å forlenge fristen for utvalgets arbeid til 15. juni 1999.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Høyesterettsdommer Karin M. Bruzelius, leder, Oslo.
- Professor Jon Bing, Oslo.
- Spesialrådgiver Jens C. Koch, Arendal.
- Forskningssjef Hilde Lovett, Århus, Danmark, fra 1. januar 1999 forskningsdirektør ved Telenor FoU, Kjeller.
- Biblioteksdirektør Vigdis Moe Skarstein, Trondheim, fra sommeren 1998 universitetsdirektør ved NTNU, Trondheim.
- Ekspedisjonssjef Helge Sønneland, Oslo.

Sekretærer for utvalget har vært rådgiver Øyvind Christensen, Kulturdepartementet og rådgiver Alf-Petter Tenfjord, Samferdselsdepartementet.

Til støtte for utvalgets arbeid ble det opprettet en referansegruppe bestående av representanter fra berørte aktører i tele- og mediasektoren. Utvalget ble pålagt å forelegge viktige spørsmål for referansegruppen til kommentar og orientere denne om utredningsarbeidet underveis. Referansegruppen ble oppnevnt i brev av 22. mai 1998 fra Samferdselsdepartementet, og var sammensatt av representanter for 26 instanser. Det blir redegjort for referansegruppens møter i "*Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid*" i kapittel 2.3. En liste over referansegruppens medlemmer er tatt inn i vedlegg 2.

2.2 Nærmere om mandatet

Utvalget drøftet mandatet på sine første møter, og kom til at det ikke var behov for å justere dette. I sitt arbeide med mandatforståelsen så utvalget imidlertid behov for å foreta noen nærmere tolkninger/avgrensninger.

- Begrepet «konvergens» blir ikke spesifikt definert i mandatet, men det vises til fremtredende utviklingstrekk innen IT-, kringkastings- og telesektorene som digitalisering, bransjegliding og interaktivitet. Det var derfor behov for en nærmere tolkning av konvergensbegrepet. Utvalget gir en redegjørelse for sin forståelse av konvergensbegrepet i "*Konvergens*" i kapittel 3.1.
- Det er fremhevet i mandatet at de forslag som utvalget legger frem skal være i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser. Utval-

get vil peke på at Norge på en rekke områder er forpliktet av internasjonale avtaleverk, bl.a. bygger både tele- og kringkastingslovene på EØS-regelverket. Dette har betydning for hvilke løsninger som kan velges på nasjonalt plan. I den grad utvalget foreslår endringer i nasjonal rett som går på tvers av internasjonale avtaler, må dette forstås som råd til norske myndigheter i forbindelse med revisjoner av internasjonalt avtaleverk.

- Utvalget er i første rekke bedt om å vurdere konvergensutviklingens implikasjoner for regulering av tele- og kringkastingssektorene. Konvergensutviklingen har imidlertid relevans også for øvrig regelverk. Utvalget tar derfor opp til behandling endringsbehov også i øvrig lovverk. I noen tilfeller, der det nasjonalt og internasjonalt foregår egne prosesser, har utvalget valgt å unnlate å gå nærmere inn på alle konvergens-relevante spørsmål. Dette gjelder f.eks. for opphavsrettsområdet.

Informasjons- og kommunikasjonstjenester distribueres i mange tilfeller over globale nett. Tjenestenes grenseoverskridende karakter reiser spørsmål om hvilke lands regelverk som skal komme til anvendelse. Utvalget har avgrenset sitt arbeid mot drøftelser av lovvalgsspørsmål. I mandatet er utvalget heller ikke bedt spesielt om å vurdere slike spørsmål. Utredningen fokuserer derfor primært på utformingen av norsk rett, men lovvalgsproblem blir tatt opp der det er naturlig.

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har avholdt 13 møter. I startfasen prioriterte utvalget arbeidet med å identifisere sentrale problemstillinger og områder der det var nærmere behov for utredning og grunnlagsmateriale. Som en del av kartleggingsprosessen sendte utvalget i brev av 18. juni 1998 ut en åpen invitasjon til berørte interesser om å komme med synspunkter til utvalgets arbeid. Høringsinstansene ble bedt om synspunkter bl.a. på hva den enkelte virksomhet oppfattet som sentrale utfordringer og problemstillinger, om nasjonale reguleringer var tilpasset konvergensutviklingen, og synspunkter på behovet for å tilpasse, endre eller lage nytt regelverk. Invitasjonen ble sendt til et stort antall aktører innenfor informasjons- og kommunikasjonssektoren med svarfrist 15. september 1998. Utvalget fikk inn 31 innspill, og disse har blitt lagt til grunn for utvalgets videre arbeid.

Som grunnlag for sitt kartleggingsarbeid og vurderinger har utvalget fått utarbeidet følgende utredninger fra eksterne forsknings- eller utredningsmiljøer:

- Handelshøyskolen BI, Senter for Medieøkonomi: Hovedtrekk i mediemarkedet og videre utvikling.
- Telenor Forskning og Utvikling: Nett og infrastruktur i Norge - Beskrivelse av status og utviklingstrender.
- Universitetet i Oslo, Institutt for rettsinformatikk: Gjeldende rett - Beskrivelse av dagens reguleringsregime fra en konvergenstilnærming.

Disse utredningene har vært nyttige i utvalgets arbeid, og er lagt til grunn for beskrivelse og drøfting flere steder i utredningen.

Utvalget har fortløpende trukket inn ressurspersoner og organisasjoner i arbeidet. Dette gjelder bl.a. møter med Janco Multicom, NRK, Norkring, Sin-

tef/NTNU, Post- og teletilsynet, Uninett, Telenor og Nærings- og handelsdepartementet. Utvalget har også gjennomført en studiereise til London og Bryssel, med møter med britiske tele- og kringkastingsmyndigheter, BBC og EU-kommisjonen ved DGX og DGXIII.

Som tidligere nevnt ble det til støtte for utvalget opprettet en referansegruppe. Referansegruppens oppgave har vært å fungere som diskusjonspartner for utvalget, samt å komme med innspill til utvalget. Referansegruppen har hatt to møter.

- første møte ble avholdt 28. september 1998. Her la utvalget frem til drøfting et notat om hvilke elementer som etter utvalgets foreløpige vurderinger var sentrale for konvergensutviklingen, samt hvilke regulatoriske og politiske implikasjoner som følger av denne utviklingen.
- andre møte ble avholdt 26. april 1999. Utvalget la her frem et notat med foreløpige vurderinger av den fremtidige regulering av IKT-sektorene i Norge. Notatet inneholdt en beskrivelse av de premisser en fremtidig regulering bør bygge på og en vurdering av i hvilken grad dagens lovstruktur er tilpasset konvergensutviklingen. Avslutningsvis i notatet skisserte utvalget to modeller for fremtidig regulering. Utredningens "*Grunnlaget for utvalgets vurderinger*" i kapittel 6 og 7 er i hovedsak basert på dette notatet.

Møtene med referansegruppen ga nyttige innspill til utvalgets arbeid.

Parallellt med utvalgets arbeid har spørsmål med relevans for konvergensproblematikken vært utredet i Ytringsfrihetskommisjonen. Arbeidet i dette utvalget har i noen grad virket avlastende i forhold til hvor grundig utvalget har gått inn på alle sider ved konvergensproblematikken.

Det har også blitt arbeidet med konvergensspørsmål i andre land og internasjonale organisasjoner. Utvalget har holdt seg orientert om arbeidet med konvergensspørsmål innen EU. Utvalget har dessuten hatt nær og god kontakt med den svenske konvergensutredningen. Den svenske utreder ble oppnevnt 3. juli 1997 og leverte sin rapport 18. mai 1999². Kontakten har bl.a. bestått i to møter i henholdsvis Oslo og Stockholm, samt gjensidig utveksling av arbeidsmateriale underveis i arbeidet. "*Tilnærmingen til konvergensproblematikken internasjonalt*" i Kapittel 4 om tilnærmingen til konvergensproblematikken internasjonalt bygger i stor grad på utdrag fra en rapport utarbeidet for den svenske utredningen.

2. SOU 1999:55: Konvergens och förändring - Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna.

Del II Beskrivelse av konvergens og gjeldende reguleringer

Kapittel 3

Konvergens³

3.1 Innledning - teknologi og begrepsforståelse

I utvalgets mandat blir ikke begrepet «konvergens» spesifikt definert, men beskrives indirekte gjennom henvisning til fremtredende utviklingstrekk innen IT-, kringkasting- og telesektorene. Sentrale stikkord som nevnes i mandatet når det gjelder utviklingen på disse områdene er digitalisering, bransjegliding og interaktivitet. Tradisjonelt har IT-, kringkastings- og telesektorene vært adskilte i ulike verdikjeder, forskjellige tjenester og forskjellig teknologisk basis. Den generelle utvikling går i retning av at sektorskillene går i oppløsning.

Den teknologiske utvikling, med digitalisering som et nøkkelord, er den primære drivkraft for konvergensprosessen. Digitalteknologien ble utviklet sent på 1950-tallet. Allerede på 1970-tallet begynte man å snakke om den forestående konvergens mellom IT- og telesektorene. Nye teknologiske gjennombrudd har ytterligere aktualisert konvergens.

Nå brukes begrepet ofte som en samlebetegnelse på de endringsprosesser som fører til at sektorgrensene mellom IT-sektoren (programvare, elektronisk utstyr), mediesektoren (særlig kringkasting) og telesektoren (kommunikasjonstjenester, infrastruktur) endres og delvis forsvinner. Bl.a. innebærer dette at ulike tjenester (radio, TV og tele) smelter sammen og kan formidles gjennom overføringsmedier som tidligere har vært forbeholdt en viss type tjenester. Sammensmeltningen innebærer at sektorene konvergerer mot en integrert informasjons- og kommunikasjonssektor (IKT-sektorene). Samtidig konvergerer tjenestene i større eller mindre grad mot et sammenvevet sett av informasjons- og kommunikasjonstjenester, heretter kalt IK-tjenester. Denne utviklingen skaper utfordringer for de rettslige og politiske rammebetingelsene, fordi sektorene har vært, og blir fremdeles styrt av ulike regelverk med forskjellige utgangspunkt og forskjellige målsetninger.

I dette kapitlet vil utvalget identifisere de viktigste endringsprosessene, og forutsetningene for disse. Innledningsvis beskrives de sentrale drivkreftene bak konvergensutviklingen, med et spesielt fokus på de teknologiske forutsetningene. Deretter vil ulike måter å definere konvergensbegrepet på bli drøftet. I "*Konvergens*" i kapittel 3.2 vil utvalget se nærmere på hvordan tjenestene faktisk utvikler seg innen IT-, kringkastings- og telesektorene. "*Konvergens*" i Kapittel 3.3 omhandler utviklingen av de ulike infrastrukturene for elektroniske informasjonstjenester. I "*Konvergens*" i kapittel 3.4 vil sentrale utviklingstrekk innen området mottakerapparater eller terminaler (PC, TV mv.) bli skissert. Endringsprosesser innen markedsstrukturer vil bli beskrevet i "*Konvergens*" i kapittel 3.5. Den økonomiske verdien og potensialet for IKT-sektorene omtales i "*Konvergens*" i kapittel 3.6.

3. Utvalgets redegjørelse bygger på tilgjengelige opplysninger om utviklingen per 15. mai 1999.

3.1.1 Konvergensprosessens drivkrefter

Konvergensprosessen kan betraktes som *tilbudsdrevet*. Det har i hovedsak vært tjenestetilbyderne som har drevet frem prosessen ved å markedsføre nye produkter og tjenester i håp om å etablere nye markeder. I denne fasen har mange av tjenesteleverandørene måttet tåle store økonomiske tap. Det har altså i mindre grad vært brukerne som gjennom sin *etterspørsel* har presset frem nye digitale tjenester. Etter hvert kan man imidlertid vente at brukernes preferanser og betalingsvilje i stadig større grad vil bli retningsgivende for utviklingen av tilbudet. På lang sikt kan ingen private tjenesteleverandører overleve uten at et tilstrekkelig kommersielt marked utvikles.

Teknologiske endringer og nyvinninger har hatt en helt avgjørende betydning for utviklingen. Det er særlig to aspekter ved den teknologiske utvikling som har vært viktige:

- Bruken av digitalteknologien har åpnet for mer avanserte tjenester, interaktivitet og infrastrukturkonkurranse. I tillegg har ulike teknikker for digital koding og komprimering bidratt til å øke infrastrukturens kapasitet til å formidle nye tjenester.
- Gjennombruddet av Internett som multimedieplattform, blant annet som følge av at Internett-protokollene⁴ (IP-protokoller) har blitt akseptert som en allmenn standard for informasjonsoverføring.

Fordi disse teknologiske forutsetningene har hatt en helt avgjørende betydning for konvergensutviklingen, vil utvalget i "*Den teknologiske basis for konvergens*" i kapittel 3.1.2 beskrive hovedtrekkene i teknologiutviklingen relativt detaljert.

Endringer i de legale rammebetingelser for markedsaktørene representerer en annen viktig drivkraft. IT-sektoren har hele tiden vært preget av fri etableringsrett og ingen sektorspesifikke krav knyttet til utformingen av tjenestene. Tele- og kringkastingsektorene har derimot vært underlagt relativt omfattende reguleringer. Det har vært en gradvis liberalisering av telesektoren siden slutten av 1980-årene. Resterende eneretter ble avvirket 1. januar 1998. Den teknologiske og markedsmessige utviklingen har ført til at enerett ikke lenger er et egnet virkemiddel for å nå samfunnsmessige mål. Overgangen til bruk av konkurranse som virkemiddel har i seg selv påvirket tempoet i utviklingen gjennom høyere innovasjonsgrad, kommersialisering av IKT-tjenester, økte investeringer i distribusjonsnett og billigere distribusjon. Også kringkastingsektorens rammebetingelser har blitt gradvis liberalisert, i takt med fremveksten av nye distribusjonskanaler som satellitt og kabel.

Dereguleringsprosessen har ikke vært et nasjonalt avgrenset fenomen. Eliminering av handelshindre og liberalisering av etableringsregler i regi av bl.a. EU/EØS og WTO har åpnet for dannelsen av regionale og globale IKT-markeder. Dette har ført til økt konkurranse på hjemmemarkedet, men har også økt aktørenes markedspotensiale og muliggjort realisering av skalafordeler av en helt annen størrelsesorden enn tidligere.

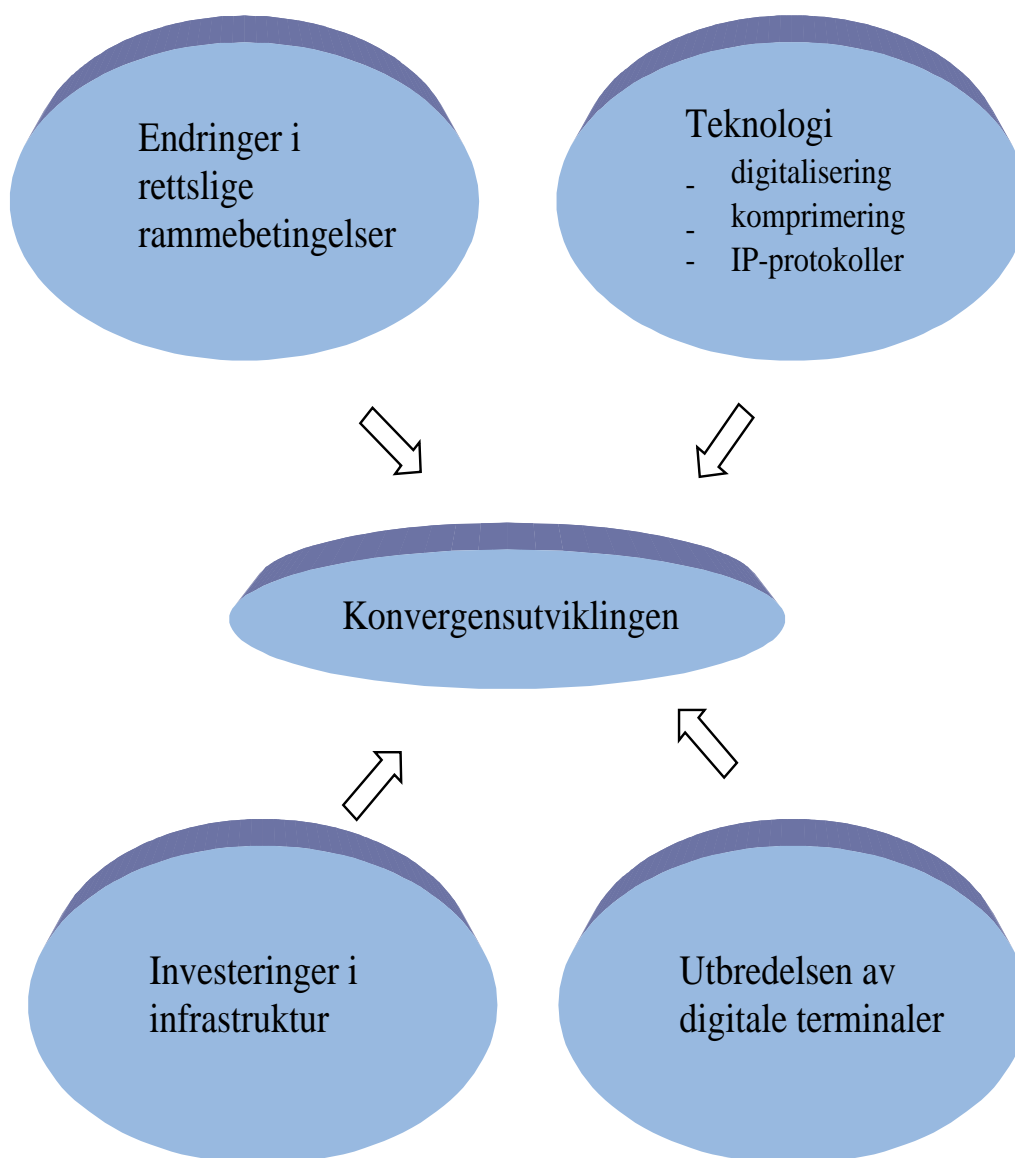
I tillegg representerer den økende *utbredelsen av digitale terminaler* en drivkraft i seg selv. Dette gjelder i første rekke digitale mobiltelefoner og PC-er. Det faktum at en raskt voksende andel av befolkningen har anskaffet seg

4. En kommunikasjonsprotokoll er et sett av regler for hvordan man koder, strukturerer og behandler informasjon i et kommunikasjonsnettverk. Protokoller vil bl.a. definere grensnittet mellom nett og de tjenestene nettene skal formidle.

hjemme-PC, samt at PC har blitt et standard verktøy på mange arbeidsplasser, har ført til økt etterspørsel etter digitale tjenester. Denne effekten har blitt forsterket av at PC-ene får stadig større prosesseringskapasitet og utvikler seg til å bli multimediemaskiner.

Økt etterspørsel etter digitale tjenester har stimulert interessen for *investeringer i distribusjonskapasitet*, særlig i jordbundne telenett, mobilnett, satellittnett og kabel-TV-anlegg. Samtidig blir det stadig utviklet teknologier som utnytter kapasiteten i eksisterende nett på en mer effektiv måte. Større distribusjonskapasitet fører til at leverandører kan tilby nye og mer avanserte tjenester, noe som igjen stimulerer etterspørselen.

Konvergensprosessens viktigste drivkrefter kan skjematisk fremstilles som i figur 3.1 på neste side.



Figur 3.1 Konvergensprosessens viktigste drivkrefter

3.1.2 Den teknologiske basis for konvergens

Det er bred enighet om at den teknologiske utviklingen er den primære drivkraft og basis for konvergensprosessen. Det er et mangfold av ulike faktorer som har gitt impulser til denne prosessen. Som nevnt over er det særlig to sider av den teknologiske utvikling som har hatt særlig betydning:

- Utbredelsen av digitalteknologi. Sammen med bruk av teknikker for kodning og komprimering av informasjon, nye teknikker for oppgradering og videreutvikling av kapasiteten i eksisterende infrastrukturer og utvikling av nye typer infrastrukturer, bidrar digitalteknologien til en kraftig økning i infrastrukturenes samlede distribusjonskapasitet. Utviklingen i retning av elektroniske komponenter og -utstyr med høyere yteevne har ytterligere bidratt til dette.
- Gjennombruddet for Internett. En viktig faktor bak Internettets gjennomslagskraft er kommunikasjonsprotokollene som anvendes på Internett. Disse åpner for overføring og integrasjon av mange ulike typer tjenester. Internettprotokoller blir i økende grad tatt i bruk som standard for informasjonsoverføring.

3.1.2.1 Digitalteknologien mv.

Digitalteknologien innebærer at alle opplysninger - lyd, tekst, bilde - kan representeres ved to-tegn eller binære tegn⁵. Det mest vanlige er at digital informasjon brukes som betegnelse på informasjon som er basert på det binære tallsystemet, og omkodet til sifrene 1 og 0. Dette er forskjellig fra en analog representasjon, jf. f.eks. at lyd i en analog telefonlinje overføres ved at strømmen svinger tilsvarende som lydbølgene dannet av talerens ord svinger når de når telefonens mikrofon. Ett to-tall («1» eller «0») kalles gjerne *bit*. Ved behandling av binære tegn, kan man bygge på reglene i det binære tallsystem, som innebærer fordeler ved databehandlingen.

Digital representasjon har klare kostnadmessige og kvalitative fortrinn sett i forhold til analoge metoder for produksjon, distribusjon og mottak av informasjons- og kommunikasjonstjenester. Blant annet kan alle typer digitalisert informasjon i prinsippet lagres, manipuleres og transporteres på samme måte og av samme utstyr. Digital overføring er dessuten i mindre grad plaget av den kvalitetsforringelse som har preget analog overføring. F.eks. gir digital-TV sendinger betydelig bedre lyd og klarere bilde enn analoge TV-sendinger.

IT-, tele- og kringkastingssektorene har historisk sett hatt egne systemer for produksjon, distribusjon og bruk. Telekommunikasjon og kringkasting har tradisjonelt anvendt ulike former for analoge teknologier, mens IT-sektoren har vært forankret i den digitale teknikken. Utviklingen og anvendelsen av digitaliseringsteknologien innebærer en grunnleggende forandring, ved at de tre sektorene får en felles teknologisk basis.

Digitalteknologien gjør det mulig å kombinere ulike typer av informasjon på nye måter, samt å transportere alle typer av informasjon over alle typer av infrastrukturer. Grunnlaget for dette er at digital informasjon, uavhengig av om det opprinnelig har vært f.eks. lyd, bilde eller data, presenteres på samme

5. Ofte gjengis dette som «1» og «0», men det kan også være andre representasjoner som har to former: hull eller ikke hull i et tradisjonelt hullkort, lys eller ikke lys i en fiberoptisk kabel, magnetisert eller ikke magnetisert flekk på en magnetplate osv.

vis - som en bitstrøm. Typisk brukes en gruppe på åtte to-tegn tradisjonelt for å representere en bokstav (forskjellige representasjoner for store og små bokstaver), ett siffer i titalssystemet, et spesialtegn som f.eks. komma eller anførselstegn - en slik gruppe kalles gjerne en *byte*. I boks 3.1 gis det en nærmere beskrivelse av hvordan bilder og lyd representeres.

Boks 3.1 Representasjon av bilder og lyd

Bilder representeres av bildelementer («pixels» for «picture elements»). Bildet oppløses i en mosaikk av like kvadrater - den typiske skriver for dagens arbeidsstasjoner har en oppløsning på 300×300, 600×300 eller 600×600 «dots per inch» (dpi). For skjermer er oppløsningen avhengig av størrelsen på skjermen og antallet bildelementer brukt for å tegne bildet - en oppløsning på 75×75 dpi er nokså vanlig. Til sammenligning har et fotografi gjengitt i en avis en typisk oppløsning på 82×82 dpi, mens man for å få samme kvalitet som et fotografi må opp i en oppløsning på 2.000×2.000 dpi.

Billedkvaliteten avgjøres av oppløsningen og hvor mange verdier som kan tilordnes hvert bildelement. Et binært bilde har bare sorte og hvite bildelementer, her representeres hvert element ved en bit. Farver kan representeres etter ulike metoder, ofte brukes tre verdier for hvert bildelement for representasjon av primærfarvene rødt, grønt og blått i en additiv farveblanding (dette er vanligvis omtalt som RGB-modellen (hvor «RBG» står for «red, blue and green»). I 24 bit grafikk representeres hver primærfarve med 8 bit. For 8- og 16-bit paletter får man henholdsvis 156 og 65.536 ulike nyanser. En modell representerer farve som lød («hue»), metning («saturation») og gråtone («lightness»), gjerne kjent som HLS-modellen.

Lyd representeres ved at den samples hyppig slik at lydfrekvensen kan måles - hyppigheten svarer til det dobbelte av den høyeste frekvens som kan gjengis. I digitale telefonlinjer samples lyden ved 8 kHz, og frekvenser opp til 4 kHz kan dermed overføres. Et annet mål er antallet bit som representerer hvert sample, som angir dynamikken i reproduksjonen. I digitale telefonlinjer brukes 8 bit, som gir en overføringshastighet på 64 kilobit pr sekund: 8 bit overføres 8.000 ganger i sekundet. Kvaliteten av overføringen av digital lyd er høyere enn for analog overføring, kompaktplatenes suksess i markedet har vist at dette er mer enn tilstrekkelig.

Ulike typer informasjon krever forskjellig lagringsvolum og overføringshastighet. En side tekst vil typisk kunne kodes og lagres ved hjelp av 4000 byte⁶, mens et detaljert bilde vil kunne kreve 400 000 byte for koding og lagring. Ved overføring av informasjon blir overføringshastigheten⁷ viktig. En ISDN-kanal⁸ har f.eks. en overføringshastighet på 64 kbit/s. Ved denne hastigheten vil det ta 0,5 sekund å overføre en tekstsider, mens det vil ta ca. 50 sekunder å overføre et bilde jf. over.

6. 1 byte = 8 bit brukes normalt som enhet for lagring av informasjon. Ved 1 byte kan en representere/kode hvilket som helst tegn i en «vanlig» tekst.
7. Overføringshastighet defineres som antall bits som overføres per sekund. Hastigheten uttrykkes i bit/s, kbit/s (1000 bit/s), Mbit/s, Gbit/s, Tbit/s osv.
8. Integrated Services Digital Network (ISDN) gjør at tale, tekst og bilder kan overføres i samme nettet.

64 kbit/s vil være stor nok hastighet for å overføre tale med god kvalitet, men tale kan også overføres med redusert kvalitet ved så lav hastighet som 6 kbit/s. Dette er et eksempel på at man ved hjelp av ulike *teknikker for koding og komprimering av informasjon*⁹ kan gjøre store mengder informasjon mer håndterbar og at overføringskapasiteten i overføringsnettene utnyttes mer effektivt. F.eks. kan man gjennom bruk av kompresjonsteknikker i forbindelse med video- og TV-utsendelser overføre 6-10 digitale TV-program på samme kapasitet som et analogt program krever.

Videre har det blitt utviklet nye *teknikker som forbedrer kapasitetsutnyttelsen i eksisterende infrastrukturer*¹⁰, samt helt nye *typer infrastrukturer*. ISDN og (X)DSL¹¹ utgjør eksempler på teknikker som forbedrer kapasiteten i det eksisterende telenettet, mens optiske fiberkabler er eksempel på en ny type infrastruktur. I optisk fiber overføres signalene ved hjelp av lys, noe som gir et svært stort potensiale for overføringshastighet. I dag tas det i bruk fiberkabler som kan overføre informasjon i området 50-100 Gbit/s. I laboratoriene testes systemer som kan overføre opp mot 4,2 Tbit/s på en fiber, dvs. mer enn 50 millioner samtidige telefonsamtaler. Det er derfor først og fremst det elektroniske utstyret som skal generere og motta signalene som vil sette begrensninger når det gjelder kapasiteten i optisk fiber.

Den raske utviklingen av elektronisk utstyr og komponenter med hensyn til kapasitet og ytelse vil trolig fortsette en stund til. Gordon Moore, styreformann i Intel, forutså tidlig på 1970 tallet en utvikling der ytelse både på komponent- og systemnivå ble doblet ca. hver 18 måned. Fenomenet kalles gjerne Moores lov og har vist seg å være treffende i praksis. Utviklingen innen elektronisk utstyr i retning av høyere ytelse, lavere pris og mindre størrelse og effektforbruk antas å fortsette i minst 5-10 år til¹².

En markert effekt av de utviklingstrekk som er beskrevet over er at økt nettkapasitet har gitt lavere og stadig fallende priser for overføring av signaler. Det har også blitt mer økonomisk interessant å bygge ut infrastruktur som gir høy overføringskapasitet ut til husholdningene¹³. Dette har gjort det mer aktuelt å tilby kapasitetskrevede tjenester som f.eks. toveis kommunikasjon til den enkelte sluttbruker med integrert overføring av bilder, tekst/data og tale.

Samtidig har digitaliseringen medført en endring fra en situasjon der bestemte tjenester tidligere ble levert i avanserte bredbåndsnett til høye kost-

9. Kompresjonsteknikker innebærer kort beskrevet at man i forbindelse med koding av f.eks. audiovisuelle sendinger kun koder og overfører endringer fra foregående bilde i en sekvens. Dermed reduseres behovet for overføringskapasitet. Det finnes en rekke teknikker og standarder for koding av filmer, video og musikk. MPEG-standardene (Motion Picture Experts Group) regnes for de viktigste.
10. Ved bruk av radiokommunikasjon som overføringsmedium benyttes radiobølger (frekvenser), som er en begrenset naturressurs. Den tekniske utviklingen har ført til at radiosystemene er mer frekvens effektive. Dette medfører imidlertid ikke nødvendigvis noe overskudd av frekvenser. I enkelte frekvensområder er etterspørselen etter frekvenser i dag større enn tilgjengelige frekvenser, men i andre frekvensområder er etterspørselen mindre enn tilgangen.
11. Benevnelse på en gruppe teknologier som gir økt kapasitet i eksisterende kobbernett, f.eks. «Assymetrical Digital Subscriber Line» (ADSL) eller «Very High Bitrate DSL» (VDSL).
12. F.eks. anses det som en sannsynlig utvikling at det man i dag regner som kraftige multimedia PC-er vil kunne få plass på en mikrobrikke på størrelse med et frimerke, og at slike miniatyriserte PC-er kombinert med radioløsninger vil gi muligheter til å anvende elektronikk til å kommunisere «over alt» og med «alle gjenstander».
13. En vanlig inndelingsmåte for overføringshastighet er: smalband (opp til 64 kbit/s), mellomband (fra 64 kbit/s til 2 Mbit/s) og bredband (over 2 Mbit/s).

nader, til en situasjon der tjenestene teknisk sett kan overføres i alle typer av nett. Det er nå f.eks. mulig å overføre levende bilder i tradisjonelle telenett (kobberledninger). Som følge av dette kan det være både teknisk og økonomisk mulig å benytte flere alternative nett. I stedet for å overføre teletjenester i tradisjonelle telenett kan det f.eks. være mer optimalt å benytte kringkastingnett eller radiobaserte nett, eller en kombinasjon av ulike teknologier. Valget av overføringsteknologi må gjøres ut fra hensyn til kostnadseffektivitet i det enkelte tilfelle¹⁴.

3.1.2.2 Internett og kommunikasjonsprotokoller

Internetteknologien har gjort det mulig å knytte sammen ulike typer fysiske nett og infrastrukturer i store sammenhengende infrastrukturer. Internett er ingen egen fysisk infrastruktur, men et tjenestenett som benytter ulike typer infrastruktur som opprinnelig ble bygget ut for andre tjenester. For en stor del vil dette i dag si infrastruktur som opprinnelig ble bygget for teletjenester. Internett er imidlertid et såkalt logisk nett, slik at det for brukere fremstår som ett enhetlig nett.

En viktig årsak til at Internett er en sterk drivkraft i utviklingsprosessen, er at plattformen har vært basert på åpne standarder som raskt har blitt allment akseptert. Ved utviklingen av World Wide Web (WWW) som et enhetlig grafisk grensesnitt kan man i tillegg på enkel måte kombinere tekst, bilder, video og lyd, samt legge til rette for interaktivitet.

En kommunikasjonsprotokoll er et sett av regler som styrer kommunikasjonen mellom ulike enheter i et nett, og som bl.a. definerer grensesnittet mellom nettene og de tjenester nettene skal formidle. Historisk sett har det blitt benyttet ulike protokoller, med bl.a. ulike kodingsmetoder, dataformater og kommunikasjonspråk i utviklingen av de enkelte tjenestene. Dette har ført til at man har utviklet en rekke typer nett som benytter ulike protokoller.

Det sentrale med Internettprotokollene er at de tillater overføring og integrering av mange ulike typer tjenester. Den økende bruk av Internettprotokollene er en viktig drivkraft i konvergensutviklingen, fordi de tilbyr *ett felles grensesnitt* som muliggjør at tjenestene i økende grad blir uavhengig av hvilken underliggende infrastruktur som blir brukt til signaloverføring. Den globale utbredelsen av Internett har ført til at stadig flere tjenester blir basert på bruk av IP-protokoller, jf. boks 3.2.

Boks 3.2 Om Internett-protokoller

Forutsetningen for at datamaskiner i et kommunikasjonsnettverk skal forstå hverandre er at de tolker meldinger på samme måte og snakker samme «språk». Det som forener Internettet er et felles regelverk kalt Internettprotokoller. Protokollene definerer formater og regler for hvordan informasjon skal pakkes inn og behandles, hvordan ruterne skal behandle adresseinformasjon, osv. De viktigste protokollene i Internett er:

14. Spesielt på 1980-tallet var det mange som trodde på at fiberteknologien innen kort tid ville dominere som overføringsmedium, også i aksessnettene. Etter hvert som flere teknikker som forbedrer kapasiteten i eksisterende infrastruktur ble mer utprøvd, ble det klart at fiber, både teknisk og økonomisk, bare var ett av flere alternativ for å etablere høykapasitets overføring.

- IP (Internet Protocol): Denne definerer hvordan informasjon skal «pakkes inn» i enheter - pakker - med tilhørende adresse og kontrollinformasjon som ruterne i nettet videregir pakkene etter.
- TCP (Transfer Control Protocol): Denne protokollen kontrollerer og overvåker utsendelse av pakkene ende til ende. Den styrer bl.a. raten for oversendelse etter tilbakemeldinger fra nettet, og eventuelt retransmitterer pakker som er tapt. Det finnes også en tilsvarende protokoll kalt UDP (User Datagram Protocol) som ikke foretar retransmisjon (garanterer ikke sikker levering av data) og som brukes i stedet for TCP ved overføring av f.eks. sanntids video.

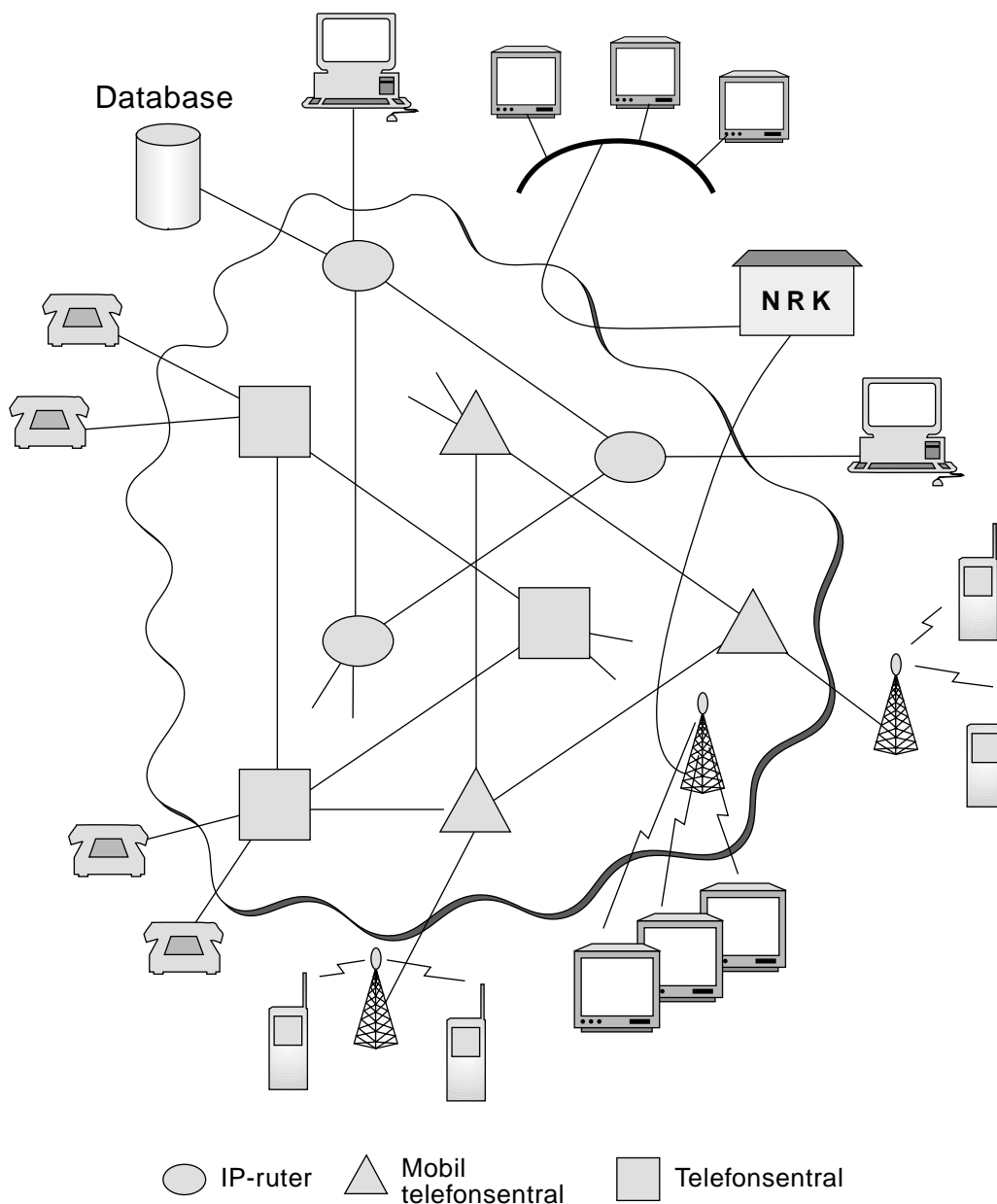
Det finnes også en rekke protokoller knyttet til tjenester og anvendelser over transportinfrastrukturen som Internett tilbyr:

- Talk: muliggjør en form for teksttelefoni mellom datamaskiner eller terminaler.
- FTP (File Transfer Protocol): muliggjør overføring av filer mellom maskiner.
- Telnet: muliggjør fjernstyring av datamaskiner, f.eks. slik at en bruker kan logge seg inn på en annen datamaskin og kjøre programmer på denne maskinen.
- SMTP (Simple Mail Transfer Protocol): er en protokoll for utveksling av elektronisk post over nettet.
- NNTP (Network News Transfer Protocol): protokoll for å administrere diskusjonsgrupper.
- HTTP (Hypertext Transfer Protocol): Dette er basisprotokollen for overføring og henting av informasjon på WWW.

Tradisjonelt har det vært en sterk kobling mellom tjenester og den underliggende infrastruktur, ved at en bestemt tjeneste har vært formidlet over et dedikert tjenestenett. For å forstå viktigheten av hvordan utviklingen innen kommunikasjonsprotokoller bryter opp denne koblingen må man se nærmere på hvilke nivåer av nett og infrastruktur som er nødvendig for elektronisk kommunikasjon. For enkelthets skyld kan man strukturere nettene i to lag.¹⁵

- Underst finnes en *fysisk transport-infrastruktur* for overføring av analoge eller digitale signaler. Infrastrukturene består i hovedsak av optisk fiber, kobberkabler, radiolink og satellitt. Den fysiske infrastrukturen er imidlertid ikke tilstrekkelig for å opprette kommunikasjon mellom brukere.
- Over de fysiske infrastrukturene ligger ulike *tjenestenett* som behandler og ruter forbindelser gjennom den fysiske infrastrukturen. Dette skjer i såkalte knutepunkter som f.eks. en telefonsentral eller mobilsentral. I dag blir tradisjonelle tele- og kringkastingstjenester fortsatt i stor grad overført over dedikerte tjenestenett som benytter eget tjenesteutstyr (noder, sentraler, servere). Figur 3.2 viser hvordan det i ulike tjenestenett etableres forbindelser mellom brukerne som er knyttet til nettene. Mellom knutepunktene benyttes samband i den fysiske infrastrukturen.

15. Det finnes mange ulike nivåer av både nett og tjenester, og det brukes også til dels samme betegnelser om ulike begreper innen tele-, IT- og kringkastingssektorene. For å lettere kunne beskrive problemstillingene har utvalget valgt å bruke en forenklet modell for infrastruktur, nett og tjenester, som er nærmere beskrevet i "*Konvergens*" i kapittel 3.3.



Figur 3.2 Ulike tjenestenett med forskjellig tjenestestyr

Kilde: Telenor FoU.

Som nevnt har det tradisjonelt vært en kobling slik at en bestemt tjeneste har vært formidlet over et dedikert tjenestenett. Telefoni har vært formidlet gjennom telefonnett, kringkasting gjennom kringkastingsnett osv. Bakgrunnen for en slik utvikling med spesialiserte tjenestenett er bl.a. at det har utviklet seg ulike kommunikasjonsprotokoller i tilknytning til fremveksten av de enkelte tjenestene. Det har tradisjonelt også vært en sterk kobling mellom bestemte tjenestenett og visse typer fysisk infrastruktur og tjenestenettene. F.eks. ved at aksessdelen av telenettet har bestått av kobberkabler og at kabel-

TV-sendinger blir formidlet over koaksialkabel. Som vi skal se i "*Konvergens*" i kapittel 3.3 er disse koblingene imidlertid i ferd med å løses opp.

Gjennom flere ti-år har det vært forsøkt utviklet en felles type tjenestenett som kan bære «alle» tjenester¹⁶. Gjennom Internettprotokollene er det åpnet en mulighet for å bruke én felles protokoll for å overføre alle typer informasjon og tjenester, dvs. at tjenestenettene vil kunne bestå av én type knutepunkter, f.eks. IP-rutere. Samtidig vil alle typer underliggende infrastruktur kunne benyttes som overføringssamband.

Den måten å transportere digital informasjon på som benyttes i IP-protokollene kalles *pakkesvitsjing*¹⁷. Tradisjonelt har denne metoden blitt benyttet i nett for dataoverføring. Den mest vanlige måten for transport av signaler er såkalt *linjesvitsjing*, som f.eks. telefonnettene har benyttet, der det blir etablert forbindelse mellom sender og mottager på en reservert kanal. Fordelen med pakkesvitsjingen er at den gir større fleksibilitet og krever mindre overføringskapasitet enn tradisjonell signaloverføring hvor forbindelsen holdes oppe med full kapasitet hele tiden. Svakheten ved pakkesvitsjing er imidlertid at den gir lavere tjenestekvalitet for sanntids-tjenester, bl.a. ved at det i perioder med høy trafikk på nettverkene kan oppstå forsinkelser. Generelt er det en svakhet med dagens Internett at det bare tilbys tjenestekvalitet etter prinsippet om «best effort services». Dette betyr at det bl.a. ikke gis garanti mot forsinkelser i overføringen av informasjon. I arbeidet med å utvikle neste generasjons Internett er forbedringer av kvalitet og service et sentralt element.

I dag har vi en situasjon med sameksistens mellom en rekke ulike tjenestenett. Det ville gi mange fordeler å oppnå en situasjon der ulike tjenester i større grad enn i dag kunne baseres på bruk av felles kommunikasjonsprotokoller. Desto flere tjenestenett og/eller tjenester som kan utnytte samme protokoll, desto større muligheter til konvergens. Det er imidlertid ulike oppfatninger av hvor fort og langt utviklingen vil gå i retning av étt felles tjenestenett. Man kan i dag se at Internettprotokollene i stadig større grad blir tatt i bruk som basis for tilbud av digitale tjenester, og at det er stor vekst i IP-basert trafikk i telenettene. Noen ser derfor for seg at Internett på sikt vil bli det dominerende tjenestenettet.

3.1.3 Verdikjeden for de fremtidige IK-tjenestemarkedene

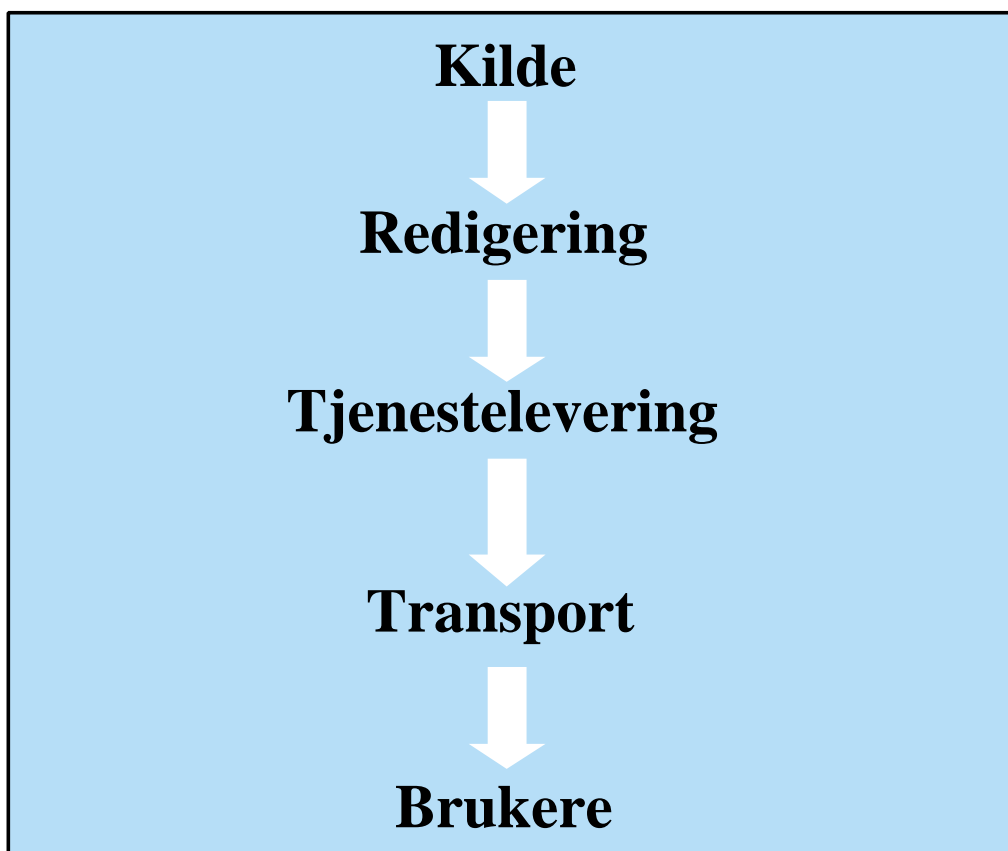
Utviklingen av felles teknologisk basis representerer et brudd med den tradisjonelle måten å skille mellom de ulike sektorene. Tidligere har man trukket opp sektorgrenser ved henvisning til informasjonens *form* og *framføringsmetode*. Teleselskapene leverte lyd og tekst over telenett, aviser og forlag trykket tekst og bilder på papir, kringkastingsselskapene leverte levende bilder og lyd over spesialiserte kringkastingsnett, IT-selskapene utviklet systemer for behandling og lagring av data etc. Konvergens medfører at denne måten å skille mellom ulike tjenester og sektorer blir mindre treffende og hensiktsmessig.

Tidligere besto IT-, kringkastings- og telesektorene av tre atskilte verdikjeder. Når skillene mellom disse sektorene brytes ned, fører dette også til

16. Tjenestenett som kan bære «alle» tjenester leveres allerede, jf. ISDN, men disse har så langt hatt visse begrensninger i overføringskapasitet.

17. Kjernen i denne teknologien er at den digitale informasjonen struktureres i pakker med varierende størrelse avhengig av type innhold. Disse pakkene utstyres med en mottakeradresse og rutes uavhengig av hverandre via ulike knutepunkt i nettet. Hos mottaker samles så pakkene igjen.

at verdikjedene glir over i hverandre. Selv om sektorene fortsatt er preget av innbyrdes forskjeller, lar det seg gjøre å skissere en felles verdikjede for de fremtidige IKT-markedene. Denne kan stilisert fremstilles som i figur 3.3¹⁸.



Figur 3.3 Verdikjeden fra informasjonskilde til sluttbruker

Innhold

Innhold kan bestå i et skjønnlitterært verk, sportsbegivenheter, komposisjoner, produksjon av dokumentar- eller spillefilmer, avisartikler, nyhetssendinger, dataspill, musikk og utvikling av programvare mv.

Redigering

Redigering refererer til den verdiøkende virksomhet som forestås av aktører som setter ulike tjenester sammen i pakker. Dette omfatter f.eks. en avisbedrift som redigerer artikler sammen til en avis, et kringkastingsselskap som lager et sendeskjema, bedrifter som utarbeider og ajourfører databaser, en

18. Denne verdikjeden er en modifisert versjon av en fremstilling utarbeidet av KPMG (1996): «Public Policy Issues Arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence - Summary Report». Rapport utarbeidet for EU-kommisjonen.

bedrift som tilbyr en teletorgtjeneste eller et videoarkiv for tilbud om VOD, en bedrift som formgir en hjemmeside på Internett eller en aktør som setter sammen et tilbud av bøker til en elektronisk bokhandel.

Tjenestelevering

Tjenestelevering er det punkt i kjeden der det vanligvis etableres en relasjon mellom tilbydere og brukere. Dette kan f.eks. dreie seg om et teleselskap som utvikler og håndterer kundeavregningssystemer for telefoni-tjenester, en kringkaster som tilbyr dekodere med interaktive funksjoner eller som utvikler en elektronisk programoversikt og systemer for bestilling av programmer, aktører som tilbyr Internett-aksess på PC eller TV, eller aktører som utvikler programvare for navigering og søk på Internett.

Transport

Transport refererer til selve overføringen av digitale signaler over fysisk infrastruktur, som tele-, data- og kringkastingsnettene. Transportdelen omfatter også utbygging, vedlikehold og oppgradering av infrastruktur og administrasjon av nettene, f.eks. ved at et teleselskap reserverer overføringskapasitet i telenettet for en telefonsamtale.

Tradisjonelt har transport og tjenesteleveranser vært tett integrert og blitt ivaretatt innenfor samme selskap, slik f.eks. Telenor fortsatt gjør i Norge. I de senere år har man imidlertid sett eksempler på at aktørene har funnet det hensiktsmessig å skille funksjoner som tjenestelevering og transport fra hverandre. Innen kringkasting har dette i Norge kommet til uttrykk ved at NRK har solgt sitt bakkebaserte sendernet til Norkring AS¹⁹. Norkring driver ikke med egen programvirksomhet og definerer sin kjernevirksomhet som utleie av transportkapasitet til kringkasterne. I telesektoren er tjenesteleverandører som selv ikke eier fysiske nett gitt mulighet til å leie nettkapasitet av nettilbydere, og dette er et uttrykk for samme fenomen. Det finnes imidlertid også eksempler på det motsatte, ved at tjenesteleverandører har kjøpt opp distribusjonskapasitet, for å skaffe seg kontroll over tilgangen til sluttbrukere²⁰.

Brukere

Brukerne av IK-tjenester er privatpersoner, bedrifter, offentlige myndigheter og andre organisasjoner. Konvergensutviklingen medfører at brukerne i større grad enn tidligere kan veksle mellom ulike roller som brukere, produsenter og leverandører av innhold. Dette har sammenheng særlig med at kostnadene ved å etablere seg med et Internett-tilbud er relativt lave, sett i forhold til f.eks. kostnadene ved å starte en papiravis²¹. Videre har prisene på avansert elektronisk utstyr, som digitale videokameraer, vist en sterkt fallende tendens. Fallende priser gjør at det kvalitative skillet mellom profesjonelle og andre aktører blir mindre tydelig.

19. Telenor og NRK er aksjonærer i Norkring. Fra 1. juli vil Telenor eie alle aksjene i selskapet.

20. Våren 1999 kjøpte f.eks. det amerikanske teleselskapet AT&T kabelselskapet MediaOne. MediaOne er den største eieren av kabel-TV-nettverk i USA.

21. En elektronisk avis vil f.eks. ikke ha kostnader knyttet til trykking, og nesten ikke ha distribusjonskostnader.

For å få tilgang til digitale tjenester må brukerne disponere en eller flere digitale terminaler. Foreløpig er det mobiltelefon og PC som er de mest utbredte digitale terminalene. Etter hvert vil også radio- og TV-apparatene bli digitaliserte.

Oppsummering

Denne fremstillingen av verdikjeden er relativt stilisert og forenklet. Den lineære oppbyggingen gjør at fremstillingen passer best for tjenester som blir produsert i et bestemt produksjonsmiljø og er innrettet mot massekonsum. Fremstillingen er i mindre grad tilpasset kommunikasjonstjenester som f.eks. telefoni, som strengt tatt bare involverer de tre siste leddene i kjeden. Videre inkluderer ikke denne fremstillingen alle involverte aktører. For eksempel er brukerne avhengig av tilgang til digitalt mottakerutstyr. Produsenter av slikt utstyr (telefoner, PC, digitale dekodere) er ikke inkludert i fremstillingen, fordi de inngår i en tilgrensende verdikjede.

Utvalget har likevel valgt å ta utgangspunkt i denne fremstillingen av verdikjeden, fordi den får fram mange av de sentrale *funksjonene* i tilbudet av fremtidens IK-tjenester. I større eller mindre grad vil flere av disse funksjonene være integrert innenfor rammene av én bedrift. Kringkasterselskap vil typisk være engasjert både innen produksjon, redigering og tjenestelevering. Teleselskap vil som regel ha tjenestelevering og transport som sine kjerneområder. IT-aktører vil være representert i de tre første leddene i kjeden, men vil som regel ikke være involvert i transport av signaler, dvs. eie egen infrastruktur. Konvergensutviklingen fører til at rollefordelingen mellom ulike aktører blir endret. Markedsaktørene tvinges til å redefinere sine forretningsmessige strategier i takt med at både tjenester og markeder skifter karakter. Dette vil bli beskrevet nærmere i "*Konvergens*" i kapittel 3.5 om markedskonvergens.

En annen viktig egenskap ved denne felles verdikjeden er at teknologien gjør det mulig å knytte mer direkte forbindelser mellom kilde og bruker. Ett eksempel på dette er en forfatter som legger et litterært verk direkte ut på Internett. En slik tjeneste vil for så vidt involvere alle funksjoner i ovennevnte verdikjede. Forskjellen er imidlertid at enkelte av de tradisjonelle mellomledene i bokbransjen, som forlag og bokhandel, er eliminert. Forfatteren har selv overtatt disse funksjonene. Elektronisk spredning av medieprodukter representerer et stort potensiale for kostnadseffektivisering innen mange bransjer. Samtidig representerer det en stor utfordring for enkelte av de tradisjonelle handelsleddene, samt for forvaltningen av opphavsretter, kvalitetskontroll, innholdsregulering etc.

3.1.4 Ulike definisjoner av konvergensbegrepet

Konvergens er i de senere år blitt behandlet i en rekke rapporter og utredninger. Et generelt trekk ved disse fremstillingene er at det ikke finnes noen konsensus omkring begrepets faktiske betydning. Følgende tre definisjoner kan illustrere alternative tilnærminger:

Konsulentfirmaet KPMG, som gjennomførte flere forstudier om konvergens for EU-kommisjonen, presenterte denne definisjon av begrepet:

«Convergence is an on-going process which entails the coming together of the following:

- content from the audiovisual and publishing industries

- potentially separate physical infrastructures (such as those supporting broadcast or telecommunications services) able to carry similar sorts of information at increasingly lower costs;
- the interactivity information storage and processing capabilities of the computer world; the ubiquity, improving functionality and ease of use of consumer electronics.»²²

En annen definisjon ble foreslått av den norske medieforskeren Eli Skogerbø i en rapport fra 1997 om konvergens, utarbeidet for Nordisk Ministerråd. I rapporten kritiserte hun KPMG blant annet for å operere med en definisjon som overfokuserer de tekniske aspekter ved konvergens og neglisjerer markedsmessige forhold. Hun la isteden til grunn en definisjon basert på en tredeling av konvergensbegrepet, der hun skiller mellom henholdsvis nettverkskonvergens, tjenestekonvergens og markedskonvergens²³.

EU-kommisjonen lanserte i Grønnboken om konvergens²⁴ en tredje definisjon:

«The ability of different network platforms to carry essentially similar kinds of services and the consequent coming together of consumer devices such as the telephone, television and personal computer».²⁵

Kommisjonen brukte følgelig en definisjon som ikke refererer til de faktiske informasjonstjenester som markedene tilbyr, men kun til endringer i distribusjon og mottak av slike tjenester. Det skal tilføyes at Kommisjonen i den påfølgende beskrivelse og drøfting av konvergensutviklingen også inkluderte en rekke endringsprosesser som lå utenfor denne definisjonen.

De nevnte definisjoner representerer tre mulige tilnærminger som alle fanger opp vesentlige sider ved utviklingen innen og mellom IT-, kringkasting-, og telesektorene. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid ingen av disse definisjonene som fanger opp samtlige relevante endringsprosesser. Utvalget har i stedet valgt å beskrive konvergensbegrepet ved å ta utgangspunkt i de endringer som skjer på hvert av de ulike leddene i verdikjeden som ble beskrevet over.

3.1.5 Utvalgets forståelse av konvergensbegrepet

Med utgangspunkt i den stiliserte verdikjeden for IK-tjenestene kan konvergenstendenser identifiseres langs flere dimensjoner:

22. Utvalget har oversatt definisjonen til norsk: «Konvergens er en kontinuerlig prosess so innebærer at følgende smelter sammen: (a) innhold fra audiovisuell- og forlagsvirksomhet, (b) i utgangspunktet adskilte fysiske infrastrukturer (slike som de som bærer kringkasting- og telekommunikasjonstjenester) som er i stand til å transportere likartet informasjon til stadig lavere priser, (c) datamaskinenes interaktive informasjonslagring og prosessering; den altovergripende økte funksjonaliteten og enkeltheten i bruken av forbrukerelektronikken.»

23. Eli Skogerbø (1997): «Konvergens mellom telekommunikasjon og kringkasting».

24. The European Commission (1997): «Green paper on the convergence of the telecommunications, media and information sectors, and the implications for regulation».

25. Utvalget har oversatt definisjonen til norsk: «Muligheten for ulike nettverksplattformer til å transportere i det alt vesentlige likartet informasjonstjenester og den derav følgende sammensmeltning av brukerutstyr som telefon, fjernsyn og PC.»

Tjenestekonvergens

Tjenestekonvergens kommer til uttrykk på minst tre ulike måter. For det første ved at både innhold, redigering og tjenestelevering preges av en tiltagende tendens til at ulike tjenester tar opp i seg hverandres forretningsområder. Dette kan illustreres ved et forlag som utgir en CD-rom med tekst, levende bilder og lyd, et teleselskap som tilbyr telefoni i kombinasjon med tekstbaserte tjenester, og en Internett-aktør som utvikler tilbud som kombinerer både tekst, lyd, bilde og video. Det oppstår såkalte hybridtjenester, som fortrenger eller supplerer tradisjonelle tjenester.

For det andre publiseres et innholdstilbud ofte i ulike formater, f.eks. ved at bøker utgis både på CD og papir, aviser publiseres både på nett og papir og at kringkastere publiserer sitt stoff over både tradisjonelle kanaler og Internett.

Et tredje aspekt er fremveksten av flere interaktive tjenester. Interaktivitet forutsetter at det opprettes en returkanal som muliggjør to-veis kontakt mellom tjenesteleverandør og bruker. Sett fra brukernes synsvinkel gir interaktivitet større innflytelse over eget konsum av IK-tjenester. Sett fra tjenesteleverandørenes synsvinkel skaper interaktivitet en mulighet for å skreddersy tjenester for individuelle brukere. Foreløpig er innslaget av interaktivitet mest fremtredende for teletjenester som mobiltelefoni, og for Internett-tjenester. Det er f.eks. enkelt å få tilpasset en personlig utgave av Nettavisen, basert på hvilke stofftyper man finner mest interessant. Digitaliseringen av kringkastingssektoren vil gjøre det mulig for seere selv å sette sammen en meny av programmer, jf. omtalen av elektroniske programoversikter senere.

Nettverkskonvergens

Som omtalt i "*Den teknologiske basis for konvergens*" i kapittel 3.1.2 om teknologiske forutsetninger er nettverkskonvergens kjennetegnet ved at tidligere spesialiserte distribusjonsnett som tele-, data- og kringkastingssnettene nå i prinsippet kan formidle alle typer IK-tjenester. Dette følger som konsekvens av at lyd, bilde, skrift etc. transporteres som likeartede digitale bits. I teknisk forstand er det derfor ingen prinsipiell forskjell på digitalisert transport av f.eks. tale eller bilde. De ulike distribusjonsnettene blir dermed substitutter for hverandre, og følgelig også konkurrenter.

I tillegg preges utviklingen av at distribusjonskapasiteten samlet sett øker. Hittil har tilbudet av tjenester i mange sammenhenger blitt begrenset av knapphet på distribusjonsressurser. I det jordbaserte sendenet for fjernsyn har det f.eks. ikke vært plass til mer enn tre riksdekkende kanaler. Det er vanlig å anta at knappheten på distribusjonsressurser på lengre sikt helt eller delvis vil bortfalle. Dette har særlig sammenheng med tre forhold:

Digitaliseringsteknologien og ulike former for kompresjonsteknikker, gir en bedre utnyttelse av kapasiteten i overføringsnett. Videre har nye typer av fysisk infrastruktur, særlig optiske fibre, betydelig større kapasitet enn de tradisjonelle kobberledninger som hittil har vært mest vanlige. I tillegg har liberalisering av etablerings- og investeringsregler, utbredelsen av PC og fremveksten av nye tjenester som Internett og betal-TV medført en generell vekst i investeringene i ny infrastruktur.

Et annet aspekt ved nettverkskonvergens er at distribusjonsnettene får interaktive egenskaper. Telenettene har alltid vært interaktive. Kringkastingssnettene har på sin side tradisjonelt vært en-veis, dvs. ikke interaktive. Tendensen nå er at også kringkastingssnettene får interaktive egenskaper, dels

ved at de bygges ut med en egen returkanal, dels ved at de samspiller med det ordinære telenettet.

En konsekvens av de utviklingstrekk som er beskrevet over, er at tele- og kringkastingsnettene i funksjonell forstand nærmer seg hverandre. Telenettene har vært preget av interaktivitet og lav båndbredde. Kringkastingsnettene har vært preget at det motsatte, dvs. høy båndbredde og lite interaktivitet. Tendensen synes altså nå å være at begge nett-typer blir kjennetegnet ved både interaktivitet og høy båndbredde.

Terminalkonvergens

Tjenesteleveransene forutsetter at brukerne har tilgang til elektroniske utstyr (PC, TV, telefon etc.) for mottak og utsendelse av digitale signaler. Slikt utstyr inneholder grensesnitt som etter hvert vil øke funksjonaliteten i forhold til hvilke tjenester de ulike apparater kan håndtere. Det er en klar tendens til at terminalene blir stadig mer fleksible i forhold til hvilke typer tjenester de kan motta, f.eks. ved at fjernsynsapparater kan ta inn Internett, PC-ene kan fungere som tv-skjermer og telefoner kan håndtere e-post og Internett-tjenester.

Markedskonvergens

De tre foregående dimensjoner av konvergens forårsaker en fjerde, nemlig markedskonvergens, som innebærer at økonomiske sektorer som tidligere var relativt klart atskilte vokser helt eller delvis sammen. Dermed blir aktører som før opererte i ulike verdener konkurrenter. Når konkurranserelasjonene endres tvinges markedsaktørene til å posisjonere seg på nytt. Dette har ført til at markedsaktørene har utvidet sine porteføljer av tilbud, dannelse av strategiske allianser, oppkjøp, fusjoner etc.

Markedskonvergens innebærer ikke at man får ett stort og homogent marked for IK-tjenester. Riktignok forvitrer de tradisjonelle markedsgrensene. Samtidig erstattes de av nye skillelinjer. Fortsatt vil ulike tjenester tilfredsstillende distinkte behov hos brukerne. I den grad tjenester ikke er konkurrerende, vil det gi mening å snakke om separate tjenestemarkeder. For eksempel vil telefoni og informasjonstjenester fortsatt tilfredsstillende ulike behov hos brukerne, selv om de ofte vil bli formidlet over samme infrastruktur og kanskje av de samme tilbyderne. I tillegg vil ikke brukerne av IK-tjenestene være en homogen gruppe. Brukerpreferanser vil fortsatt variere etter sosiale bakgrunnsvariabler som alder, kjønn, utdanning, geografisk lokalisering, språklig tilhørighet etc. Betydningen av slike bakgrunnsvariabler vil sannsynligvis forsterkes av at publikums valgmuligheter øker. Resultatet vil kunne bli et fragmentert mediekonsum, preget av at publikum fortrinnsvis oppsøker de delene av tilbudet som interesserer dem mest.

Oppsummering

Ut fra det som er sagt over, vil utvalget legge til grunn at konvergensbegrepet kan forstås ved henvisning til følgende grunnleggende endringsprosesser:

- Tjenestekonvergens
- Nettverkskonvergens
- Terminalkonvergens
- Markedskonvergens

Dette representerer ikke en uttømmende liste over alle aktuelle endringsprosesser som konvergensutviklingen forårsaker. Blant annet blir også *myndighetssiden* sterkt berørt. Som kjent er tele- og kringkastingssektorene underlagt sektorspesifikke reguleringer. Den delvise forvitringen av bransjegranser fører også til at ulike sektormyndigheter får flere kontaktpunkter seg i mellom. Dette gjelder særlig for Post- og teletilsynet og Statens medieforvaltning, som fører tilsyn med henholdsvis tele- og kringkastingssektorene. Utvalget vil senere i utredningen drøfte i hvilken grad konvergensutviklingen bør få forvaltningsorganisatoriske konsekvenser.

En annen virkning for myndighetssiden kan knyttes opp mot *globaliseringsprosessen*. En rekke forhold i de sektorene som berøres av konvergensen er regulert gjennom internasjonale avtaleverk som Norge har gitt sin tilslutning til. For Norge gjelder dette EU/EØS, World Trade Organisation (WTO - Verdens handelsorganisasjon) og World Intellectual Property Organization (WIPO - Verdensorganisasjonen for immaterialrett)²⁶. Internasjonale forpliktelser reduserer Norges *formelle* handlingsrom.

I tillegg blir mange av de moderne informasjonstjenestene distribuert globalt eller regionalt. Dette reduserer i mange tilfeller den praktiske muligheten for å håndheve nasjonale bestemmelser. Globaliseringsprosessen påvirker følgelig også Norges *reelle* handlingsrom.

I den resterende delen av "*Konvergens*" i kapittel 3 vil utvalget beskrive nærmere det konkrete innholdet av de nevnte fire nivåer for konvergens. Fremstillingen vil så langt som mulig bli forsøkt forankret i en norsk kontekst.

3.2 Konvergens i tjenestetilbudet

3.2.1 Kategorisering av tjenestene

Hittil har det som nevnt vært vanlig å skille mellom ulike informasjons- og kommunikasjonstjenester ved å henvise til tjenestenes *form* (f.eks. levende bilder og lyd) og *hvordan de har blitt distribuert* (f.eks. formidlet over sendenettsnett avsatt til kringkasting). Konvergensutviklingen gjør det vanskelig å opprettholde dette skillet mellom ulike tjenester, siden den nåværende utvikling dels preges av at IK-tjenestene kombinerer ulike formelementer, dels av at de i teknisk forstand kan distribueres over en rekke ulike infrastrukturer.

I dette kapitlet vil utvalget drøfte alternative måter å kategorisere IK-tjenester. En mulig tilnærming er å kategorisere etter *tjenestenivå*. Man kan da skille mellom distribusjon, teletjenester og verdiøkende tjenester. Distribusjon refererer til selve infrastrukturen. Teletjenester omfatter distribusjon samt applikasjoner som brukerne kan utnytte. Telefoni kan f.eks. betraktes som en teletjeneste som utnytter det offentlige telenettet (som er distribusjonstjenesten). Verdiøkende tjenester omfatter en eller annen form for supplerende tjeneste, som f.eks. nummeropplysning eller et TV-program. En svakhet med å kategorisere etter tjenestenivå er at man får lite informasjon om variasjonene

26. WIPO er en FN-organisasjon som arbeider for å fremme beskyttelsen av intellektuell eiendomsrett (opphavsrett, patenter, varemerker) gjennom internasjonalt samarbeid og administrasjon av en rekke multilaterale avtaler på området.

innenfor hvert tjenestenivå. Dette gjelder særlig for de verdiøkende tjenestene, der variasjonsbredden er stor.

Man kan også kategorisere etter *kommunikasjonsmodus*, dvs. etter antall avsendere og antall mottakere for hver tjeneste. Tradisjonell kringkasting har vært preget av kommunikasjon fra en til mange. Telekommunikasjon, typisk telefoni, har vært karakterisert ved en til en-kommunikasjon. Konvergensutviklingen preges av at det har dukket opp en rekke mellomformer med varierende antall avsendere og mottakere. Dette kan skjematisk fremstilles som i figur 3.4.

		<i>Mottakere</i>		
		<i>En</i>	<i>Noen</i>	<i>Mange</i>
<i>Av- sendere</i>	<i>En</i>	<i>Telefoni</i>	<i>PPV</i>	<i>Kringkasting</i>
	<i>Telefaks</i>	<i>VOD</i>	<i>Hjemmesider</i>	
	<i>E-post</i>	<i>Teletorgtjenester</i>	<i>Webcasting</i>	
		<i>Fjernundervisning</i>	<i>NVOD</i>	
		<i>Telependling</i>		
<i>Noen</i>		<i>Intranett</i>		
		<i>Ekstranett</i>		
		<i>Telefoni-/videokonferanser</i>		
		<i>Chat</i>		
		<i>Push</i>		
<i>Mange</i>	<i>Elektronisk handel</i>		<i>Nyhetsgrupper</i>	
			<i>Elektroniske oppslagstavler</i>	

Figur 3.4 Kategorisering av ulike tjenester etter kommunikasjonsmodus

Denne kategoriseringen gir noe informasjon om kommunikasjonsform, men sier lite om grad av interaktivitet, hvilken båndbredde ulike tjenester krever eller hvilke spesifikke behov de fyller for brukerne²⁷.

En tredje metode er å ta utgangspunkt i *tjenestenes krav til båndbredde*. Audiovisuelle tjenester krever normalt stor båndbredde. Enkle teletjenester som telefoni stiller lave krav til overføringskapasiteten i distribusjonsnett.

En beslektet form for kategorisering er å dele inn tjenester etter *i hvilken grad de forutsetter overføring i sanntid*. Telefoni forutsetter at det ikke er merkbar forsinkelse i overføringer. Ved nedlasting av en Internett-side kan man

27. Det skal tilføyes at noen av tjenester er plassert litt tilfeldig i dette oppsettet. For eksempel er e-post kategorisert som en «en til en»-tjeneste, men kan også fremstå som kommunikasjon mellom én avsender og en større krets av adressater. E-post kan også fungere som «mange til en», f.eks. ved at et større antall TV-seere gir sine reaksjoner på et bestemt program.

imidlertid akseptere en viss grad av tidsforskyvning, uten at dette i vesentlig grad forringer tjenestens bruksverdi.

Man kan videre skille tjenester etter *grad av interaktivitet*. Interaktivitet forutsetter et innslag av to-veis kontakt. Tradisjonelle kringkastingstjenester har ikke denne egenskapen, men innføringen av digital-TV vil sannsynligvis omfatte en returkanal for bestillinger av programmer. Internett forutsetter toveis-interaksjon, men her vil kravet til kapasitet i nedlastingskanalen typisk være større enn for returkanalen (som primært brukes som bestillingskanal). Telefoni er et rendyrket eksempel på en interaktiv tjeneste som forutsetter symmetrisk distribusjonskapasitet.

Ytterligere en tilnærming er å ta utgangspunkt nettopp i *tjenestenes funksjonelle karakter*, dvs. hvilke behov de fyller for brukerne. Med et slikt utgangspunkt kan man identifisere minst fire ulike kategorier av IK-tjenester: kommunikasjon, underholdning, informasjon og transaksjon²⁸.

- Kommunikasjon

Kommunikasjon omfatter direkte kontakt mellom enkeltindivider (en til en), som e-post eller tradisjonell telefoni. Teknologien har allerede gjort det mulig å videreutvikle slike tjenester i retning av direkte kommunikasjon innen avgrensede grupper av individer (en til få - få til få). Eksempler på dette er fjernundervisning, videokonferanser, bedriftsinterne intranett, ekstranett og diskusjonsgrupper på Internett. Strengt tatt vil også samtalegrupper («chat») på Internett, som over ble beskrevet som en «få til få»-tjeneste, falle inn under kommunikasjonsbegrepet.

- Underholdning

En relativt stor andel av IK-tjenestene ivaretar behovet for underholdning og atspredelse. Tradisjonelt har det primært vært kringkastingstjenestene som har fylt denne funksjonen. I de senere år har PC-en blitt en viktig plattform for underholdningstjenester via Internett-tjenester og dataspill. Hittil har slike spill i hovedsak blitt kjøpt eller leiet fysisk hos spesialiserte forhandlere. Man kan imidlertid anta at spill etter hvert fortrinnsvis vil bli omsatt over elektroniske nett, i form av nedlastbar programvare over Internett.

- Informasjon

Informasjon har tradisjonelt vært et fremtredende trekk innen kringkasting og de papirbaserte mediene. Også teletjenestene har hatt innslag av informasjonstjenester som værmeldinger, nummeropplysning og nyheter.

I de senere år er det særlig økningen av omfanget av Internett-tjenester, og bruken av disse, som har endret publikums tilgang til informasjonstjenester.

- Transaksjon

Transaksjonstjenester omfatter kjøp og salg av varer og tjenester f.eks. over Internett eller fjernsyn.

I praksis vil det være flytende overganger mellom disse kategoriene. Et viktig aspekt ved konvergensutviklingen er nettopp at ulike tjenester endrer

28. Kategoriseringen er en modifisering av en inndeling brukt i en rapport utarbeidet for Europarådets ekspertgruppe om mediekonsentrasjon, jf. Prosser, Goldberg & Verhulst (1996): «The impact of new communications technologies on media concentrations and pluralism», School of Law, University of Glasgow.

form og ofte får et bredere funksjonsfelt. For eksempel vil kringkasting slik vi kjenner det i dag bl.a. kunne kategoriseres som informasjons- og underholdningstjenester. Utviklingen av interaktive kringkastingstjenester åpner for at både transaksjons- og kommunikasjonstjenester integreres i mediet. I tillegg vil det som over er karakterisert som kommunikasjonstjenester ofte også fungere som informasjons- eller underholdningstilbud.

Oppsummering

Diskusjonen over illustrerer at det ikke er enkelt å identifisere entydige kriterier for kategorisering av IK-tjenester. Ingen av de diskuterte alternativene trekker entydige skiller mellom ulike tjenester. Det er heller ingen av metodene som fanger opp alle relevante aspekter ved tjenestene. Diskusjonen illustrerer imidlertid hvilke *kvalitative eller tekniske aspekter* som kan ha relevans for en beskrivelse av spekteret av konvergente tjenester. Disse kan oppsummeres til følgende:

- tjenestenivå
- grad av interaktivitet
- tjenestegenre (*lyd, tekst, levende bilde, multimediekarakter*)
- tjenestenes krav til båndbredde
- tjenestenes krav til overføring i sanntid
- kommunikasjonsmodus
- tjenestenes funksjon for brukerne

I den videre beskrivelse av tjenestekonvergens vil utvalget av fremstillingstekniske årsaker beskrive IK-tjenestene med utgangspunkt i de tradisjonelle sektorgrensene, dvs. IT-, kringkastings- og teletjenester. Dette gjøres vel vitende om at konvergensutviklingen nettopp utfordrer denne form for kategorisering. I omtalen av de konkrete tjenestene vil utvalget referere til aspekter som kommunikasjonsmodus, krav til sanntidsoverføring, grad av interaktivitet og multimediekarakter.

3.2.2 IT-sektoren og Internett

Tidligere var IT-sektoren preget av isolerte datamaskiner eller maskiner koblet sammen i begrensede, ofte bedriftsinterne nett. Nettverkens private karakter medførte at de ikke ble betraktet som naturlige monopoler eller som et offentlig anliggende for regulering. Sektoren har følgelig i store trekk fått utvikle seg fritt, uhindret av sektorregulering knyttet til for eksempel etableringskontroll, prisregulering, eller samfunnsplagte tekniske standarder.

Utviklingen av IT-sektoren har vært preget av en høy innovasjonsgrad, mange valgmuligheter mellom ulike former for tekniske systemer, men også begrensninger når det gjelder ulike systemers interoperabilitet. I tillegg har enkelte aktører som Microsoft og Intel oppnådd svært dominerende markedsposisjoner innen sine markedssegmenter.²⁹

Internett har representert et veiskille for IT-sektoren. Et revolusjonerende aspekt ved Internett er at det har muliggjort direkte kommunikasjon mellom et ubegrenset antall lokale servere og PC-er. Dette har brakt den enkelte data-

29. Microsofts operativsystem Windows brukes i omkring 90 % av alle PC-er. Intel har inntil relativt nylig vært nærmest enerådende som leverandør av hovedprosessorer (av typen Pentium) til PC-er.

maskiner ut av «isolasjonen» og gjort PC-verktøyet til en sentral plattform for informasjonsutveksling og kommunikasjon.

Internett ble opprinnelig utviklet etter initiativ av Advanced Research Program Agency (ARPA), et sivilt organ under det amerikanske forsvarsdepartementet, og het i begynnelsen ARPANET. Formålet var først og fremst å gjøre det mulig for datamaskiner med forskjellige operativsystemer å kommunisere, og slik lette samarbeidet mellom ulike institusjoner. Den første forbindelsen ble etablert desember 1969 mellom fire universiteter på den amerikanske vestkysten. Fra dette utgangspunktet ble Internett gradvis åpnet for allmenheten gjennom oppkobling til annen fysisk infrastruktur som offentlig telenett, kabel-TV-nett etc. Utviklingen av modem³⁰ gjorde det mulig for private brukere å koble seg på nettet via analoge telefonledninger. I løpet av få år har Internett utviklet seg til å bli et verdensomspennende informasjons- og kommunikasjonsnettverk.

Internett er ikke i seg selv et fysisk nett, men et sett av regler for kommunikasjon som gjør det mulig å utnytte eksisterende nettressurser på en ny måte. For brukerne fremstår Internett som ett integrert nett. I realiteten omfatter Internett over 100 000 tilknyttede nett i over 100 land.

Ved siden av e-post-tjenester og overføring av datafiler (FTP)³¹ utgjør The World Wide Web (WWW)³² kjernen av Internett. WWW ble utviklet som konsept så sent som i 1990. Forløperen for WWW var et program utviklet av Tim Berners-Lee ved den europeiske organisasjonen for kjernefysisk forskning (CERN) for en Norsk Data maskin under operativsystemet Sintran III. I 1990 foreslo han at man skulle videreutvikle systemet og ta i bruk et grafisk grensesnitt som utnyttet hyperlinker.³³ Dette prosjektet ble godkjent av CERN i 1990, og gitt navnet World Wide Web. Programmeringen begynte i 1991. I januar 1993 var det 50 tjenermaskiner som støttet protokollen HTTP, og måneden etter lanserte Marc Andreessen planene om en nettleser («web browser») kalt Mosaic, forløperen til Netscape. I 1998 ble det anslått at omtrent 28 millioner maskiner støttet HTTP og kunne «lese» nettet.

I de siste årene er det WWW-tjenester som har vokst raskest på Internett. WWW er bygget opp av et (etter hvert) uendelig antall web-sider. Websidene er knyttet sammen ved hjelp av hyperlinker. Hyperlinkene gjør det enkelte å hoppe («surfe») fra side til side på nettet.

Ulike nettlesere hjelper brukerne i navigeringen mellom web-sidene.³⁴ Nettleserne fungerer som brukernes inngangsport til web-sidene på WWW, bl.a. ved at brukerne kan få direkte tilgang til en web-side ved å skrive inn web-sidens adresse i nettleseren. Nettleserne inneholder dessuten en rekke andre tjenester, blant annet muligheter for søk i hele WWW, søk etter e-post adresser, sending av e-post og lagring av favorittadresser.³⁵ De mest vanlige

30. MOdulator DEModulator.

31. File Transfer Protocol - en protokoll for overføring av datafiler på Internett.

32. WWW ble utviklet ved European Centre for Nuclear Research (CERN) i Sveits. Det ble laget for å muliggjøre deling av informasjon om kjernefysisk forskning.

33. En hyperlink er en predefinert forbindelse mellom ett objekt og et annet på WWW. Linken vises på skjermen som et ikon eller en uthevet tekst.

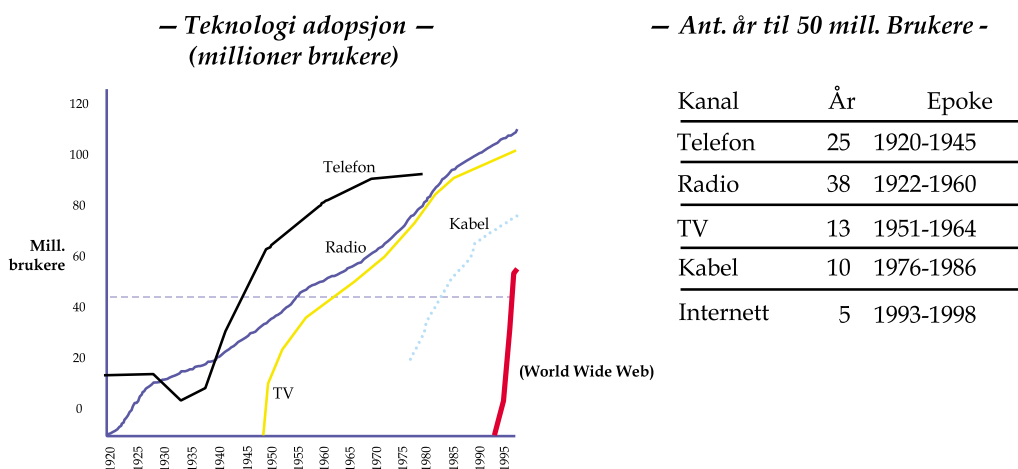
34. De mest brukte nettleserne er Microsoft Internet Explorer og Netscape Navigator.

35. Det kan i tillegg nevnes at utviklingen av ulike typer av protokoller for utforming av web-sider (f.eks. HTML) og protokoller for sammenkobling (f.eks. HTTP) har hatt avgjørende betydning for suksessen til WWW. HTTP (Hyper Text Transport Protocol) er den Internett-protokollen som brukes for å koble en server til WWW. Den primære funksjon er å etablere en kontakt til en web-server og å overføre web-sider til nettleseren.

metodene for søk på WWW er å benytte spesialiserte søkemotorer, som f.eks. Altavista, Yahoo og Kvasir (norsk).

Det finnes ingen sentral instans som redigerer tilbudet av tjenester på Internett. I prinsippet kan alle som har tekniske forutsetninger for det, gjøre tjenester tilgjengelig på nettet. Utviklingen av programmeringsspråket HTML³⁶ har gjort det mulig for brukerne å legge ut innhold på nettet uten omfattende teknologisk innsikt og uten vesentlige økonomiske kostnader. De lave kostnadene og graden av funksjonalitet i WWW har bidratt til at Internett i dag preges av et enormt og raskt voksende mangfold av tilbud. Dynamikken i utviklingen kan illustreres ved økningen i antall nettstedet på Internett. Mens det i juni 1993 var ca. 130 nettsteder, var antallet steget til ca. 4,4 millioner i mars 1999.³⁷

I et historisk perspektiv har Internett vokst raskere enn noen annen plattform for informasjons- eller kommunikasjonstjenester. Figur 3.5 viser at det tok kun 5 år før over 50 millioner mennesker (på verdensbasis) var aktive brukere av Internett. Til sammenligning var tallene for fjernsyn og radio henholdsvis 13 og 38 år.



Figur 3.5 Hastighet i teknologi-adopsjon for ulike plattformer for IK-tjenester

Kilde: Canal Digital Norge AS.

Den desentraliserte oppbygningen av Internett gjør det vanskelig for en enkelt instans å styre hvilke typer av tjenester som gjøres tilgjengelig over nettet. Et annet viktig prinsipielt aspekt ved Internett er at det er et medium for både publisering og kommunikasjon. Dette betyr at det bryter med tradisjonell kringkasting, som i hovedsak har vært et medium for publisering, dvs. for utsendelse av signaler fra ett punkt til mange. Tilsvarende bryter det med

36. HTML (Hypertext Markup Language) er dokumentformatet som brukes på WWW. Web-sidene er utstyrt med HTML-koder Disse kodene definerer sidelayou, fonter og grafiske elementer, så vel som hypertekst pekere. Hver peker inneholder adressen til et annet dokument på WWW, slik at det blir enkelt å manøvrere seg mellom forskjellige nettstedet. I en del tekstbehandlingssystemer er det lagt inn funksjoner som muliggjør automatisk konvertering av eksisterende filer til HTML-format.

37. Kilde: Hobbe's Internet Timeline.

tradisjonell televirksomhet, som primært har vært en kanal for kommunikasjon mellom enkeltindivider.

3.2.2.1 Internett-tjenester

I startfasen var Internett en arena for formidling av tekst og grafikk. Som utvalget har vært inne på tidligere har ny teknologi og nye Internett-protoller medført at Internett nå kan håndtere lyd, levende bilder, tale etc. I praksis kan Internett etter hvert formidle alle former for digitale tjenester. Begrensningene ligger i kapasiteten i underliggende nett, tilknyttede servere, lokale PC-er etc. Slike begrensninger er reelle og medfører at kvaliteten på en del tjenester foreløpig er dårligere enn f.eks. kvaliteten på signalene i ordinære kringkastingsnett. Kapasitetsbegrensninger fører også til at nedlastning av innhold fra nettet ofte tar uakseptabelt lang tid for brukerne. Det er imidlertid en nokså utbredt oppfatning at kvaliteten på overføring av Internett-tjenester etter hvert vil forbedres dramatisk.

Det brede spekteret av tjenester på Internett gjør at det ikke er mulig å beskrive disse uttømmende. Beskrivelsen under dekker et utvalg av de mest synlige Internett-baserte IK-tjenestene per i dag.

Foreløpig er *elektronisk post* antakelig den viktigste kommunikasjonstjeneste på Internett. Vanligvis er e-post kommunikasjon mellom to personer. Man ser imidlertid mange eksempler på bedrifter eller organisasjoner som tilbyr brukere å abonnere på nyhetsbrev via e-post. Følgelig kan også e-post få karakter av massekommunikasjon (punkt til multipunkt).

*Usenet*³⁸ fungerer som elektroniske oppslagstavler der brukerne kan utveksle synspunkter og meldinger, strukturert i såkalte nyhetsgrupper. De fleste av disse gruppene er helt åpne. I dag skal det finnes omkring 10.000 slike nyhetsgrupper på nettet.

Internet Relay Chat (IRC), dvs. såkalte prateprogram, gjør det mulig for enkeltindivider å kommunisere i sanntid. Det finnes hundrevis av IRC-servere som fungerer som verter for IRC-kanaler for ulike tema. Når en bruker melder seg på en IRC-kanal vil brukerens meldinger umiddelbart bli formidlet til alle som «lytter» til denne kanalen.

En rekke tjenesteleverandører tilbyr helt eller delvis lukkede tjenester for bedriftsmarkedet. Dette kan dreie seg om levering av *intranett-* eller *ekstranett-*løsninger. Intranett er et «lukket» Internett for f.eks. en bedrift, som kan fungere som oppslagstavle og kommunikasjonsnettverk for bedriftsintern informasjon og beskjeder. Ekstranett er et Internett-basert kommunikasjonssystem som kan omfatte en bedrift og dens viktigste leverandører og/eller kunder. Dette gjør det mulig for en bedrift å avgrense informasjonsflyten til et utvalg av brukere og effektivisere dens kommunikasjon med sine nærmeste omgivelser.

Internett-telefoni (IP-telefoni) betyr at man kan ringe fra egen PC til ordinær telefon, til en annen PC eller fra telefon til telefon over Internett. Ved å koble en IP-telefon til en portabel PC kan man bli oppringt hjemmefra, uansett hvor man måtte befinne seg i verden. IP-telefoni er relativt billig, særlig dersom man ringer over store avstander. En svakhet ved IP-telefoni er at man må være koblet til Internett for å bli oppringt. Brukere av IP-telefoni blir derfor mindre tilgjengelige enn ved ordinær mobiltelefoni. En annen svakhet er at kvaliteten foreløpig ikke kan sammenlignes med linjesvitsjet telefoni. IP-telefoni er

38. USEr NETWORK.

pakkesvitsjet, jf. "*Internett og kommunikasjonsprotokoller*" i kapittel 3.1.2.2, noe som kan innebære en viss forsinkelse i overføringen av signalene. Det er under utvikling Internettprotokoller som forbedrer kvaliteten betydelig, slik at denne tjenesten etter hvert nærmer seg kvaliteten på ordinær telefoni. Det er ventet at IP-telefoni vil kunne overta deler av markedet for tradisjonelle telefonitjenester, spesielt for telefoni over lengre avstander. Samtidig vil prisene for slike samtaler presses ned.

Elektronisk handel kan i prinsippet skje på to ulike måter. For fysiske varer kan bestilling og betaling skje elektronisk, mens leveringen foregår på ordinær måte via post, lastebil etc. For en del tjenester kan hele transaksjonsprosessen skje elektronisk. Dette gjelder for eksempel for salg av musikk, litteratur, filmer, programvare og ved banktransaksjoner.

Hittil har utviklingen av handel over Internett vært begrenset. Aktører som har satsset på Internett-handel har erfart at det har vært vanskelig å få tilstrekkelig med kunder.³⁹ Dette har sammenheng med flere forhold. En sannsynlig årsak er at en for liten andel av publikum har hatt tilgang til nettet, samt at hastigheten på nettet ved bestilling har vært for dårlig. En annen er at publikum har opplevd selve betalingssystemet som usikkert, bl.a. som følge av at kredittkortselskapene har vært skeptiske til å garantere for eventuell misbruk. Utviklingen i retning av mer effektiv Internettoppkobling og sikrere rutiner for betaling⁴⁰ kan endre på dette.

Det er ventet at elektronisk handel vil bli en viktig bestanddel av digital-TV. Samtidig er det sannsynlig at nettstedet med stor trafikk, og dette vil typisk gjelde for en del av de viktigste medieaktørene som Dagbladet og VG, vil utnytte trafikkmengden ved å tilby elektronisk handel som tilleggstjenester. Internasjonalt ser man tendenser til at mediekonsern som Disney, CNN og Time Warner beveger seg i denne retning. En nærmere integrasjon mellom medier og handelsvirksomhet kan på sikt endre de norske mediebedriftenes karakter.

Webcasting er fellesbetegnelse for en gruppe tjenester som benytter Internett som plattform for levering av tjenester som i større eller mindre grad har likhetstrekk med tradisjonell kringkasting («broadcasting»). Den varianten av webcasting som ligger nærmest tradisjonell kringkasting er radiostasjoner som sender sine programmer over Internett. Dette gjelder for eksempel NRK Alltid Nyheter og P4, der Internett-tjenesten delvis er identisk med det som kringkastes over det ordinære nettet. Mange radiostasjoner tilbyr også avspillbare versjoner av samtlige nyhetssendinger fra den siste måneden.

Noen TV-stasjoner legger ut korte videosekvenser på sine hjemmesider. TV-stasjonen M2 ble høsten 1998 den første TV-stasjon med 24-timers sendinger på Internett. Kanalen viser kun pop-videoer, uten avbrudd fra programledere.⁴¹ Søkbare katalogtjenester som Telenors Gule Sider-tjeneste og Lovdata utgjør også varianter av fenomenet webcasting.

En annen form for webcasting er direkte audiovisuell overføring av begivenheter over Internett. De direkte overføringer av Stortingets debatter

39. Jf. f.eks. matvarekjeden REMA 1000, som høsten 1998 la ned sin Internett-butikk på grunn av svake økonomiske resultater.

40. Jf. f.eks. SET (Secure Electronic Transaction), som er en standard protokoll for sikker bruk av kredittkort på Internett. SET forutsetter at både betaler, selger og banken benytter en standard rutine basert på kryptering.

41. <http://www.m2europe.com>. M2s tjeneste er ikke interaktiv, men brukerne kan via e-mail foreslå videoer fra et omfattende arkiv.

over Internett til deler av sentralforvaltningen er et eksempel på en slik tjeneste.

Den såkalte push-teknikken danner grunnlaget for ytterligere en form for webcasting. Push-teknikken utgjør motstykket til «pull-teknikken». På WWW er pull-teknikken den mest vanlige form for navigering, og kjennetegnet ved at brukerne aktivt oppsøker og laster ned en Internett-side. Push-tjenestene kjennetegnes ved at brukerne overfører noe av initiativet til innholdsløseleverandørene. Disse sender med jevne mellomrom innholdstjenester til sine abonnenter, basert på brukernes opplysninger om egne interesseprofiler.⁴²

Endelig brukes begrepet webcasting også som beskrivelse på integreringen av Internett og TV på samme plattform. Allerede i dag er det mange aktører som tilbyr løsninger for surfing på Internett på TV-skjermen. Sannsynligvis vil digital kringkasting og Internett-tjenester etter hvert bli fullt integrert. Dette kommer utvalget tilbake til senere, under omtalen av digital-TV i "*Digital TV*" i kap 3.2.3.2.

Oppsummering

Internett reiser en rekke opphavsrettslige problemstillinger for innholdsløseleverandører. Utviklingen av elektroniske tjenester vil avhenge av at man på internasjonalt nivå får etablert et rammeverk som balanserer hensynet til rettighetshavere mot hensynet til brukere. Internett reiser også nye problemstillinger knyttet til håndheving av regelverk, f.eks. i forbindelse med piratkopiering av musikk lastet ned til lokale PC-er fra nettet. Opphavsrettslige aspekter vil bli drøftet nærmere i "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.10 og 8.7.

Det fremtidige tjenestetilbudet på Internett vil langt på vei avhenge av hvordan kapasiteten i de underliggende distribusjonsnettene utvikler seg, samt hvilke tjenester publikum etterspør og eventuelt er villige til å betale for. Tilbudet av Internett-tjenester, og bruken av slike, har vært preget av enorm vekst de siste årene. Foreløpig har kostnadene ved dette langt på vei blitt dekket av leverandørene. Det har vist seg vanskelig å innføre betalingstjenester i et miljø som preges av gratistilbud. Porno-industrien utgjør i denne sammenheng ett unntak.⁴³ Et annet unntak er tilbud av informasjon der aktualitetspreget er avgjørende. Dette er tilfelle for børsinformasjon, der børsmiljøet er villige til å betale for fortløpende oppdatering av børss- og valutakurser over Internett.

Reklamemarkedet på Internett har utviklet seg tregere enn det mange av aktørene har forventet. Fortsatt er det knyttet tvil til om Internett vil utvikle seg til en attraktiv markedsføringskanal for annonsører. Usikkerheten forsterkes av at det er utviklet programvare som gjør det mulig for brukerne å luke bort reklame fra web-sider som de laster ned.⁴⁴ Fordelen for brukerne er at dette gir raskere nedlasting. Tilsvarende vil det være mulig å installere programvare i TV-apparater som fjerner reklamen. Dersom slike løsninger blir populære vil de true det kommersielle grunnlaget for reklamefinansierte tjenester.

42. Se f.eks. <http://www.pointcast.com>. Pointcast samler løpende nyhetsmeldinger fra et større antall amerikanske nyhetsmedier. Abonnenter kan skreddersy egne interesseprofiler, og meldingene kommer jevnlig opp på skjermen. Tjenesten er 100 % reklamefinansiert.

43. I 1998 ble det anslått at 69 % av totalomsetningen på Internett (ca. 1 mrd dollar) skjedde på nettsteder med pornografisk innhold (Kilde: Wired).

44. Se f.eks. <http://www.atguard.com>.

Veksttakten i Internett og potensialet for nye og forbedrede tjenester gjør Internett til det mest dynamiske elementet i konvergensprosessen. Ved siden av å generere genuint nye tjenester, fremstår Internett som en utfordrer for kringkastings- og teleaktørene. Mens (særlig) kringkasting i hovedsak har en avgrenset geografisk distribusjon, er Internett i praksis et tjenestenett med global rekkevidde. Samtidig kan Internett ikke utelukkende betraktes som en utfordrer for de tradisjonelle tele- og kringkastingstjenestene. Konvergensutviklingen åpner for et ubegrenset spekter av kombinasjonsløsninger, der Internett samvirker med, og utfyller de tradisjonelle kringkastings- og teletjenestene.

3.2.3 Kringkastingstjenestene

Kringkastingssektoren har vært preget av begrensninger i tilgangen til frekvensressurser. Opprinnelig ble fjernsyn og radio kringkastet utelukkende over bakkebaserte, trådløse sendernett. Etter hvert ble det bygget ut kabelnett, først og fremst for å videresende kanaler fra naboland.

Tidlig på 1980-tallet førte utviklingen innen satellitt-teknologi til at mengden tilgjengelige overføringskanaler for både radio og TV økte dramatisk. Dette førte til en oppblomstring av kommersielle kringkastingsselskap over hele Europa. Disse baserte seg dels på overføring av signaler til parabolmottakere hos brukerne, dels på overføring til kabelnett for videre distribusjon til brukerne. Etter hvert som parabolmottagere ble utbredt ble det vanlig at kringkastingsselskapene kodet sendingene, slik at sender bare kunne mottas av brukere med dekodere. Denne teknologien ble tatt i bruk for å kunne innføre betal-TV, f.eks. sports- eller filmkanaler.

Mot slutten av 80-tallet ble det utviklet teknikker for digital kringkasting, både radio og fjernsyn. På grunn av digitalteknologiens kvalitets- og kostnadsmessige fortrinn relativt til analog kringkasting, er det ventet at hele sektoren etter hvert vil bli digitalisert. Det er imidlertid vanskelig å si noe om hvor fort denne utviklingen kan komme til å gå. Foreløpig er digitaliseringsprosessen innen kringkastingssektoren i en startfase.

Knappheten på frekvenser har gitt myndighetene forutsetning for å regulere innholdet i radio og TV. I kringkastingens barndom ble frekvensene forbeholdt offentlige eide kringkastere. I Norge hadde NRK lovbestemt enerett til å drive kringkasting. Etter hvert ble det et politisk ønske om større mangfold i eteren. Kommersielle kringkastere som fikk tilgang til knappe frekvensressurser ble pålagt allmennkringkasterkrav. I Norge ble dette gjort i forhold til TV2, P4 og lokal-TV-konsesjonærer. Dersom utviklingen går i retning av at distribusjonsressurser ikke lenger blir et knapt gode, vil dette kunne svekke myndighetenes mulighet til å pålegge kommersielle aktører slike innholdskrav.

Digitaliseringen kan antas å ha minst fire viktige konsekvenser for kringkastingssektoren:

- Størrelsen på tilbudet vil øke. En satellitt kan gi plass til opp mot 200 TV-kanaler.⁴⁵ Et eventuelt jordbundet sendernett i Norge vil gi plass til anslagsvis 8 fullverdige kanaler.⁴⁶ Digitalisering av kabelnettene kan med-

45. En satellitt har mellom 15 og 32 transpondere. Hver transponder kan formidle ca. 6 digitale fjernsynskanaler, noe avhengig av kvaliteten på overføringen. Antallet satellitter som kan rettes mot Norge er i praksis ubegrenset, noe som innebærer at det etter hvert bare vil være eventuelle begrensninger i mottakerutstyret som setter tekniske begrensninger for hvor mange satellittkanaler den enkelte kan motta.

- føre en 10-dobling i forhold til dagens kapasitet.
- Digitalteknologien åpner for interaktivitet. Publikum vil i større grad selv kunne skreddersy sitt TV-konsum. Kringkasting har tradisjonelt vært et massemedium i den forstand at sending fra ett punkt har gått ut til en stor mengde brukere. Digitaliseringen gjør det mulig å gjøre relasjonen mellom sendeselskap og bruker to-veis og innfører dermed et element av kommunikasjon i kringkastingsektoren.
 - Kringkastingssendingene vil bli supplert med tilleggstenester, sannsynligvis primært i form av en integrasjon med Internett-tjenester, spill, elektronisk handel og e-post.
 - Tyngdepunktet for de kommersielle aktørenes inntekter forskyves fra reklame til betaling for enkeltprogrammer («pay per view» - PPV), abonnementsordninger og salg av tilleggstenester. Endringer i inntektsgrunnlaget vil sannsynligvis påvirke det faktiske innholdet i kringkastingstjenestene. Hittil har mye av TV-tilbudet vært preget av en ambisjon om å favne om en størst mulig andel av «seer-universet». Fremtidens fjernsynsmarked vil sannsynligvis ha et større antall nisjetilbud.

3.2.3.1 Digital Radio (DAB)⁴⁷

DAB innebærer at alle ledd fra produsent til radioapparat er digitaliserte. Ved siden av at digitalisering gir billigere produksjon og mer effektiv distribusjon, er fordelen med DAB at det gir bedre lyd kvalitet. Man unngår dermed den kvalitetsforringelse som preger analog radio. Dette vil særlig ha betydning for mobilt mottak, der kvaliteten på analoge sendinger ofte er dårlig. DAB-mottakerne vil dessuten være utstyrt med en liten skjerm. Dette gjør det mulig å supplere lydradio med tekst- og bildebaserte tilleggstenester. NRK har antydnet at følgende tilleggstenester kan være aktuelle⁴⁸:

- Trafikkinformasjon

DAB-mottakeren vet hvor man befinner seg og kan komme med forslag om veivalg, varsle om kødannelser etc.

- Programinformasjon

Informasjon om hvilken musikk som spilles, hvilket program som står på, sendeskjema etc.

- Automatisk programvalg

DAB-mottakeren kan programmeres slik at den automatisk henter opp programmer som den enkelte bruker har definert som innenfor sin interessefelt.

- Opptaksmuligheter

Noe avhengig av hvor avansert DAB-mottakeren er, vil den kunne ta opp og lagre programmer.

- Internett

46. Dette tallet forutsetter at en del av kapasiteten brukes til å formidle analoge sendinger parallelt. Når det analoge sendingene kan opphøre, vil det digitale sendernet kunne formidle minst 16 kanaler.

47. Digital Audio Broadcast.

48. NRK (1997): «Over den digitale dørstokken».

Mottakeren vil kunne ta i mot e-post, hente opp Internett-linker som er knyttet til programmene etc.

- Reklame

Kommersielle stasjoner vil kunne utvikle tilleggstjenester knyttet til reklame og annen inntektsbringende virksomhet.

Oppsummering

En DAB-bilradio koster i dag noe over 10.000 kr. Foreløpig er det solgt et fåtall slike apparater i Norge. Utviklingen av et eventuelt massemarked for DAB forutsetter at prisen for DAB-mottakere synker betraktelig. Antakelig kan en digital mottaker ikke koste mer enn de dyreste av dagens analoge apparater, dvs. omkring 3.000 kr. En slik pris for DAB-mottakere forutsetter i praksis at DAB må bli en kommersiell suksess i flere av de store markedene i Europa og resten av verden.

Gjennom internasjonale avtaler er Norge blitt tildelt to frekvensblokker for DAB, en riksdekkende blokk og en blokk som kan inndeles i syv regionale sendinger. Den riksdekkende blokken gir plass til seks programkanaler med stereokvalitet.⁴⁹ Antallet kanaler kan økes dersom man velger å bruke lavere lyd-kvalitet, noe som f.eks. vil være aktuelt for rene tale-programmer.

Kulturdepartementet har foreløpig bare fordelt kapasiteten i den riksdekkende frekvensblokken.⁵⁰ Fire kanaler er reservert for NRK, én er reservert for P4, mens den siste kanalen er forbeholdt andre søkere. Statens medieforvaltning er konsesjonsmyndighet og har utlyst den siste konsesjonen.

Norkring har startet med en gradvis utbygging av et jordbundet sendenett for DAB. I løpet av 1999 er det ventet at 45 % av befolkningen vil kunne ta inn DAB. Kulturdepartementet har forutsatt at utbyggingen av den riksdekkende blokken minst skal tilsvare dekningsgraden for dagens NRK P1, dvs. over 99 %.

3.2.3.2 Digital TV

Digital-TV kan fremstå i minst tre ulike varianter, gradert etter funksjonalitet.

I første omgang vil kjerneelementene i digital TV være høyere lyd- og billedkvalitet, større tilbud av kanaler, samt en elektronisk programoversikt som gjør det mulig å orientere seg i dette tilbudet. Kapasiteten i satellittbasert digital-TV vil være så stor, og prisene for leie av kapasitet så lave, at sendeselskapene f.eks. vil kunne sende de samme filmene kontinuerlig og med ulike starttidspunkt på forskjellige kanaler («Near video on demand«- NVOD). Etter hvert vil innslaget av interaktivitet forsterkes gjennom introduksjon av ulike former for bestillingssystemer, slik at sendeselskapene vil kunne å ta seg betalt for hvert program (PPV). Eksisterende teknologi åpner dessuten for å gi brukeren økte valgmuligheter mht. når man vil se et program, valg av kamravnkler etc.

Neste generasjons digital-TV forventes å være supplert med Internett-aksess, slik at man på egen TV kan veksle mellom interaktivt TV-konsum og nedlasting av Internett-tjenester for visning på TV-skjermen. Dette vil åpne for høyere hastighet over Internett, ved at man kan utnytte kringkastingsnettene

49. Stereokvalitet forutsetter en kapasitet på 264 kbit/s.

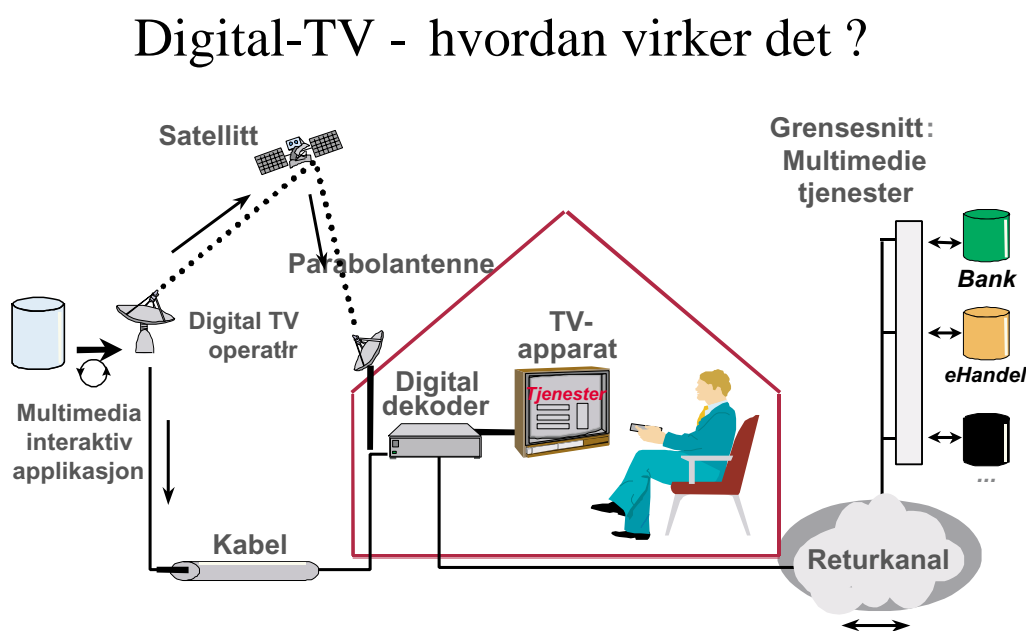
50. St.meld.nr. 62 (1996-97) om dagspresse og kringkasting m.v.

for nedlastning av innhold. Retur- (eller bestillings-)kanalen vil antakelig gå via det ordinære telenettet.⁵¹

Digital-TV forutsetter at brukerne har en digital dekoder, en såkalt set-top-boks. Denne muliggjør konvertering av de digitale signalene, slik at de kan vises på en tradisjonell analog TV. Etter hvert vil antakelig nye TV-apparat være digitaliserte eller bli levert med integrert dekoderfunksjon.

Digital-TV kan videreutvikles gjennom en sammenkobling mellom TV og hjemme-PC, slik at lagrings- og prosesseringskapasiteten i PC-en blir utnyttet.⁵² Dette kan gjøre det mulig å stoppe eller spole tilbake i programmer som sendes direkte. Datamaskinen vil likevel fortsette å ta opp sendingen, slik at man senere kan se hele programmet ferdig. PC-en kan også brukes til å bygge opp et privat programarkiv. I forlengelsen av dette ligger det muligheter for en samling av alle digitale tjenester i et integrert hjemmenett⁵³.

Figur 3.6 gir en grafisk fremstilling av en sannsynlig grunnstruktur i digital-TV-tilbudet.⁵⁴



Figur 3.6 Grafisk fremstilling av digital-TV
Kilde: Canal Digital Norge AS.

På grunn av høye etableringskostnader er markedet for digitale TV-tjenester dominert av et fåtall kapitalsterke aktører. Disse har i noen grad delt det

51. Digitaliserte kabel-nett vil sannsynligvis utgjøre et unntak, fordi disse vil omfatte en integrert returkanal.
52. Det er sannsynlig at digitale dekodere etter hvert vil være utstyrt med lagringskapasitet. For en nærmere omtale se "[Tilgangskontroll - digitale dekodere](#)" i kapittel 3.4.3 og 10.1.
53. Såkalte IHDN (In House Distribution Network).
54. Figuren representerer en forenkling, bl.a. ved at digitale TV-signaler også kan tas inn over bakkebaserte sendere og telenettet (i tillegg til kabel og satellitt).

europiske markedet inn i regioner. Canal Plus er den dominerende aktøren i Frankrike. Selskapet lanserte i 1996 den første digitale TV-tjeneste i Europa. Gjennom sitt samarbeid med Telenor i Canal Digital har Canal Plus fått et fotfeste i Skandinavia. Canal Digital lanserte sitt digitale tilbud for Skandinavia høsten 1998.⁵⁵

I Storbritannia er Rupert Murdochs BSkyB den sentrale aktøren. BSkyB lanserte sin satellittbaserte digitale tjeneste høsten 1998. Omtrent samtidig lanserte ONDigital⁵⁶ en konkurrerende, bakkebasert tjeneste i Storbritannia. I Tyskland er Bertelsmann og Leo Kirch-gruppen de viktigste aktørene.⁵⁷ I tillegg til disse store aktørene arbeider de mindre kommersielle selskapene og de offentlig eide allmennkringkasterselskapene med å etablere posisjoner innen digital-TV.

Foreløpig har lanseringen av digital-TV i Europa hatt en relativt treg start, sett i forhold til aktørenes forventninger. Dette gjelder særlig for lanseringen av digital-TV i Tyskland. I Frankrike har tjenesten til Canal Plus etter to år oppnådd ca. 5 % markedspenetrasjon. Etableringskostnadene og den høye risikoen som preger lanseringsfasen har medført at aktørstrukturen er relativt turbulent, preget av skiftende allianser og samarbeidskonstellasjoner.

EU-kommisjonen har ved flere anledninger grepet inn mot markedsaktørenes samarbeidsplaner. I 1998 stoppet Kommisjonen planene for et joint venture mellom Bertelsmann, Leo Kirch og Deutsche Telekom om en felles plattform i Tyskland. Kommisjonen har også grepet inn overfor et prosjekt i England om lansering av en satellittbasert digital tjeneste som involverte bl.a. British Telecom og SkyTV.

Et problem for samtlige digitale fjernsynstjenester er at de er relativt kostbare. Brukerne må kjøpe eller leie en dekoder⁵⁸, samt betale en månedlig avgift for selve tjenestetilbudet. Erfaringene fra Tyskland har foreløpig vært at publikum har vist mindre interesse for å betale ekstra for digitale tilbud enn forventet, sannsynligvis fordi publikum allerede har tilgang til et stort antall analoge kanaler gratis. Samtidig har lanseringen av digital-TV falt sammen med en svakt fallende tendens i konsumet av fjernsynstjenester i en del land.

En forutsetning for at digital-TV skal bli en kommersiell suksess er at publikum oppfatter de digitale tjenestene som reelt sett mer attraktive enn de analoge. Dette kan tilbyderne oppnå på flere måter. Den mest nærliggende er at de tilbyr attraktive programmer som ikke er tilgjengelige over analoge sendinger. I praksis betyr dette rettigheter til populære filmer og sportsbegivenheter. Lanseringen av digital-TV er hovedårsaken til den dramatiske prisstigningen for senderrettigheter til sentrale sportsbegivenheter.⁵⁹ En annen strategi for lansering av digital-TV er å tilby attraktive tilleggstjenester, som f.eks. høykapasitets Internett-tilknytning, interaktiv reklame, spill, elektroniske programoversikter med fleksible valg- og bestillingsmuligheter etc.

Utviklingen i TV-markedet legger et press på allmennkringkasterne. En sannsynlig utvikling er at disse vil oppleve fallende markedsandeler, i takt

55. Canal Digital's tilbud omfatter foreløpig 20 TV-kanaler, 24 PPV-kanaler og 20 musikkvideokanaler.

56. ONDigital kontrolleres av TV-selskapene Granada og Carlton.

57. Bertelsmann har en dominerende posisjon innen selskapet CLT-Ufa, som eier digital-TV-selskapet Premiere. Leo Kirch-gruppen kontrollerer DF-1.

58. En dekoder koster omkring 4.000kr, noe avhengig av funksjonalitet.

59. Canal Digital har i forbindelse med lanseringen av sin digitale pakke kjøpt opp rettighetene til Premier League i England. Leo Kirch Group betalte i 1996 15,5 milliarder kroner for rettighetene for fotball-VM i 2002 og 2006.

med økningen av tilbudet. Samtidig vil de påføres økte kostnader, bl.a. som følge av at senderrettigheter blir dyrere.⁶⁰ Allmennkringkasternes utfordringer blir drøftet nærmere i "*Allmennkringkastingstilbudet i et konvergensperspektiv*" i kapittel 9.

3.2.3.3 Tekst-TV

Tekst-TV er i norsk rett definert som kringkasting. Hittil har tekst-TV vært preget av tekstbaserte og relativt enkle informasjonstjenester. Man kan imidlertid vente at også tekst-TV etter hvert vil endre karakter. I Norge har Schibsted, Telenor og SBS⁶¹ planer om å omforme tekst-TV til et mer fullverdig medietilbud. Planene går konkret ut på at Verdens Gang skal levere redaksjonelt innhold til TVNorges tekst-TV-tilbud. Sidene i tekst-TV vil fremstå i en form som minner om VGs layout og skal inneholde nyheter, sport, underholdning, rubrikkannonser, interaktive tjenester etc.

Digitalt fjernsyn vil gjøre det mulig å splitte eller dele skjermbildet opp i flere atskilte deler, slik man kjenner det fra mange Internett-tjenester. En mulighet vil være at tekst-TV-tjenesten legges ut på en avgrenset del av skjermen. Resultatet vil kunne være at tekst-TV og de ordinære fjernsynssendingene blir tettere integrert som tjenester, enn tilfellet er i det analoge tilbudet.

3.2.4 Teletjenester

Teletjenester har tradisjonelt vært rene kommunikasjonsstjenester som f.eks. telefoni, telefaks, samt datatrafikk. I tillegg har teletjenestene etter hvert utviklet seg til også å bli informasjonstjenester, representert ved et bredt spekter av verdiøkende tjenester som benytter telekommunikasjon som underlag (f.eks. telefonbank, videokonferanser og nummeropplysning). I et mer begrenset omfang har verdiøkende teletjenester også fått innslag av underholdning, slik man kan se det i deler av teletorgtilbudet. På samme måte som for IT-, og kringkastingstjenester legger digitaliseringsteknologien til rette for at teletjenestene tar opp i seg andre formelementer enn bare tale og tekst.

Telefoni har tradisjonelt vært den sentrale teletjenesten. Forbedret teknologi og mer internasjonalserte aktører har medført at *videotelefoni* og *videokonferanser* har blitt ettertraktede tjenester, særlig i bedriftsmarkedet. Dette har skapt grunnlag for betydelige reduksjoner i bedriftenes reisekostnader. Videotelefoni forutsetter at brukerne har en videotelefon og en aksesslinje med tilstrekkelig båndbredde. Videotelefoni åpner også for informasjonstjenester som fjernundervisning, telemedisin, overvåking av pasienter i deres hjem etc.

Utviklingen åpner videre for større bruk av hjemmekontor, såkalt *telependling*. Dette forutsetter at arbeidstakeren har PC, skriver og telefaks hjemme, og tilstrekkelig kapasitet i forbindelseslinjen med arbeidsplassen.

Mobilkommunikasjon er preget av høy grad av innovasjon, dels ved at mobilnettene får større dekningsgrad, jf. lanseringen av Iridium-systemet⁶², dels ved at nye tilleggstjenester introduseres. I dag leveres mobiltelefoner

60. Overgangen fra analog til digital produksjon og distribusjon vil i en periode påføre kringkasterne ekstrakostnader knyttet til parallelle analoge og digitale sendinger, jf. diskusjonen omkring en eventuell utbygging av et bakkebasert sendenett for digitalt fjernsyn i Norge. Se f.eks. St.meld.nr. 46 (1998-99) om digitalt fjernsyn.

61. SBS - Scandinavian Broadcasting Services. SBS er amerikansk eid og bl.a. majoritetsseier i TV-Norge.

med supplerende tjenester som tekst-TV, telefaks, Internett etc. Telenor Mobil har innledet et samarbeid med en rekke leverandører av innholdstjenester, bl.a. VG og NRK, om tilbud av informasjonstjenester over mobiltelefon.⁶³ Neste generasjon mobilnett, UMTS⁶⁴, har langt større båndbredde enn dagens mobilnett. Når UMTS er på plass vil mobiltelefonen i prinsippet kunne fungere som PC, sende tekst og bilder og brukes til videokonferanser.

Video on Demand (VOD) er en form for teletjeneste med åpenbare likhetstrekk med kringkasting. Brukeren bestiller en video fra et videobibliotek via PC eller en avansert telefon. Overføring av selve videoen skjer over f.eks. tele- eller kabelnett. Foreløpig er denne tjenesten på forsøksstadiet og det er noe tvil om det vil være lønnsomt å investere i tilstrekkelig båndbredde til å bære tjenesten.

3.2.5 Øvrige mediemarkeder og konvergens

Det er ikke bare tradisjonell kringkasting som møter utfordringer fra Internett-utviklingen. Internett gir også de øvrige mediene en alternativ distribusjonsform. Dette skjer dels ved at medieproduktene distribueres on-line, dels ved at man kan bestille fysiske medieprodukter over nettet.

3.2.5.1 Aviser og tidsskrift

Flertallet av de større norske avisene legger ut forkortede, elektroniske versjoner av sine daglige utgaver. Med få unntak er disse lagt ut som gratistjenester. Dette kan innebære at de elektroniske versjonene på noe sikt vil kunne underminere salget av papirutgavene. Foreløpig ser man imidlertid ingen tegn til at papirversjonene mister opplag til elektroniske utgaver. Når avisene ser seg tjent med å tilby elektroniske versjoner skyldes dette at produksjonskostnadene er lave, at nettversjonene genererer reklameinntekter og at man kan utvikle interaktive tilleggstjenester som søkbare arkiv og elektronisk handel. Nettutgaver kan dessuten i seg selv gi avisene en positiv profilerings-effekt. Dagspressen har også møtt konkurranse fra rene nettpublikasjoner. Nettavisen⁶⁵ er foreløpig den mest fremgangsrike norske aktøren. Også en rekke tidsskrifter foreligger i elektronisk form. Fordi disse har en relativt spesialisert karakter har det i mange tilfeller vært mulig å introdusere mange av tilbudene som betal-tjenester.

3.2.5.2 Bøker

Bokbransjen vil kunne bli sterkt berørt på detaljistnivået, som en følge av etableringen av elektroniske bokhandler for bestilling av bøker over nett (og med tradisjonell levering via post). Den største Internett-aktøren foreløpig er det amerikanske selskapet Amazon, som tilbyr en omfattende bokkatalog.⁶⁶ Amazon lagerfører ikke egne titler, men formidler direktelevering mellom for-

62. Iridium-systemet ble lansert høsten 1998. Iridiumsystemet tilbyr en telefonitjeneste med global dekning, basert på et stort antall lavbanesatelitter som suppleres av landbaserte sendesystemer. Tjenesten omfatter både tale, faks og datatrafikk.

63. Tjenesten kalles Mobilinfo og omfatter bl.a. værinformasjon, børsinformasjon, sportsmeldinger, NRKs tekst-TV-tjeneste, restaurantguider og flyavganger.

64. Universal Mobile Telephony System.

65. [Http://www.nettavisen.no](http://www.nettavisen.no).

lag og kunde. Selskapet unngår dermed tyngende lagerkostnader, samtidig som det kan operere med et svært bredt tilbud. Vanlig leveringstid til Norge er i underkant av en uke. Amazons nettjeneste inneholder en rekke funksjoner som en tradisjonell bokhandel vanskelig kan tilby. Det er for eksempel mulig for brukerne å få beskjed via e-post når det dukker opp nye utgivelser om et emne eller av en forfatter man er spesielt opptatt av. Videre fører nettstedet oversikt over hvilke bøker man tidligere har kjøpt. Faste brukere får ved pålogging automatisk forslag til nye bøker, basert på nettstedets kunnskap om tidligere kjøp. I tillegg omfatter tjenesten ulike former for forbrukerveiledning, som anmeldelser og leserreaksjoner.

Også en rekke norske bokhandlere er representert på Internett.⁶⁷ Fastprissystemet i bransjeavtalen for bokomsetning⁶⁸ i Norge innebærer imidlertid at nye bøker solgt over Internett ikke kan selges billigere enn hos ordinære bokhandlere, til tross for at dette sannsynligvis er en mer kostnadseffektiv distribusjonsform. Når Internett-handel nødvendigvis forutsetter en viss leveringstid, innebærer derfor bransjeavtalen at netthandel med bøker blir relativt lite konkurransedyktig i Norge, sett i forhold til land med fri prisdannelse på bøker.

Fortsatt ser det ut til at publikum foretrekker å lese litteratur på papir. Utviklingen av mer brukervennlige skjermer, sett i sammenheng med at særlig yngre generasjoner av lesere blir mer fortrolige med skjermbruk, kan på sikt endre på dette.

Bokforleggerne vil i første omgang sannsynligvis påvirkes sterkest innen markedene for oppslagsverk, fag- og skolebøker. Særlig innen undervisningssektoren er endringspotensialet stort. Interaktive TV-tjenester kan skape et helt nytt marked for undervisningsprogrammer for TV-selskapene. I tillegg kan man se for seg elektroniske skolebøker som kombinerer lyd, bilde og tekst, og der det er lagt inn Internett-linker til relevante nettsteder. Leverandører av slike produkter kan inngå avtaler med brukerne som åpner for automatisk oppdatering av undervisningsmateriellet, uten vesentlige kostnader for skolene. De viktigste usikkerhetsmomenter er her ikke knyttet til teknologiens muligheter, men til om undervisningssektoren selv har ressurser eller motivasjon til å ta i bruk slikt materiell.

Mangfoldet av informasjonsstoff på Internett vil i seg selv representere en utfordring for forlagenes skolebokproduksjon. Antakelig vil skolenes interesse for å kjøpe inn skolebøker bli mindre, dersom informasjonen disse inneholder allerede er gratis tilgjengelig på nettet. En mulig utvikling er at skoleverket baserer seg mindre på ferdigredigerte skolebøker og mer på målrettede informasjonssøk på Internett.

Selv om de elektroniske IK-tjenestene gir publikum muligheter til å skaffe seg tilgang til informasjon på egenhånd, vil bibliotekene trolig fortsatt spille en viktig rolle som formidlere av informasjon og litteratur. Bibliotekenes fremtidige rolle er imidlertid avhengig av at man lykkes med å utforme opphavsrettslige regler som i tilstrekkelig grad ivaretar interessene til bibliotekene og brukerne, samt at bibliotekssektoren tilføres tilstrekkelige økonomiske midler til å utvikle digitale tjenester.

66. [Http://www.amazon.com](http://www.amazon.com). Amazon selger også musikk og video. Amazon solgte i fjerde kvartal 1998 7,5 millioner millioner enheter, og var i 1998 en av vinnerne på New York-børsen.

67. Se f.eks. Forlagssentralens nettsted: <http://www.boknett.no>.

68. Avtale mellom Den norske forleggerforening og Den norske bokhandlerforening.

3.2.5.3 *Musikk*

Internett-brukere kan laste ned musikkfiler⁶⁹ direkte for lagring på egen PC eller eventuelt for brenning av egne CD-plater. Det amerikanske IT-selskapet Diamond Multimedia har utviklet en liten, håndholdt spiller («Rio-spilleren») som kan laste ned musikkfiler direkte fra nettet. Spilleren er upåvirket av bevegelse og kan derfor brukes som en vanlig walkman. Nedlasting av musikkfiler på Internett representerer utvilsomt en utfordring for flere ledd i den tradisjonelle verdikjeden i platebransjen, og kanskje særlig for plateselskapene og artistene som frykter for at Internett vil utvikle seg til et fristed for piratkopiering.⁷⁰ I opphavsrettslig forstand er nettbasert formidling av musikk desuten særlig interessant, fordi det innebærer en overgang fra *eksemplarframstilling* (tradisjonell omsetning av CD) til *fremføring* (nedlasting fra elektronisk base). Disse kategoriene er i opphavsretten regulert av ulike materielle bestemmelser. Fremveksten av nettbasert musikkformidling kan derfor gjøre det nødvendig å revidere det opphavsrettslige rammeverket.

Også i musikkbransjen møter de tradisjonelle detaljistene konkurranse fra nettbutikker. De utfordringer dette skaper for tradisjonelle musikkhandlere kan sammenlignes med de som vanlige bokhandlere møter fra elektroniske bokhandlere.

3.3 **Nettverkskonvergens**

I dette kapitlet vil utvalget se nærmere på grunnleggende endringsprosesser i forhold til nett og infrastruktur⁷¹ som følger av konvergensutviklingen, med utgangspunkt i de infrastrukturressurser vi har i Norge.

Som utvalget har vært inne på flere ganger tidligere er det mest framtreende aspektet ved nettverkskonvergens at ulike og tidligere adskilte infrastrukturer som tele- og kringkastingsnettene i prinsippet kan formidle alle typer IK-tjenester. Dette følger som en konsekvens av digitaliseringen og av at en ikke lenger kan skille mellom tale, data og bilder i overføringsnettene. F.eks. kan kringkasting overføres i telenett og telefon og data i kringkastingsnett. Et annet framtreende aspekt ved nettverkskonvergens er en utvikling i retning av at overføringsmediene får økt samlet distribusjonskapasitet, og at de får interaktive egenskaper. Følgene av dette er at tele- og kringkastingsnettene i funksjonell forstand nærmer seg hverandre.

Før utvalget ser nærmere på status og utviklingstrender for nettverkskonvergens, vil først en enkel modell for ulike nivåer av infrastruktur bli presentert. Denne modellen benyttes i beskrivelsen av dagens distribusjonsressurser i Norge. Dernest vil utvalget se nærmere på status og perspektiver for nettkonvergens i forhold til to nivåer av infrastruktur, henholdsvis fysisk infrastruktur og tjenestenett. Avslutningsvis beskrives utviklingen innen aksessnett, dvs. de distribusjonsnett som knytter bedrifter og husholdninger til stamnettet («hovedveiene» i nettet).

69. MP3-filer.

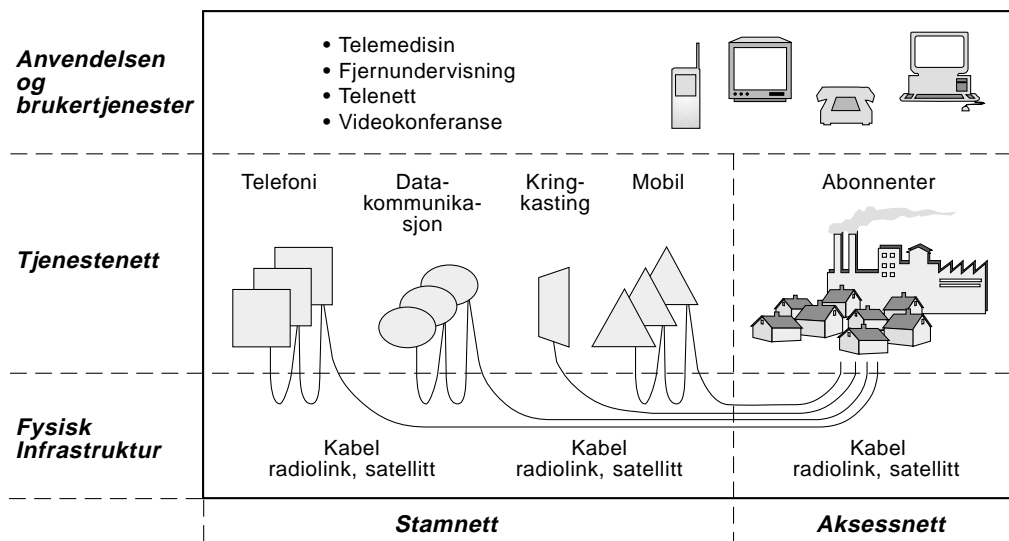
70. «The Recording Industry Association of America» har gått til sak mot Diamond på grunnlag av en påstand om at Rio-spilleren fremmer spredning av piratutgivelser som er gjort tilgjengelig på Internett.

71. Med nett og infrastruktur mener utvalget her de overføringsmedier/distribusjonskanaler som transporterer informasjon av ulike slag, og som kan tenkes å bære ulike typer digitale tjenester.

3.3.1 Endringer i nett og infrastruktur

3.3.1.1 Forholdet mellom fysisk infrastruktur, tjenestenett og brukertjenester

For å lettere forstå de endringsprosesser som konvergensen gir opphav til i forhold til distribusjonskanalene, er det nyttig å ta utgangspunkt i en modell for ulike nivåer i et kommunikasjonssystem.



Figur 3.7 Modell for inndeling mellom fysisk infrastruktur, tjenestenett og brukertjenester
Kilde: Telenor FoU.

Figur 3.7 representerer en mulig tilnæringsmåte på forholdet mellom infrastruktur, nett og tjenester.⁷² Den *horisontale dimensjonen* viser at infrastrukturen kan deles i to lag:

- Fysisk infrastruktur som er en infrastruktur av samband som muliggjør overføring av analoge eller digitale signaler. Denne infrastrukturen består i hovedsak av optisk fiber, kobberkabler, radiolink og satellitt, jf. også boks 3.3. Som figur 3.7 viser, er det en kobling mellom den underliggende fysiske infrastruktur som benyttes og de overliggende tjenestenettene som formidler tjenestene. F.eks. har fasttelefoni tradisjonelt vært overført over kobberkabler, kabel-TV over koaksakabel osv.
- Tjenestenettene ligger over den fysiske infrastrukturen og er nødvendig for å kunne etablere forbindelse mellom brukerne over de fysiske sambandene. Forbindelsen opprettes gjennom såkalte knutepunkter, f.eks. en telefonsentral. Viktige funksjoner for knutepunktene er trafikkadministrasjon, dvs. at de organiserer og distribuerer trafikken. Forbindelsen mellom knutepunktene formidles på ulike samband i den fysiske infrastrukturen. I dag er det stort sett spesialiserte tjenestenett for ulike tjenester,

72. Dette er på mange måter en forenkling av virkeligheten, men likevel en vanlig inndelingsmåte som bl.a. også er brukt i EU-kommisjonens grønnbok om konvergens. For en diskusjon av ulike modeller se: Telecommunications policy (1998), Volume 22, nr 3.

som tele-, data- og kringkastingsnett.

Ved hjelp av ulike tjenestenett blir det mulig for brukeren å få tilgang på ulike *brukertjenester* (f.eks. telefoni, videotelefoni, datatjenester) og *anvendelser* (som telemedisin, telependling). For å få tilgang til disse brukertjenestene må brukeren benytte egne terminaler som knyttes til nettene, f.eks. telefon- og fjernsynsapparat, PC etc.

Boks 3.3 Om fysiske infrastrukturer

En forutsetning for overføring av kommunikasjonstjenester er et fysisk medium hvor en kan påtrykke og avlese fysiske signaler, f.eks. elektrisk spenning over en metallisk leder, endringer i et elektromagnetisk felt som radiobølger, eller lys i fritt rom eller i en optisk fiber («lysleder»). Informasjon kan kodes, dvs. representeres ved forandringer i signalet, og dette kan skje på to fundamentalt forskjellige måter. Med analog teknologi så representeres informasjon ved en kontinuerlig forandring i signalstyrken. Ved digital koding, som all kommunikasjon over nett etterhvert går over til, så representeres informasjonen ved tallkoder, dvs. en sekvens av «nuller og enere», kalt bits.

Enkeltbit representeres ved distinkte forandringer i et fysisk signal over transportmediet. Det som skiller de ulike fysiske infrastrukturene fra hverandre er egenskaper med hensyn til å overføre slike forandringer hurtig og over avstand, samt egenskaper ved den elektronikken som kobles til kabelen eller den optiske fiberen.

- Med den kobberkabel som brukes i aksessdelen av telenettet, kan man med dagens teknologi overføre fra 140 tusen til 3 millioner bit per sekund på avstander opp til typisk 5 km.
- I kabel TV nettene brukes en mer avansert kobberkabel, såkalt koaksialkabel, som er konstruert slik at signalene skal dempes mindre over avstand. På et slikt medium vil en typisk kunne overføre fra noen hundre til tusen millioner bit per sekund.
- Overføringskapasiteten på radiosamband kan bli noe i samme størrelsesorden som for en koaksialkabel.
- Den største kapasiteten har imidlertid optisk fiber. Det teoretiske potensialet her er kanskje så høyt som 5000 milliarder bit per sekund, tilsvarende 200 millioner samtidige telefonsamtaler. I dag kan en imidlertid ikke utnytte mer enn ca. 10 % av dette potensialet pga. begrensninger i tilgjengelig teknologi.

I tillegg til en deling mellom ulike (horisontale) lag av infrastrukturen, opererer man med et (*vertikalt*) *skille* i infrastrukturen på veien mellom sender og mottaker. Både i tele- og kringkastingsnettene er det vanlig å skille mellom:

- Aksessnett (tilknytningsnett), som er den siste delen av forbindelsen i nettet mellom den enkelte sluttbruker ut til et knutepunkt.
- Stamnett, består av knutepunktene og sambandene mellom disse.

Stamnettene er enkelt sagt «hovedveiene» i nettene, mens aksessnettene er «sideveiene» ut til den enkelte bedrift og husholdning. Et eksempel som kan illustrere dette er en vanlig telefonsamtale. Fra avsender blir den for-

midlet over aksessnett til nærmeste knutepunkt (telefonsentralen), derifra gjennom stamnettet til mottagerens nærmeste knutepunkt for til slutt å bli formidlet gjennom aksessnett og nå mottageren via en terminal.

Stamnettene består for en stor del av nett med høy overføringskapasitet. Kapasiteten i aksessnettene er mindre. Flaskehalsen i forhold til en utvikling der brukerne har tilgang på bredbånds multimediatjenester er først og fremst knyttet til aksessnettene.

3.3.1.2 Eksisterende distribusjonsressurser i Norge

Norge har i dag en godt utbygd og moderne infrastruktur som omfatter flere former for nett som egner seg for overføring av digitale tjenester. I Norge, som i de fleste andre land, har det blitt bygget ut egne tjenestenett med utgangspunkt i ulike typer tjenester. I tillegg har det (for en stor del) blitt bygd ut egen (spesialisert) tilhørende underliggende infrastruktur for de enkelte tjenestenettene.

Ulike typer av tele- data- og kringkastingstjenester har altså vært en viktig premiss for oppbyggingen av tjenestenettene. Dette har ført til at tjenestenettene har fått ulike egenskaper bl.a. når det gjelder overføringskapasitet, interaktivitet osv.

Det er vanlig å skille mellom *telekommunikasjons-* (inkl. datakommunikasjon) og *kringkastingsnett*. Nettverkene som benyttes for å distribuere de tradisjonelle tele- og kringkastingstjenestene er for en stor del landsdekkende, og disse tjenestene har en høy brukerandel. Tabell 3.1 viser noen karakteristika ved tele- og kringkastingsnettene og tjenestene som disse formidler.

Tabell 3.1: Karakteristika ved nett og tjenester innen tele og kringkasting

	Telenett	Kringkastingsnett
Kjennetegn ved tjenestene	Interaktiv kommunikasjon mellom to parter.	Et senderpunkt som samtidig sender lyd (radio) og levende bilde (fjernsyn) til mange mottakerpunkter.
Typer tjenester	Telefoni, mobiltelefoni, telefaks, videokonferanse.	Radio- og fjernsynsprogram.
Tjenestenett som benyttes	Tilpassede telenett:	Ulike typer kringkastingsnett:
	- Det faste telenettet	- jordbundet nett
	- Mobilnett	- kabelnett
		- satellittnett
Underliggende fysisk infrastruktur	- kobberkabel	- radiolink
	- radiolink	- koaksialkabel
	- fiber	- satellitt
Egenskaper ved tjenestenettene	Interaktive nettverk, men lav overføringskapasitet (spesielt mobilnett) sett i forhold til kringkastingsnett.	I utgangspunktet ikke interaktive nettverk, men egnet til å overføre større mengder informasjon enn telenett.

Det er *to dominerende trekk* som kan leses ut av denne situasjonsbeskrivelsen:

- Det har utviklet seg spesialiserte tjenestenett for formidling av ulike tele- og kringkastingstjenester.
- Det har for en stor del vært bygget tilhørende og parallelle fysiske infrastrukturer for å bære disse tjenestenettene.

Det skjer nå en *rekke endringer i dette bildet*:

- Digitaliseringen legger til rette for at alle typer informasjon kan overføres over alle infrastrukturer og tjenestenett. Den totale nettkapasitet kan således utnyttes mer effektivt og fleksibelt.
- Det pågår oppgradering og videreutvikling av eksisterende infrastrukturer bl.a. som følge av at det har blitt mer lønnsomt å bygge ut økt overføringskapasitet. Kapasiteten økes i telenettene og kringkastingsnettene gjøres mer interaktive. Som en følge av dette blir det i økende grad lønnsomt å tilby høykapasitets overføring, og tjenestene kan leveres over mange ulike infrastrukturer.
- Nye typer fysisk infrastruktur som optiske fibre utvikles.

En konsekvens av denne utviklingen er at vi er på vei over i en *endret situasjon* når det gjelder hvilke egenskaper og struktur de tradisjonelle overføringsnettene har. Dette medfører også endringer i forhold til hvordan de eksisterende overføringsnettene, sammen med nye nettløsninger, samlet sett kan utnyttes og videreutvikles til formidling av digitale tjenester.

Mens telenettene har vært preget av interaktivitet og lav båndbredde har kringkastingsnettene vært preget av det motsatte; høy båndbredde og lite interaktivitet. Følgene av de utviklingstrekk som er nevnt over er at tidligere adskilte nettverkene nærmer seg hverandre når det gjelder egenskaper. Det er to viktige utviklingsbaner som følger av dette:

- På den ene siden vil tjenestene i større grad kunne formidles over forskjellige typer av tjenestenett, slik at det blir en mindre tydelig kobling mellom selve tjenestene og tjenestenettene som benyttes. De ulike tjenestenettene vil i stedet i økende grad få rollen som *felles bærere* av alle typer av digitale tjenester.
- På den andre siden blir tjenestenettene mer uavhengig av hvilken fysisk infrastruktur som benyttes for å etablere samband.

En slik utvikling fører til at ulike overføringsnett i større grad vil bli *substitutter* for hverandre, og dermed konkurrenter. I tillegg vil de også kunne være *komplementære* f.eks. i form av at man ved telefoni vil kunne benytte forskjellige infrastrukturer avhengig av om man oppholder seg i hjemmet (fast nett) eller er på veg til jobb (mobilt).

Det er lite trolig at én type overføringsnett vil dominere markedet. I utgangspunktet er det slik at ulike egenskaper ved infrastrukturene gir ulike kostnader og kvalitet for overføring av tjenester. Dette tilsier at valget mellom bruk av ulike typer infrastruktur i større grad bør baseres på hva som er kostnadseffektivt, for å legge til rette for best mulig utnyttelse av de samlede nettressursene og tilbud av nye og billigere tjenester til sluttbruker.

3.3.2 Utviklingstendenser i fysisk infrastruktur

Som tidligere nevnt er det i dag stort sett et skille mellom spesialisert fysisk infrastruktur for tele- og kringkastingsnett. Skillet er imidlertid spesielt tydelig i aksessnettene.

I *stamnettene* ligger det til rette for at infrastruktur til telekommunikasjon og kringkasting kan brukes om hverandre. I dag ser vi allerede en slik konvergens mellom telekommunikasjon og kringkasting over satellitt.

- *Stamnettet for telekommunikasjon* består i hovedsak av fiberoptiske kabler, men også høykapasitets radiolinjer og satellittsamband (til Svalbard/Nordsjøen). Disse nettene er digitale og har stor overføringskapasitet. Stamnettene vil trolig ikke utgjøre noen flaskehals med tanke på kapasitet. Transportdelen av Telenors landsdekkende jordbundne telenett er typisk bygget ut med en overføringskapasitet på 20 Gbit/s. Den teknologiske utviklingen gjør det både mulig og lønnsomt med kraftig oppgradering av overføringskapasiteten i fibernetten og andre samband. Høykapasitets radiolinjesamband er enklere og rimeligere å etablere, men gir mindre overføringskapasitet enn fiber. Det er stor aktivitet i markedet for å kunne tilby løsninger som møter økende etterspørsel etter høykapasitets samband. Mange aktører har satt i gang eller planlegger oppgradering og utbygging av ny infrastruktur. For eksempel er Jernbaneverket, Enitel og Eltele godt i gang med å etablere fibernet som vil kunne dekke store deler av landet. Det vil derfor i økende grad bli konkurranse om å tilby overføringskapasitet.
- *Stamnettene for kringkasting* består i hovedsak av satellittsamband og jordbaserte radiolinker. For en stor del er disse nettene basert på analog teknologi, men det foregår en utvikling mot bruk av digitale systemer. Dette vil også gi en betydelig økt overføringskapasitet i den fysiske infrastrukturen.

På *aksessiden* har det vært en klarere inndeling i ulike fysiske infrastrukturer for ulike tjenester. Telefoni (både mobiltelefoni og datakommunikasjon), radio og fjernsyn har blitt levert over egne infrastrukturer. Store deler av aksessnettene er i dag basert på analog teknologi og har begrenset kapasitet sett i forhold til stamnettene. Det er derfor først og fremst aksessnettene som vil kunne fungere som flaskehals i forhold til etablering av et massemarked for høykapasitets digitale tjenester. På samme måte som i stamnettene gjør ny teknologi det mulig å videreutvikle den fysiske infrastrukturen i aksessnettene. Det foreligger planer hos mange aktører for utvikling av høykapasitets infrastruktur i aksessnettet. Trolig vil flere typer aksessløsninger med høykapasitet og mulighet for interaktivitet bli tilbudt i løpet av de nærmeste årene. Som følge av store kostnader ved utbygging har det i første omgang vært aktuelt å tilby høyhastighetssamband til store bedriftskunder. Det er imidlertid mange aktører som planlegger å tilby høyhastighetssamband også til husholdningene. For eksempel legger Telenor opp til at man i perioden 1998-2000 skal investere ca. 1 mrd kroner i aksessdelen av telenettet. I tillegg pågår det arbeid med oppgradering av andre aksessnett, som kabel- og mobiltelefonnettene.

3.3.3 Utviklingstendenser i tjenestenett

Digitalteknologien legger grunnlaget for integrasjon mellom ulike tjenestenett, slik at tjenestene i større grad kan formidles over ulike typer nett. Slik integrasjon vil kunne ha betydning for den konkurransmessige og kostnadsmessige utviklingen. En felles plattform vil kunne gjøre det lettere å tilby tjenester, samt at ulike typer utstyr i nettet og hos brukeren vil kunne bli billigere.

Utgangspunktet er at det i dag eksisterer mange forskjellige tjenestenett, som har basert seg på ulike kommunikasjonsprotokoller (dvs. sett av regler som styrer kommunikasjonen mellom ulike enheter i et nett) i utviklingen av de enkelte TV-, data- og teletjenestene. Dette gjør det sannsynlig at det fortsatt en tid framover vil være en sameksistens mellom ulike typer av tjenestenett. Samtidig pågår det en utvikling som drar i retning av en integrasjon mellom tjenestenettene:

Konvergens av faste- og mobilnett

Tjenestene som tilbys i fastnettene etterspørres også i mobilnettene, og synergigevinster kan oppnås gjennom å produsere tjenestene på samme plattform. Det pågår en utvikling i retning av at det formelle skillet mellom kommunikasjon i mobilnett og fastnett etter hvert blir borte, slik at nett og tjenester smelter sammen til et felles nett for tilknytning av mobile og faste terminaler.

Økt krav om mobilitet

Det har vært stor vekst i etterspørselen etter den tilgjengeligheten og fleksibiliteten som mobilkommunikasjon kan gi. I Norge er det nå flere abonnenter på mobiltelefoni enn fast telefoni. I første rekke har det vært tilbud om taletelefoni og lavkapasitets data- og informasjonstjenester, men utviklingen går i retning av tilbud av mobile høykapasitetstjenester.

Internett

Gjennom Internettprotokollene er det mulig å overføre alle typer informasjon og tjenester. Det arbeides nå med å videreutvikle denne protokollen med egenskaper og funksjoner som gir garantert kvalitet på tjenestene. Med utgangspunkt i en slik utvikling er det mange som mener at Internett vil kunne bli den dominerende plattformen for overføringen av tjenester.

Det er uklart hvor fort og langt utviklingen i retning av integrasjon av ulike typer tjenestenett vil gå. Det er imidlertid en klar utviklingstrend i retning av at ulike tjenestenett i større grad kan benyttes som alternativer ved overføring av TV, data- og teletjenester.

3.3.4 Utviklingstendenser i aksessnett

Som nevnt over har dagens inndeling i spesialisert fysisk infrastruktur vært klarest i aksessnettet. Det er også disse nettene som først vil aktualisere en flaskehalsproblematikk med tanke på overføringskapasitet.

Undersøkelser utført av EU-kommisjonen konkluderer med at det er et gjennomgående trekk i Europa at store deler av aksessnettene har begrenset kapasitet sett i forhold til stamnettene, at konkurransen blant tilbydere av ulike aksessnett er begrenset, og at det er de etablerte, vertikalt integrerte

aktørene som eier stordelen av eksisterende aksessnett.⁷³ Bakgrunnen for en utvikling der kostnadene for nye tilbydere er høyere enn for etablerte tilbydere, tilskrives i undersøkelsen for en stor del at:

- Det tar lang tid å etablere konkurranse i aksessnett basert på bygging av alternativ infrastruktur.
- Det er stordriftsfordeler i utbygging og tilbud av aksessnett.
- Abonnementsprisene har tradisjonelt vært for lave i forhold til underliggende kostnader, fordi trafikkinntektene tidligere har kunnet dekke en del av kostnadene i aksessnettet. Dette har de senere år ført til rebalansering av prisene.

I lys av dette er det viktig å se nærmere på hvordan de ulike alternative aksessnett ser ut i dag og hvordan de vil utvikle seg de nærmeste årene. Som følge av overgang til digital overføringsteknikk vil det være egenskaper ved aksessnettene (f.eks. overføringskapasitet) som vil avgjøre hvilke tjenester som kan tilbys i det enkelte aksessnett. En annen viktig premisse vil være hvilke egenskaper de ulike eksisterende og nye IK-tjenester har og hvilke krav dette vil stille til overføringsmediene.

Det er variasjoner og ulike forutsetninger mellom de ulike typene av IK-tjenester, jf. "*Kategorisering av tjenestene*" i kapittel 3.2.1, når det gjelder:

- antall avsendere og antall mottakere for tjenestene
- krav til båndbredde (overføringshastighet)
- krav til overføring i sanntid (ikke tidsforskyvning)
- krav til interaktivitet (dvs. om det skal være en-veis eller to-veis kontakt)

Tabell 3.2 viser hvilke krav ulike tjenester stiller til overføringshastighet, sanntidsoverføring, interaktivitet og symmetri i kapasiteten.

Tabell 3.2: Midlere og topp kapasitetsbehov for noen aktuelle tjenester

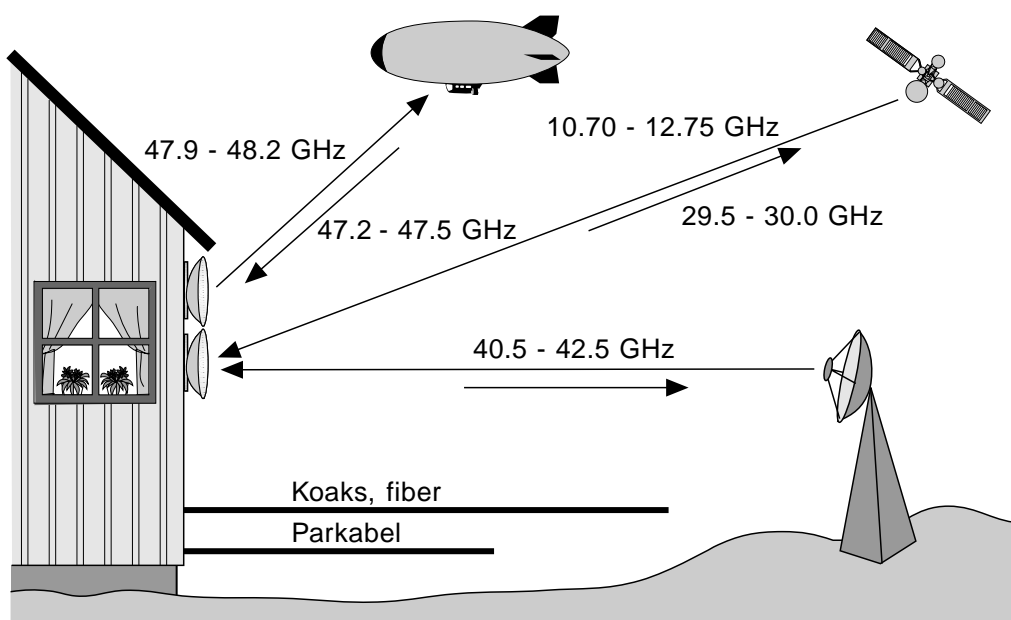
Tjeneste	Typisk krav til overføringshastighet	Type tjeneste (vanligvis)
Telefoni (PSTN)	64 kbit/s	
Video telefoni	64 kbit/s - 2 Mbit/s	Sann tid/dialog/symmetrisk
Komprimert stemme	10 kbit/s - 100 kbit/s	
Internett infotjenester	Lav - 25 Mbit/s	Ikke sann tid/dialog/asymmetrisk
Elektronisk handel	Lav - 8 Mbit/s	
Fjernundervisning		Sann tid/dialog/asymmetrisk
Telemedisin	64 kbit/s - 8 Mbit/s	
TV program (fra opptak)	4 - 8 Mbit/s	Ikke sann tid/distributiv/asymmetrisk

Kilde: Telenor FoU.

73. Se f.eks. studien «Access networks and regulatory measures» som OVUM har utført for EU-kommisjonen.

Det foregår utprøving og utforming av mange aksessløsninger som vil kunne formidle de ulike typer IK-tjenester man tenker seg kan bli kommersialisert. Som det fremgår av figur 3.8 vil de viktigste alternativene for aksess være:

- Det faste, jordbundne telenett
- Satellittsystemer
- Jordbundne kringkastingsnett (TV, radio, kabel)
- Mobile systemer
- Andre systemer
 - bredbånds radiosystem
 - elektrisitetsnett



Figur 3.8 Ulike måter for husholdningene å få tilgang på digitale tjenester
Kilde: Telenor FoU.

3.3.4.1 Det faste, jordbundne telenettet

Dagens aksessnett består hovedsakelig av kobberkabler med egenskaper som er tilpasset kravene ved taleoverføring og andre tradisjonelle teletjenester med moderat behov for overføringskapasitet. Tilnærmet alle husstander i Norge er i dag koblet på dette nettet. Nettet brukes hovedsakelig til å gi tilgang til telefonitjenester, ISDN-tjenester og dataoverføring. Status og utviklingstrekk for aksessdelen av det faste telenettet er som følger:

- Gjennom den etablerte ISDN-teknologien tilbys det i dag overføringshastighet opp mot 128 kbit/s.⁷⁴

74. Per 1. april 1999 kan ISDN leveres til 96,7 % av alle husstandene i landet. Det foreligger planer for utbygging som vil bedre tilgjengeligheten til 98 % ved utgangen av 1999.

- Ny teknologi gjør at man kan tilby bredbåndstilknytning via eksisterende kobbernett. F.eks. gir ADSL-teknologien overføringshastigheter på opp mot 6 Mbit/s til abonnenten og opp mot 640 kbit/s fra abonnenten. Kapasiteten avhenger av avstander fra abonnent til nærmeste knutepunkt og egenskaper i nettet.⁷⁵ Med ADSL gis det muligheter for bl.a. tjenester som VOD.
- På sikt vil det trolig skje en gradvis utbygging av fiberoptiske systemer i det faste telenettet. Dette vil redusere kostnadene med drift av nettet og muliggjøre tilbud av tjenester som krever høyhastighetsoverføring. I dag ser man en utvikling der det legges fiber til brukere med stort kommunikasjonsbehov, f.eks. store bedrifter. Utviklingen mot utbygging av fiber i nettene ut til husholdningene er mer usikker bl.a. som følge av høye kostnader.

3.3.4.2 Satellittsystemer

Infrastrukturen knyttet til satellitt kan deles i fire:

- Et en-veis satellittbasert kringkastingsnett som overfører signaler til kabelnett og parabler, som anslagsvis når 60-70 % av den norske befolkning. I Norge kan en i dag motta over 90 fjernsynskanaler. Dette nettet er også i ferd med å bli bygget ut med returkanaler. Kapasiteten fra hver satellittposisjon er opp mot 5 Gbit/s i hver retning, som f.eks. tilsvarer 1000 digital TV-kanaler. Internett og VOD vil bli tilbudt i markedet i 1999. I første omgang vil det trolig være aktuelt å bruke jordnettet som returkanal, men satellittaktørene i Europa samarbeider om å utvikle en interaktiv kanal som vil ha en returkapasitet (via satellitt) på opp mot 2 Mbit/s.
- Flere satellittnett for toveis kommunikasjon mellom faste og transportable stasjoner i og utenfor Norge, som hovedsakelig brukes til bedriftskommunikasjon.
- Et globalt satellittnett for mobile anvendelser (Inmarsat) der tjenester (i hovedsak telefoni) tilbys norske og utenlandske brukere.
- Det er ellers i ferd med å bli etablert flere nye satellittsystemer som benytter lavere satellittbaner (bl.a. Iridium⁷⁶, Teledesic), som vil kunne tilby høykapasitets overføring i løpet av få år.

3.3.4.3 Jordbundne kringkastingsnett

Det jordbundne kringkastingsnettet er i dag et en-veis kommunikasjonssystem, men det vil ved innføring av digitaliserte sendinger være egnet til å overføre ulike typer IK-tjenester. Kringkastingsnettet består av flere landsdekkende nett for kringkasting av TV og radio.⁷⁷ Norkring eier og driver alle de større senderinstallasjonene for jordbunden kringkasting som er etablert i Norge i dag. Norkring har startet med en gradvis utbygging av et jordbundet

75. Telenor vil i 1999 tilby en tjeneste basert på ADSL, som vil gi ca. 2 Mbit/s til kunden og 448 kbit/s fra kunden. Gjennom ulike typer (X)DSL-teknologier gis det grunnlag for på sikt å tilby kapasiteter på opp mot 50 Mbit/s til bruker, men dette krever at avstanden fra bruker til nærmeste knutepunkt reduseres betydelig bl.a. ved at det bygges ut flere knutepunkter.

76. Iridium ble lansert høsten 1998.

77. NRK TV1, TV2, NRK-P1, -P2, P3 samt P4 dekker alle over 90 % av befolkningen. NRK-2 dekker 82 % av befolkningen (gjennom en kombinasjon av bakkenett, satellitt og kabel). Ved utgangen av 1997 var det delt ut 35 konsesjoner til å drive lokalfjernsyn, og 312 konsesjoner til lokalradio.

sendernett for digital radio. Det foreligger også planer for utbygging av digital TV. En slik utbygging vil imidlertid bli svært kostbar om sendenettet skal dekke hele Norge, og vil derfor trolig forutsette statlig tilskudd.

Kulturdepartementet fremla våren 1999 en stortingsmelding om digitalt fjernsyn.⁷⁸ I meldingen konkluderer departementet med at det er flere forhold som kan tilsi at det blir bygget ut et bakkebasert nett for digitalt fjernsyn. Det blir bl.a. vist til at et slikt sendenett vil gi norske kringkastere en mulighet til å opprettholde sine posisjoner i det norske fjernsynsmarkedet, i en situasjon som vil bli preget av tiltakende konkurranse fra utenlandske sendeselskap. I tillegg blir det vist til at et bakkebasert nett vil by på fordeler knyttet til beredskapshensyn. Departementet forutsetter at NRK blir tildelt en kapasitet som minst gjør det mulig for selskapet å formidle sitt eksisterende programtilbud.

Kabelfjernsynsnettene er også viktige overføringsmedier for TV og radio.⁷⁹ Janco Multicom, Telenor Avidi og Alfa-Nett er de største tilbyderne. Utbygging av kabelnett har i første rekke funnet sted i byer og tettsteder, og det er derfor store forskjeller i dekningsgraden i ulike deler av landet. Kabel-TV-nettene er i dag i hovedsak enveis analoge fremføringsveier. For å få til interaktivitet er det nødvendig både med digitalisering og betydelig oppgradering. Flere tilbydere av kabel-TV er i gang med å tilpasse seg en slik utvikling, og vil i løpet av få år ha oppgradert sentrale deler av sine nett med fibertechnologi. Fordi kabel-TV-nettene i utgangspunktet har høy båndbredde, vil de være egnet til å tilby en rekke tjenester gitt utvikling av returkapasitet. Aktuelle tjenester er f.eks. digital-TV, telefoni, VOD og Internett.

3.3.4.4 Mobile systemer

I Norge er det i dag fem mobiltelefonnett. Telenor Mobil har to analoge nett, NMT 450 og NMT 900 og to digitale nett i GSM 900⁸⁰ og DCS 1800⁸¹. I tillegg har Netcom et digitalt GSM 900 nett. Alle disse nettene er tilnærmet landsdekkende i forhold til bosetning, men dekningsgraden varierer noe etter typografi og befolkningsdekning. Totalt er det p.t. om lag 50 mobiltelefoner per 100 innbyggere i Norge, omtrent det samme som i Sverige, og det er kun Finland som har en større utbredelse.

Veksten på mobilområdet skjer nå i GSM, som bygges ut fortløpende for å dekke kapasiteten og sikre god kvalitet. Bl.a. på bakgrunn av økende kapasitetsproblemer i GSM 900-systemet har myndighetene tildelt 3 konsesjoner for utbygging av et digitalt mobiltelefonnett etter standarden DCS-1800. DCS-1800-nettene vil etter hvert dekke de tettest befolkede områdene. Abonnentene vil likevel oppnå like god dekning som for GSM, fordi det tilbys kombinerte telefoner som automatisk skifter til GSM utenfor dekningsområdet til DCS-1800.

Mobilteknologien ble i første omgang utviklet for å gi mobilitet til telefonitjenesten, og mobilnettene er per i dag de eneste alternativene til det faste telenettet på dette området. Gjennom GSM tilbys det i dag en datakapasitet begrenset til 9,6 kbit/s, og det tilbys tjenester i kombinasjon med bærbar PC

78. St.meld.nr. 46 (1998-99) om digitalt fjernsyn.

79. Per 15. mai 1998 var det registrert 1.282 kabel-TV-nett og 774.607 aktive tilkoblinger.

Kilde: Post- og teletilsynet, Nettrapport 1998.

80. NMT (Nordic Mobil Telephone) er et analogt mobiltelefonsystem. GSM (Global System for Mobile Communication) er et digitalt mobiltelefonsystem.

81. DCS (Digital Cellular System) 1800 er et digitalt mobiltelefonsystem basert på GSM-standard.

som bl.a. Internett, elektronisk post, tekstmeldinger, informasjonstjenester og dataoverføring. I løpet av 1999-2000 vil det trolig bli tilbudt løsninger som gir overføringshastigheter på 57 kbit/s til bruker og 14 kbit/s fra bruker. Det arbeides samtidig med utvikling av neste generasjons mobilsystem (UMTS) som fra 2002 vil kunne tilby overføringshastigheter opp mot 2 Mbit/s.

3.3.4.5 Andre systemer

Det finnes i tillegg flere andre systemer som kan gi brukerne aksess til IK-tjenester. Nedenfor vil utvalget se nærmere på to av disse:⁸²

Bredbånds radiosystem

Ulike navn blir benyttet for å beskrive et antall ulike systemer som benytter ulike frekvenser fra 2 til 42 GHz. Disse systemene blir ofte kalt *trådløs kabel* fordi de i utgangspunktet ble benyttet til å distribuere kabel-TV trådløst. Radiosystemene kan håndtere alle viktige typer kommunikasjon som f.eks. telefoni, data, Internett og video. Ett av disse systemene benevnes LMDS.⁸³ I mange land i Europa er det økende interesse for utprøving av dette systemet. Kapasiteten i LMDS-systemet er høyere enn for andre radiosystemer. Mot bruker kan kapasiteten være opp mot 2 Gbit/s og fra bruker 34 Mbit/s. Rekkevidden er opp mot 5 km. Ulike teknologier som GSM, ISDN og radio kan benyttes i returkanalen. Systemene er nå til utprøving og kan bli tilbudt i nær fremtid forutsatt tildeling av frekvenstillatelser.

Elektrisitetsnettet

Selskaper med produksjon og distribusjon av elektrisk energi har bygget opp telekommunikasjonsnett for intern kommunikasjon. Det har i mange år vært kjent at det er mulig å oppgradere elektrisitetsnettet til også å overføre digitale signal. Det er utviklet ulike teknologier som gjør det mulig å koble sluttbrukere direkte til el-forsyningens nett, med overføringshastigheter opp mot 2 Mbit/s. Foreløpig har støy og stråling vært et problem sett i forhold til tradisjonelle teknologier. I Norge er det etablert flere prøveprosjekter som ser nærmere på de tekniske mulighetene ved interaktiv overføring av video, tale og data på strømmettet. Tjenester med bredbåndsoverføring i strømmettet ventes lansert i nær framtid.

Det er etablert flere selskaper som arbeider med utbygging av fiberløsninger i tilknytning til eksisterende kraftsamband. Dette vil være høykapasitetssystemer som konkurrerer med Telenors stamnett.

3.3.4.6 Oppsummering

Sett i forhold til stamnettene har aksessnettene frem til nå i mindre grad blitt digitalisert og disse nettene utgjør i større grad en flaskehals med tanke på overføringshastighet. Som utvalget har beskrevet i dette kapitlet pågår det imidlertid nå en markant utvikling innen aksessteknologier. De mest fremtredende tendensene er at telenettene får større overføringskapasitet, samtidig

82. Andre systemer er f.eks. lokale distribusjonssystem (kabel- og trådløse nett for internkommunikasjon), stratosfæriske plattformer (distribusjon fra luftskip) og andre radiosystem (f.eks. DECT, som er en digital aksessteknologi til telenettet).

83. Local Multipoint Distribution System.

som kringkastingsnettene får interaktive egenskaper. Dette gjør at tele- og kringkastingsnettene funksjonelt blir mer like hverandre. I tillegg blir det utviklet nye typer av aksessnett som vil konkurrere mot, og/eller supplere tele- og kringkastingsnettene. Virkningen av dette er at aksessnettenes samlede distribusjonskapasitet øker. Følgelig vil aksessdelen i stadig mindre grad fungere som en flaskehals i distribusjonen av IK-tjenester.

3.4 Terminalkonvergens

Det har blitt sagt at under konvergens er «content the king» og at nøkkelen til kongeriket ligger i å ha tilgang til brukerne. Dette gjør at selve utformingen av terminaler for mottak av digitale signaler vil få stor betydning for hvordan de fremtidige markedene for elektroniske tjenester kommer til å utvikle seg. Det er flere uklare omstendigheter knyttet til den pågående terminalkonvergens:

- *Terminalvalg*. Det er vanskelig å forutsi på hvilke måter brukerne vil velge å ta inn digitale tjenester, dvs. om det er TV, PC, mobiltelefon eller andre innretninger som vil bli fremtidens mottakerapparater.
- *Etterspørselsmønstre*. Utbredelsen av digitale terminaler vil ha betydning for i hvilken grad det vil utvikle seg et massemarked for elektroniske tjenester. Fortsatt er det en begrenset del av befolkningen som har tilgang til Internett hjemme eller på jobb. Dersom denne andelen øker, vil dette også øke potensialet for å kommersialisere Internett-tjenester.
- *Tilgangskontroll*. Befolkningens reelle valgmuligheter vil kunne bli begrenset av utformingen av systemer for tilgangskontroll. Dette gjelder i første rekke digitale dekodere, som i prinsippet kan begrense publikums valgmuligheter til et utvalg av leverandører av TV-programmer.
- *Navigeringssystemer*. Det store omfanget av tilbud av tjenester skaper et behov for systemer for navigering, søking og utsiling av innhold. Den tekniske utforming av navigeringssystemer vil direkte influere på brukernes faktiske mediebruk.

3.4.1 Ulike digitale terminaler

I dag er PC og mobiltelefon de mest utbredte digitale terminalene. Etter hvert som kringkastingssektoren blir digitalisert vil også radio- og fjernsynsapparater fungere som terminaler for mottak og utsending av digitale signaler. Som nevnt tidligere er det en tendens til at terminalene blir mer fleksible mht. hvilke former for signaler de kan ta i mot. Nye generasjoner av mobiltelefoner leveres med grensesnitt for faks og e-post, og vil etter hvert også kunne gi brukerne mulighet for Internett-tilknytning. Digitale radioer forventes å være utstyrt med en skjerm for mottak av tekstmeldinger, Internettlinker, TV-mottak etc. Tilsvarende er det allerede mulig å bruke fjernsynsapparatet til Internetturfing ved hjelp av fjernkontrollen eller et spesialtilpasset tastatur.⁸⁴

Tendensen til at de sentrale mottakerapparatene utvikler seg i retning av multifunksjonalitet har fått mange til å spekulere omkring hvilken type terminal som kan ventes å bli den rådende i fremtiden. Det har særlig blitt fokusert på forholdet mellom TV og PC, dvs. om man i fremtiden vil surfe på Internett via det tradisjonelle fjernsynsapparatet i stuen, eller om man vil se på fjernsyn

84. Det norske selskapet PCTVnet har i en periode markedsført et apparat som gjør det mulig å surfe på Internett på egen TV. Foreløpig har dette ikke vært en kommersiell suksess.

via PC. Det har allerede lenge vært mulig å ta inn fjernsyn på ordinær PC. Softwareindustrien arbeider med en rekke konsepter som skal utvide PC-enes funksjonalitet, f.eks. ved å etablere grensesnitt mellom PC og hjemmenes brune- og hvitevarer.

Mobiltelefoner kan utvikle seg til å bli en konkurrent til bærbare PC-er. Den kommende generasjon av mobiltelefoner kalles ofte mediatelefoner, fordi de vil kunne håndtere både Internett, grafikk, tekst og levende bilder. I tillegg vil de ha tradisjonelle PC-funksjoner som tekstbehandling, dataoverføring, kalender og e-post. En forutsetning for at mediatelefonene skal få fotfeste er at overføringskapasiteten i mobilnettene økes. Som omtalt tidligere vil nye typer mobilnett (som UMTS) medføre en mangedobling av denne kapasiteten.

Mange har gjettet på at den digitale dekodere vil kunne utvikle seg til den nettverksteknologien som får størst utbredelse i hjemmene. Dekodere er koblet til TV-apparatet, som har en sentral plassering i de aller fleste hjem. Dette gir dekodere et konkurransefortrinn i forhold til f.eks. PC, som ikke har samme posisjon og utbredelse, og som fortsatt er relativt dyr i anskaffelse. Konkurransen i fjernsynsmarkedet kan dessuten føre til at mange aktører kan være villige til å subsidiere tilbudet av dekodere, jf. hvordan konkurransen i markedet for mobiltelefoni har fortonet seg.⁸⁵ Dekodere kan i prinsippet utstyres med et bredt spekter av funksjoner, bl.a. Internett-tilgang, muligheter for elektronisk handel, betaling av regninger og styring av en del av elektronikken i hjemmet. Sannsynligvis vil dekodere etter hvert også bli utstyrt med lagringskapasitet, noe som vil kunne utkonkurrere de tradisjonelle videospillene og dessuten utfordre PC-ens dominerende rolle som terminal for Internett-tjenester.⁸⁶

Potensialet for utvidelse av funksjonaliteten i både PC og digitale dekodere kan peke mot en fremtidig utvikling i retning av såkalte «hjemmenett». Dette er tenkt som digitale sentraler som koordinerer et bredt spekter av digitaliserte funksjoner i hjemmene. Dette kan omfatte tradisjonelle funksjoner som telefon, TV/radio, PC, video/DVD⁸⁷, CD-spiller, og dessuten et bredt spekter av mer utradisjonelle funksjoner som sentralisert energi- og temperaturstyring, alarmsystemer, styring av diverse utstyr på kjøkkenet, hustelefon etc. En annen sannsynlig egenskap ved slike systemer er at de vil kunne fjernstyres via mobiltelefon, slik at man f.eks. kan instruere hjemmenettet til å heve romtemperaturen før man kommer hjem fra ferie, få komfyren til å begynne å steke søndagsmiddagen eller instruere videomaskinen til å ta opp en fotballkamp. Dersom det viser seg at publikum etterspør slike hjemmenett, vil dette representere en konvergens mellom kringkasting, web-tjenester, telekommunikasjon og et bredt spekter av elektroniske funksjoner i hjemmene.

Selv om utviklingen skulle gå i retning av integrerte hjemmenett, er det likevel sannsynlig at brukerne fortsatt vil foretrekke ulike typer av apparater, tilpasset tjenestenes karakter. Noen bruksområder vil fordre mobile terminaler, som mobiltelefon eller portable PC-er. Andre terminaler vil være tilpasset

85. BSKyB signaliserte våren 1999 at man hadde avsatt 3 mrd kr for subsidiering av dekodere, for å rekruttere nye abonnenter til selskapets digitale satellittjeneste i Storbritannia.

86. WebTV (som eies av Microsoft) og satellitt-selskapet Echostar har sammen lansert en boks som kombinerer Internett, mottak av satellitt-TV og en digital videospiller. Med kraftige prosessorer skal boksen kunne ta komprimerte TV-sendinger og lagre dem på harddisken for senere avspilling. Det amerikanske selskapet Replay har også lansert en Internett/satellitt-TV/videospillerboks.

87. Digital Versatile Disc.

bruksområder der brukerne vil foretrekke å sitte «foroverlent» og uforstyrret, og der terminalen vil være basert på bruk av et avansert tastatur. Dette kan være terminaler for informasjonssøk på Internett, tekstbehandling og fjernundervisning. Andre igjen vil være tilpasset et mer «tilbakelent» og sosialt forbruksmønster, f.eks. underholdningsprogrammer og sport, og der terminalen kan betjenes av en fjernkontroll med færre funksjoner enn et ordinært tastatur.

Det mest interessante aspektet ved terminalkonvergens er neppe hvilke terminaler som vil bli de rådende, men det faktum at store deler av befolkningen etter hvert vil ha tilgang til en eller flere digitale terminaler med multifunksjonell karakter. Ved utgangen av 1998 hadde nesten 1,7 mill. personer i Norge tilgang til Internett, dvs. 39 % av befolkningen. Etter hvert som f.eks. TV og radio videreutvikles til digitale terminaler vil dette tallet kunne stige betydelig. Muligens vil brukere av Internett fortsatt måtte betale en avgift til en Internett-leverandør. Man vil imidlertid ikke måtte investere i relativt dyrt ekstrautstyr for å få Internett-tilgang. Det utstyret som de aller fleste ser på som naturlig i et hjem vil være tilstrekkelig. Dermed vil nye grupper av befolkningen integreres i det nye informasjonssamfunnet. I markedsmessig forstand er dette viktig, fordi potensialet for å kommersialisere digitale tjenester stiger i takt med antall personer som har tilgang til slike tjenester.

3.4.2 Etterspørselsmønstre

Utviklingen mot økt grad av konvergens er preget av store innslag av usikkerhet i forhold til tilbudssiden, men framfor alt i forhold til hvor interesserte og betalingsvillige brukerne vil være. Historisk sett finnes det mange eksempler på nye tjenester som har virket lovende, men der det etter hvert har vist seg at forbrukerne ikke har hatt tilstrekkelig betalingsvilje til å gjøre tjenestene levedyktige.

Brukerne av IK-tjenestene vil bestå av ulike kundegrupper med varierende behov og betalingsvilje. Grovt sett kan man skille mellom husholdninger, næringslivet og offentlig forvaltning. Brukerpreferansene i husholdningene kan variere etter sosiale bakgrunnsvariabler som alder, kjønn, utdanning, geografisk lokalisering, språklig tilhørighet etc.

Videre vil det være forskjeller med hensyn til hvilke terminaler brukerne vil benytte for å ta i mot digitale tjenester. Kostnadene for utstyret, kunnskaper som er nødvendig for å benytte utstyret, samt den kapasitet og evne utstyret har til å gi åpen tilgang til ulike nettverk vil påvirke utbredelsen av terminaler og dermed utbredelsen av IK-tjenester. Et viktig spørsmål vil være hvordan man kan utnytte og videreutvikle eksisterende og kommende terminaler for mottak av digitale signaler, jf. "*Ulike digitale terminaler*" i kapittel 3.4.1. I dag er utbredelsen f.eks. av PC-er klart større i næringslivet og offentlig forvaltning enn i husholdningene. I husholdningene er fortsatt TV og telefon de dominerende terminalene.

Mediebrukundersøkelser viser at selv om det har vært en stadig økning i medietilbudet, har det ikke vært noen klar økning i bruken av noe massemedium siste år, jf. tabell 3.3.

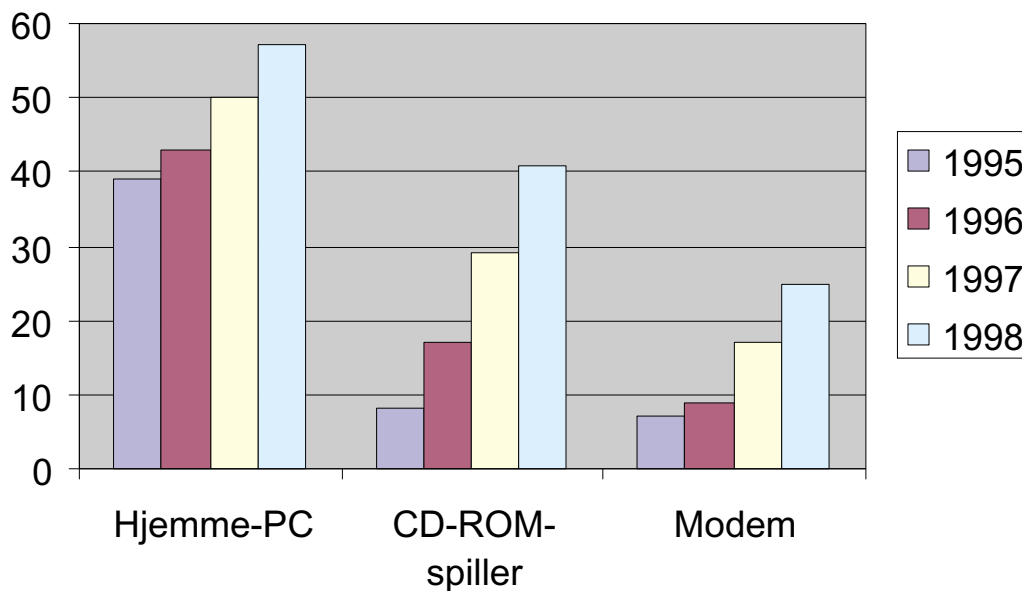
Tabell 3.3: Andel som har benyttet ulike massemedier en gjennomsnittsdag. 1991-1998. I prosent

	1991	1994	1997	1998
Avis	84	85	84	81
Fjernsyn	81	82	84	83
Radio	71	67	61	59
Plate/kassett/CD	43	44	-	42
Ukeblad	21	22	-	16
Bøker	24	18	-	18
Tidsskrift	18	16	-	14
Tegneserieblad	11	9	-	9
Hjemme-PC	-	11	13	17
Video	10	11	9	8

Kilde: Statistisk Sentralbyrå: Ukens statistikk nr. 13-14, 1999.

Dersom man ser på gjennomsnittlig tid som brukes til de ulike massemedier kommer det frem noen større endringer. Tiden som brukes til lesning av trykte medier har gått ned med 21 % siden 1991. Det er imidlertid lite som tyder på at bruk av elektronisk medieutstyr overtar for lesningen. Som vi ser av figur 3.9 får stadig flere tilgang til PC hjemme og tilhørende utstyr som CD-rom og modem. F.eks. hadde 57 % tilgang til PC hjemme i 1998, mot 43 % i 1996, og tilgangen til CD-rom økte fra 17 % i 1996 til 41 % i 1998. Utbredelsen av modem har økt fra 9 % i 1996 til ca. 25 % i 1998. Imidlertid ser det ikke ut til at tiden som brukes til hjemme-PC-en øker tilsvarende.⁸⁸ Både fjernsynstitting og radiolytting har vært nokså stabilt i 1990-årene.

88. Tallene for PC-bruk i hjemmene kan ikke brytes ytterligere ned. De sier derfor ikke noe om hva hjemme-PC-en faktisk blir brukt til.



Figur 3.9 Andel som har tilgang til ulike typer PC-utstyr i hjemmet. 1995-1998. I prosent

Kilde: Statistisk Sentralbyrå: Ukens statistikk nr. 13-14, 1999.

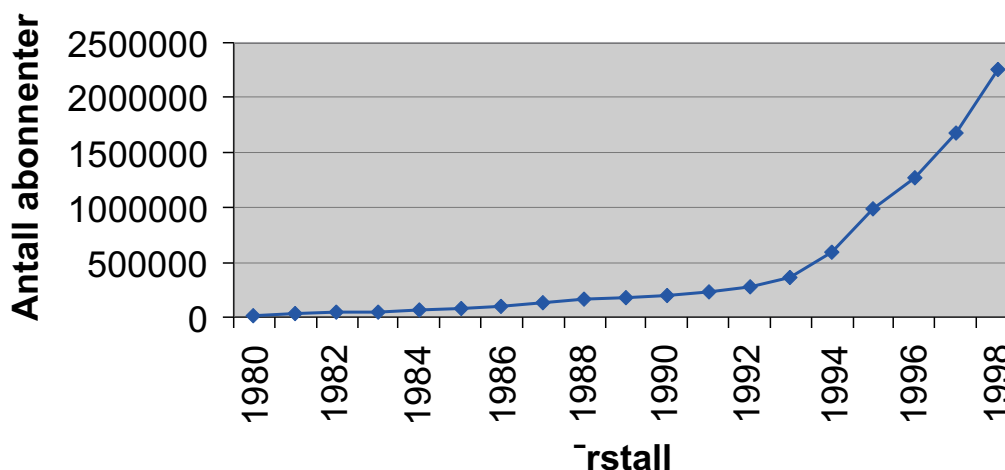
Som indikasjoner på fremtidig utviklingslinjer og potensialet for markedsvekst skal utvalget kort se nærmere på tre sentrale vekstområder i dagens kommunikasjonsmarked.

Mobilkommunikasjon

Mobilkommunikasjon står nå for 20 % av den totale IK-markedet i OECD-området, og andelen vil trolig øke i årene som kommer.⁸⁹ I første rekke er det åpningen for flere aktører i markedet som har ført til stor vekst i antall abonnenter. Mens det i 1992 var mindre enn 15 million brukere, var det ved utgangen av 1997 totalt 168 million brukere i OECD-området. I Europa var det ca. 11 million brukere i 1995, mens det i 1998 kom opp i 55 millioner. Konkurransen har medført et bredt spekter av tjenester og lavere priser.

89. Kilde: OECD, «Communications Outlook», 1999.

Abonnenter mobiltelefon 1980-1998



Figur 3.10 Antall abonnenter med mobiltelefon i Norge 1980-1998

Kilde: Samferdselsdepartementet.

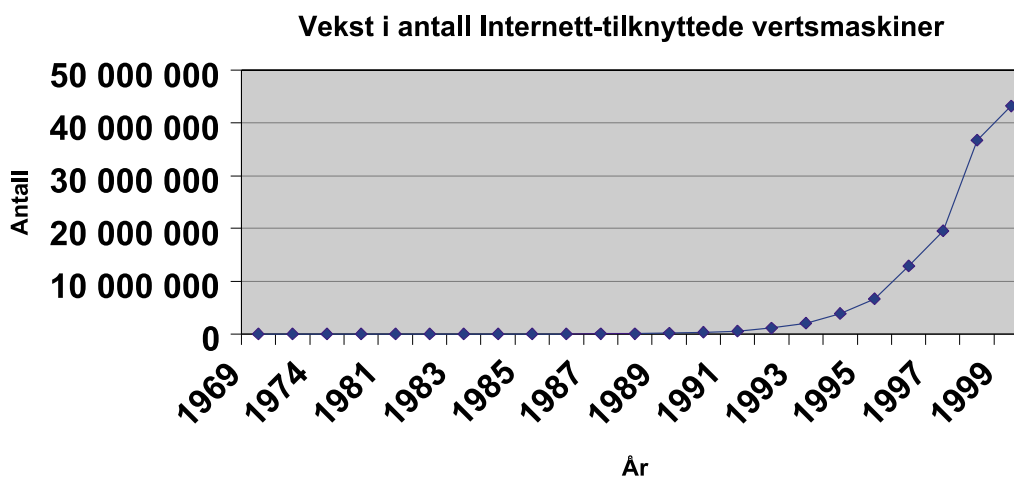
Utviklingen innen mobilkommunikasjon har foreløpig bidratt til å øke omfanget av markedet, og ikke til å begrense inntektene til tradisjonelle telekommunikasjonstilbydere. Økningen i mobilabonnenter har i stedet skapt en enorm vekst i trafikk og inntekter til både mobiltilbydere og fastnettilbydere. Norden har gjennom hele perioden vært en ledende region i utbygging og anvendelse av mobiltelefoni. Figur 3.10 viser økningen i antall mobiltelefonabonnenter i Norge i perioden 1980 til 1998. Per 1. april 1999 var det 2 253 000 mobilabonnementer i Norge, dvs. at omtrent annenhver nordmann hadde mobiltelefon.

Internett

På samme måte som for mobilkommunikasjon har bruken av Internett vokst enormt i løpet av kort tid. For noen år siden var antall brukere kun noen få tusen. Antall brukere anslås i dag til å være 100 millioner, og det ventes å stige til 300 million på få år.⁹⁰

En tilsvarende illustrasjon på veksttakten på Internett får man ved å studere utviklingen i antall tilknyttede vertsmaskiner på Internett, jf. figur 3.11.

90. Nærings- og handelsdepartementet (1998): «Grunnlagsdokument om rammebetingelser for elektronisk handel».



Figur 3.11 Vekst i antall Internett-tilknyttede vertsmaskiner^{1 2}

¹ En vertsmaskin er et datamaskinsystem med en registrert IP-adresse.

² Figuren viser tilsynelatende en tendens til utflatning. Dette kan være feilaktig fordi tallet for 1999 er fra januar, mens de andre tallene er for juli i de respektive år.

Kilde: Hobbe's Internet Timeline.

Norge er blant de land i verden som har størst utbredelse med hensyn til tilgang og bruk av Internett. Ved utgangen av 1998 var situasjonen at:

- nesten halvparten av alle nordmenn hadde tilgang til Internett (46 %).
- hver tredje nordmann var regelmessig bruker av nettet (33 %).
- hver fjerde husstand hadde Internett-tilkobling (24 %).
- hver eneste dag er en av ti nordmenn innom nettet (10 %) og halvparten av alle mellom 13 og 40 år er nettbrukere (52 %).⁹¹

Internett har bidratt til en kraftig økning av trafikken i telenettet, både i Norge og andre land. Per i dag står Internett for ca. 20 % av trafikken i aksessdelen av telenettet i Norge, og andelen er raskt økende.⁹² Samtidig har økningen i bruk av Internett ført til kraftig økt etterspørsel etter større nettkapasitet i hele OECD-området, med påfølgende utbygging av nettkapasitet.⁹³ I bedriftsmarkedet har etterspørselen i stor grad vært rettet inn mot leide samband (datalinjer) som løsning for å gi permanent tilkobling til Internett med økt kapasitet. I husholdningsmarkedet har det vært økt etterspørsel både etter løsninger med en ekstra telefonlinje til hjemmet (såkalt «second residential line») og raskere (bredbånds) aksessløsninger. I Norge hvor en stor andel av befolkningen har fått en ekstra kommunikasjonskanal gjennom utbredelsen av mobiltelefoni, har etterspørselen etter økt nettkapasitet vært rettet inn mot ISDN-løsninger. Ved utgangen av 1997 hadde Norge 53,4 ISDN-abonnement per 1.000 telefonlinjer, og kun Tyskland hadde da flere ISDN-abonnenter. Etterspørselen etter ISDN har fortsatt å øke kraftig. Ved utgangen av 1998 var

91. Kilder: OECD («Communications Outlook», 1999) og tall fra Norsk Gallup.

92. St.meld.nr. 24 (1998-99) Om enkelte regulatoriske spørsmål i telesektoren.

93. Det er ikke bare den faktiske etterspørselen, men også i høy grad forventninger om økt etterspørsel etter nettkapasitet som har ført til økte investeringer i infrastruktur.

det ca. 125 ISDN-abonnement per 1.000 telefonlinjer, dvs. nærmere 300.000 ISDN-abonnenter og en penetrasjon på ca. 7 %.

Elektronisk handel

Elektronisk handel er satt høyt på agendaen i mange land og i flere internasjonale fora, bl.a. OECD, EU/EØS, WTO og FN. Elektronisk handel omfatter alle former for kommersielle transaksjoner og forretningsvirksomhet over åpne elektroniske nett.⁹⁴ Anvendelsen av elektronisk handel er i rask vekst og det er store forventninger til at dette blir en sterk drivkraft i verdensøkonomien. Det finnes i dag ikke god statistikk for omfanget av elektronisk handel, verken nasjonalt eller internasjonalt. Elektronisk handel og forretningsvirksomhet er i dag i sin spede begynnelse. I følge OECD var omfanget av elektronisk handel i 1998 tilsvarende 26 mrd USD, og det ventes å vokse til 300 mrd USD i år 2001 og 1000 mrd USD i 2005. Internasjonalt er USA det ledende landet innenfor elektronisk handel, og anslagsvis 80 % av all elektronisk handel skjer i USA.

Ved framveksten av elektronisk handel stilles etablerte virksomheter overfor store utfordringer samtidig som muligheter for nyskaping og vekst oppstår. På bakgrunn av dette har det både nasjonalt og internasjonalt blitt gitt høy prioritet til arbeidet med å få til gode rammebetingelser for elektronisk handel. Norge deltar aktivt i dette arbeidet, jf. St.meld.nr. 41 (1998-99) Om elektronisk handel og forretningsdrift og "*Regulering av elektronisk handel*" i kapittel 5.4.3.

3.4.3 Tilgangskontroll - digitale dekodere

Den digitale dekoderen konverterer digitale signaler til et format som muliggjør mottak på ordinære analoge fjernsynsapparater. Operatøren av dekoderen kan fjernstyre hvilke programmer brukerne til enhver tid skal kunne ta inn. I prinsippet vil derfor den aktøren som kontrollerer de tekniske løsningene som velges i dekodere også kontrollere tilbudet. Det kan ligge en fare i at teknologien gjøres proprietær, slik at noen distributører av kringkastingsprogrammer eller andre informasjonstjenester de facto utelukkes, og brukernes valgmuligheter innskrenkes.

Dekoderen gir i tillegg operatøren mulighet til å overvåke og kartlegge de enkelte brukeres vaner. Operatøren kan nyttiggjøre seg slik informasjon i forbindelse med utforming av programstrategier og målrettede markedsføringstiltak. Dette aktualiserer spørsmålstillinger knyttet til personvern.

Dekodere er problematiske å regulere, fordi den underliggende teknologien er uferdig. Man risikerer at standardisering i form av tekniske krav til funksjonalitet kan motvirke innovasjon og produktutvikling. Reguleringsmyndigheter må dessuten ta hensyn til investorers behov for avkastning på investeringer, noe som isolert sett taler for å gi aktørene en viss frihet mht. tekniske løsninger.

Gjennom EUs TV-standarddirektiv⁹⁵ er dekodere delvis regulert. Direktivet er basert på prinsippet om ikke-prorietære løsninger, blant annet ved å stille krav om at ukodede fjernsynssignaler og alle fjernsynssignaler som er

94. Nærings- og handelsdepartementet (1998): «Grunnlagsdokument om rammebetingelser for elektronisk handel».

95. Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/47/EF av 24. oktober 1995 om standarder for overføring av fjernsynssignaler. Kulturdepartementet har i Ot.prp.nr. 51 (1998-99) fremmet forslag om lov om standarder ved overføring av fjernsynssignaler. Stortinget har gitt sin tilslutning til dette.

kodet etter den europeiske kodningsmetode skal kunne passere dekoderen. Direktivet har blitt kritisert for ikke å gå langt nok i retning av å sikre åpne løsninger, samtidig som det heller ikke dekker alle digitale tjenester.⁹⁶ Norge kan ikke stille strengere krav til dekodere i nasjonal lovgivning enn det som følger av direktivet.

De nordiske allmennkringkasterne gikk i 1997 sammen med de dominerende nordiske teleaktørene om å utvikle en felles standard for digitale dekodere, kalt NorDig-avtalen. Standarden skal være basert på en ikke-proprietær løsning. Senere har de største kommersielle kringkasterne i Norden også sluttet seg til avtalen. Dette innebærer at samtlige vesentlige aktører i Norden har forpliktet seg til å benytte NorDig-standarden ved lansering av digitale tjenester. For en nærmere omtale av digitale dekodere, se kapittel 10.1.

3.4.4 Navigering - Elektroniske programoversikter

Fremtidens TV-marked vil være karakterisert av et stort omfang av tilbud. For å kunne orientere seg i dette tilbudet vil publikum være avhengige av at det utvikles navigasjonsverktøy. Dette vil skje i form av elektroniske programoversikter (Electronic Programme Guide - EPG). Den faktiske oppbygning og utforming av EPG-ene vil i noen grad kunne styre publikums valg av tjenester.

Foreløpig er det mange usikkerhetsmomenter knyttet til hvordan EPG-ene faktisk vil se ut. Sannsynligvis vil de åpne for forhåndsprogrammering, slik at den enkelte bruker vil kunne redigere sin egen sendeplan for kvelden, blant annet basert på innholdsleverandørenes opplysninger om egne tilbud. En annen sannsynlig funksjon vil være mulighet for bestilling av enkeltprogrammer (PPV). Dessuten vil EPG-en antakelig romme søketjenester, slik at man kan søke seg frem til programmer innenfor bestemte kategorier. Trolig vil EPG-ene etter hvert også integrere TV og Internett.

EPG-enes funksjonalitet kan utgjøre en nøkkel til forståelsen av potensialet for endring av selve TV-konsumet. En mulig utvikling er at selve kanalbegrepet går i oppløsning. Dette følger av at brukerne gis anledning til å sette sammen et personlig sendeskjema. Riktignok har brukere med kabel- eller satellitt-tilgang allerede lenge hatt denne muligheten til å hoppe mellom et relativt stort antall kanaler. Økningen i antall tilbudte kanaler, sammen med EPG-enes funksjonalitet, gir imidlertid brukerne et helt nytt potensiale til å skreddersy personlige TV-menyer.

Fra et kulturpolitisk ståsted vil det være viktig å sikre allmennkringkasterne en synlig plass i programoversiktene, f.eks. i form at et ikon på åpningssiden. I tillegg vil det være viktig at søkesystemene er nøytrale, i den forstand at de ikke systematisk styrer brukerne i retning av programmer fra bestemte innholdsleverandører.

I Storbritannia har man valgt å regulere EPG-ene gjennom publisering av retningslinjer for utformingen av disse.⁹⁷ To overordnede prinsipper er gjennomført i retningslinjene. For det første skal EPG-ene ivareta hensynet til plattform- og teknologinøytralitet. I dette ligger det et krav om at EPG-ene ikke skal diskriminere tilbud i forhold til om det er distribuert via kabel, jordbundet kringkasting eller satellitt, og heller ikke mellom analoge eller digitale send-

96. Direktivet regulerer blant annet ikke tilgangen til interaktive tjenester, utformingen av elektroniske programguider og utformingen av programvaren (Application Programme Interface - API) i dekodere.

97. Independent Television Commission (1998): «ITC Regulation of Electronic Programme Guides».

inger. For det andre balanserer retningslinjene mellom interessene til hhv. brukere, EPG-tilbydere og kringkastere. Av konkrete premisser i retningslinjene kan det nevnes at en EPG ikke skal diskriminere mellom gratis- og betalingskanaler, tilgang til gratiskanaler skal ikke forutsette tilleggsutstyr eller tilleggsavtaler, samt at allmennkringkastere skal være sikret «due prominence» i tilbudet.

I Norge er det foreløpig ikke gjennomført noen form for regulering av EPG-er. NRK har sammen med Canal Digital etablert et eget selskap som har til formål å utvikle en felles norsk EPG for alle digitale TV-tjenester. Andre sentrale aktører i Norge har blitt invitert med i dette arbeidet. I kapittel 10.1 vurderer utvalget de kulturpolitiske aspektene ved elektroniske programoversikter.

3.5 Konvergens i markeder

Markedskonvergens, dvs. at økonomiske sektorer som tidligere var atskilte vokser sammen, følger som en naturlig konsekvens av de tre ovennevnte former for konvergens. I tillegg medfører liberaliseringen av reglene for internasjonale kapitalbevegelser at markedsaktørenes muligheter for internasjonal vekst og integrasjon har blitt beydelig styrket. Aktørene må tilpasse seg disse nye markedsmessige omgivelsene. Denne tilpasningen kjennetegnes ved at aktørstrukturene i de konvergerende markedene omformes. Dette skjer i prinsippet på tre ulike måter: integrasjon, diversifisering eller spesialisering.

Integrasjon skjer ved at to eller flere bedrifter etablerer et nærmere samarbeid. Dette kan skje i form av ad hoc-samarbeid, strategiske allianser, joint ventures, fusjoner mv. Slik integrasjon skjer både innenfor og på tvers av tradisjonelle sektorgrenser. *Diversifisering* innebærer at én bedrift utvider/sprer sin virksomhet til stadig nye markeder. Motstykket til diversifisering er *spesialisering*, som kjennetegnes ved at en bedrift velger å fokusere på et avgrenset forretningsområde.

Markedskonvergens har videre både en *geografisk* og en *produktmessig* dimensjon. Den geografiske dimensjon består i at nasjonale grenser for markedene forsvinner og det dannes regionale eller globale markedsplasser. Dette gir et større spillerom for multinasjonale aktører. Den produktmessige dimensjon består dels i at etablerte produktmarkeder smelter sammen, eksemplifisert ved at operatører av kringkastings- og telenett etter hvert vil konkurrere om de samme kunder. I tillegg oppstår det enkelte helt nye produktmarkeder, slik f.eks. fremveksten av Internett har ført til utvikling av markeder for design av web-sider, Internett-aksess osv.

Man kan dessuten skille mellom henholdsvis *horisontale* og *vertikale* strukturendringer. Horisontale strukturendringer refererer til at aktører på samme ledd i verdikjeden integrerer eller ekspanderer, f.eks. ved at mediekonsern engasjerer seg i både dagspresse og kringkasting. Vertikale strukturendringer innebærer at aktører integrerer over to eller flere ulike ledd i verdikjeden. Tradisjonelt har det vært en relativt klar arbeidsdeling mellom aktørene på de ulike leddene i kjeden. Noen selskaper har produsert innholdstjenester (TV-selskap, forlag, aviser), andre har stått for distribusjonen (teleselskaper, kabel-TV-selskaper), mens andre igjen har produsert terminaler og utviklet software (IT-selskaper). Konvergensutviklingen bryter i noen grad opp denne arbeidsdelingen, f.eks. ved at teleselskaper satser på å tilby

innholdstjenester på Internett og at IT-selskap som Microsoft kjøper opp kabel-TV-nett.

3.5.1 Motiver for strukturendringer

Det har vært en vanlig antakelse at konvergensprosessen fører til at IKT-markedene vil bli dominert av store internasjonale markedsaktører. Dette er sannsynligvis også riktig for enkelte ledd i verdikjeden, spesielt for distribusjon av digitale signaler og tilbud av tjenester med stor volum (som f.eks. telefoni). Samtidig er andre ledd i verdikjeden preget av mer fragmenterte aktørstrukturer. Det samlede bilde av aktørstrukturer er følgelig relativt komplekst og preget av at de underliggende økonomiske forutsetninger for de ulike leddene i verdikjeden varierer. Nedenfor skisseres noen motiver som kan ligge til grunn for markedsaktørenes strategier:

Skalafordeler

Innen telekommunikasjon har internasjonaliseringsprosessen medført at aktørene har sett muligheter for å realisere betydelige skalafordeler knyttet til trafikkvolum. Samtidig har økende konkurranse, både mellom ulike tjenesteleverandører og ulike infrastrukturer gjort det tvingende nødvendig også å realisere potensielle skalafordeler. Tidligere var det strengt tatt ikke nødvendig for mange aktører å ta ut slike gevinster, fordi man uansett var skjermet fra konkurranse.

Produksjon av kringkastingsprogrammer involverer ofte store kostnader. Samtidig viser distribusjonskostnadene en fallende tendens, som følge av at knappheten på distribusjonsressurser reduseres. Ekstremtilfellet utgjøres av Internett, der det kostnadsmessig ikke er forskjell på å distribuere lokalt eller globalt. Denne kostnadsstrukturen gir også innholdsprodusenter sterke incitament til internasjonalisering, for å kunne fordele de faste kostnadene på en størst mulig kundemasse. Incitamentet forsterkes av tendensen til at publikum blir mer internasjonalt, som følge av at språkkunnskapene (spesielt engelsk) gradvis blir bedre. I tillegg vil utviklingen av dataprogrammer for automatisk oversettelse fra ett språk til et annet redusere betydningen av språkbarrierer.⁹⁸

Tiltakende konkurranse om distribusjon av digitale signaler forventes å redusere fortjenestemarginene i denne delen av verdikjeden. Aktører som har sin kjernevirksomhet innen ledd i verdikjeden med lave marginer vil ha incentiver til vertikal integrasjon, i retning aktiviteter med større fortjenestepotensial.

Breddefordeler

Bedrifter kan oppnå breddefordeler ved å etablere samarbeid med andre bedrifter som besitter komplementær kompetanse, f.eks. om tilgrensende produktmarkeder eller om andre lands lokale markeder. Internasjonale samarbeidsløsninger kan også være motivert av ønsket om å kunne tilby de samme tjenester i mange forskjellige land, basert på samstemte tekniske løs-

98. Norge yter bidrag til EUs prosjekt for utviklingen av slike oversettelsesprogrammer.

Dette er begrunnet med et ønske om å sikre at mest mulig av stoffet på Internett er tilgjengelig på europeiske språk. Den paradoksale effekt av slike programmer er at de også vil kunne lette markedsadgangen for f.eks. amerikanske innholdsprodusenter.

ninger. Internasjonale tjenestetilbud vil være spesielt attraktive for personer som reiser mye og for multinasjonale selskaper.

Multimedietjenester preges generelt av et mer komplekst forhold mellom innhold og form enn tilfeller er for mange tradisjonelle medier. Bokbransjen kan tjene som illustrasjon for dette. Produksjon av bøker involverer relativt enkel teknologi, der formatet på de endelige produktene er mer eller mindre standardisert. Dette står i kontrast til produksjon av elektroniske multimedietjenester, som forutsetter bruk av teknologi som både er mer kompleks i seg selv, og som dessuten gir et langt større spillerom for utforming av de endelige produktene. En naturlig strategisk tilpasning til dette vil være at forlag etablerer samarbeid eller allianser med bedrifter som disponerer denne type teknologisk kompetanse. Samtidig vil software-aktører være fristet til å bevege seg inn i forlagsbransjen, for å utvide anvendelsesområdet for sin spesifikke kompetanse.

På telesiden er det en trend til at leverandørene tilbyr store bedrifter totalpakker som inneholder alt bedriftene trenger av telekommunikasjon og IT. Denne typen kunder gir incitamentet til integrasjon mellom IT- og tele-selskaper.

I tillegg innebærer nettverkskonvergens at et digitalisert innhold-sprodukt enkelt kan formidles over ulike distribusjonsplattformer. Følgelig åpner det seg et større marked for det som i prinsippet er ett og samme produkt. Mange større mediebedrifter har tilpasset seg dette ved systematisk å utvikle redaksjonelt stoff med sikte på publisering i ulike kanaler. Det amerikanske mediekonsernet CNN er én eksponent for dette, ved at det samme redaksjonelle innholdet distribueres både over TV og på Internett.⁹⁹ De norske avisenes publisering av elektroniske versjoner illustrerer samme fenomen. Tendensen til at samme redaksjonelle stoff distribueres over ulike plattformer reiser også opphavsrettslige problemstillinger, som følge av at avtaler om bruk av vernet materiale tradisjonelt har vært knyttet opp til spesifikke distribusjonsformer. Dette skaper f.eks. problemer for kringkastere som ønsker å gjøre arkivmateriale tilgjengelig som en del av sin Internett-tjeneste.

En annen form for breddefordel ligger i at nettaktører vil utnytte høye besøkstall til å tilby andre tjenester enn primærtjenestene. I USA ser man tendenser til dette, ved at store medieaktører som Disney har ambisjoner om å utvikle sine hyppig besøkte nettstedet til sentra for elektronisk handel.

Nisjefokusering

IKT-markedene kan splittes opp i en serie større og mindre nisjemarkeder. Økende konkurranse kan presse frem spesialisering hos enkelte aktører som i dag f.eks. tilbyr hele spekteret av aktuelle kommunikasjonstjenester. Spesialisering og nisjefokusering kan i noen sammenhenger være en mer adekvat strategi enn å utnytte mulige bredde- eller stordriftsfordeler. Med andre ord vil aktørstrukturen i enkelte deler av IKT-markedene kunne preges av konsentrasjonstendenser, mens man i andre deler vil se tegn til segmentering.

99. CNN Interactive er ett av verdens mest besøkte nettsteder, og opererer per i dag 8 web-baserte tjenester som et supplement til sitt ordinære TV-tilbud. De ulike tilbudene skal utfylle hverandre, samtidig som man i noen grad deler den samme redaksjonelle basis. I tillegg brukes de aktivt for gjensidig promotering.

Effektiviseringsgevinster

Fusjoner og sammenslåinger av bedrifter blir ofte begrunnet med mulighetene for å realisere effektiviseringsgevinster. Da planene for å slå sammen Telenor og Telia ble kjent i januar 1999 fremhevet partene at dette ville gjøre det mulig å redusere kostnader knyttet til drift og vedlikehold av infrastruktur, mer effektiv drift av IT-systemer, unngå duplisering innen forskning og utvikling, og å realisere såkalte «best practice»-gevinster i det nye konsernet. Store enheter vil dessuten vanligvis oppnå bedre betingelser ved innkjøp av innsatsfaktorer.

Risikospredning/investeringsbehov

IKT-markedene er preget av store investeringer knyttet til utvikling av nye tjenester og teknologi og etablering av ny infrastruktur, kjøp av senderrettigheter etc. Slike investeringer er gjerne kjennetegnet ved stor usikkerhet med hensyn til det fremtidige inntjeningsgrunnlaget. Dette gjør at mange investorer ser det som hensiktsmessig eller nødvendig å begrense egen risikoeksponering gjennom krysseierskap og joint-ventures.

Nøytralisering av konkurrenter

Allianser, fusjoner og krysseierskap har som en av sine virkninger at deltakerne nøytraliserer hverandre som konkurrenter. Deltakerne i samarbeidet vil kunne håpe på at dette også kan bidra til å dempe det generelle konkurranstrykket i markedene. I forbindelse med allianser innen telekommunikasjon har det blitt hevdet at disse har medført at potensielle konkurrenter har avstått fra å gå inn på hverandres respektive hjemmemarkeder.

Sikre kontroll med «digitale flaskehals»

Digitale flaskehals refererer i første rekke til de deler av verdikjeden som har direkte betydning for hvordan brukerne får tilgang til digitale IK-tjenester. Dette gjelder primært aksessnett og utformingen av brukergrensesnittet i konsument-elektronikk (dvs. elektroniske programoversikter og dekodere). Dette gir incitamenter til vertikal integrasjon, der f.eks. innholdsprodusenter investerer i aksessnett og konkurrerer om å levere løsninger for elektroniske programoversikter og dekodere.

Tilgang til attraktivt innhold

Økningen i tilgang på distribusjonsressurser ventes å medføre at den fremtidige konkurransen primært vil være en konkurranse om å tilby attraktive IK-tjenester, og der situasjonen særlig vil være preget av knapphet på innhold med kommersiell appell. Dette vil medføre at kontroll med attraktivt innhold eller merkevarer vil være en viktig konkurranseparameter. I praksis betyr dette tilgang til populære sportsbegivenheter eller filmer, eller til innholdsprodusenter og «pakkere» med rykte som kvalitetsleverandører. Konkurranse om attraktivt innhold gir dels incentiver til vertikal integrasjon, dels til horisontal integrasjon i form av samarbeid om innkjøp av senderrettigheter.

«First mover advantage»

Utviklingen er i øyeblikket preget av stor usikkerhet mht. hvilke tjenester brukerne faktisk vil etterspørre og på hvilken måte de vil foretrekke å ta inn disse. Samtidig er det et stort potensiale for fortjeneste knyttet til å være først ute med attraktive tjenester. Denne kombinasjonen av høy risiko og stort fortjenestepotensiale preger mange av aktørenes disposisjoner. En effekt er at man får en rekke nyetableringer av mindre nisjeaktører. En annen er at etablerte aktører ofte synes å velge strategier der man satser i mange retninger, i håp om at noen av disse skal lykkes. Når det gjelder Internett-tjenester har mange investorer vært villige til å ta store tap i en etableringsfase, i håp om at investeringene på lengre sikt skal gi høy avkastning.¹⁰⁰

Tilpasning til et nytt trusselbilde

Som nevnt flere steder fører teknologiske gjennombrudd og nye distribusjonsformer til at konkurranseforholdene innen enkelte markeder endres radikalt. En rekke av de strategiske omdisposisjoner som kan observeres kan forstås mot denne bakgrunn. Når Telenor Nextel lanserer Internett-telefoni, skjer dette i direkte konkurranse med Telenors ordinære telefonitjenester. Selskaps begrunnelse for dette er likevel ganske enkel. Dersom Telenor ikke tilbyr Internett-telefoni, vil dette markedet bli overtatt av andre.

3.5.2 Eksempler på internasjonale strukturendringer**3.5.2.1 Strukturendringen innen telesektoren**

Den internasjonale IKT-bransjen er sterkt preget av strukturendringer. Dette gjelder kanskje særlig telemarkedet, der aktørene inngår i ulike mer eller mindre stabile strategiske allianser. Det dannes regionale og globale allianser og store selskaper fusjonerer eller kjøpes opp. De største alliansene som til nå er dannet er:¹⁰¹

- *Concert*, er en allianse der British Telecom (BT) i dag er den dominerende partner (BT har alene en årlig omsetning på ca. 190 mrd kr.) Concert har hittil vært ansett som den mest framgangsrike globale alliansen, med BT og MCI, det nest største teleselskap i USA, som sentrale partnere. Etter at MCI, som BT en stund har forsøkt å kjøpe opp, i stedet er blitt overtatt av det amerikanske selskapet WorldCom, har BT sommeren 1998 inngått en avtale med AT&T om å etablere et joint-venture-selskap for den internasjonale virksomheten.
- *Global One*, er en allianse mellom Deutsche Telecom (Tyskland), France Telecom (Frankrike) og Sprint (USA). Deutsche Telecom og France Telecom har til sammen en årlig omsetning på nær 500 mrd kr.
- *Worldpartners*, er en allianse dannet av AT&T, som er det største teleselskapet i USA (årlig omsetning på nær 400 mrd kr) , og Unisource, som er en europeisk allianse bestående av KPN (Nederland), Telia (Sverige) og

100. Man ser mange eksempler på at aksjemarkedet også forholder seg til forventninger om fremtidig inntjening, noe som kommer til uttrykk ved at bør snoterte Internett-selskaper i aksjemarkedet er priset langt over det selskapenes nåværende økonomiske resultater skulle tilsi. Internettbokhandelen Amazons aksjeverdi steg f.eks. med nesten 1000 % i løpet av 1998. De økonomiske resultatene i selskapet i samme periode stod på ingen måte i forhold til denne økningen.

101. Kilde: St.prp.nr. 58 (1998-99).

Swisscom (Sveits). Etter at AT&T har inngått en samarbeidsavtale med BT, har selskapet varslet at det vil trekke seg ut av Worldpartners og Unisource.

En ny og markert trend innen telebransjen internasjonalt er at de store selskapene blir enda større gjennom oppkjøp og fusjoner. Det er først og fremst selskaper i USA som har ledet an i denne utviklingen. WorldComs oppkjøp av MCI er nevnt. Prisen var her 285 mrd kr. Typiske eksempler ellers er fusjonene mellom de store regionale teleselskapene i USA, f.eks. SBCs oppkjøp av Ameritech med fusjonspris 465 mrd kr og Bell Atlantics oppkjøp av Nynex med fusjonspris 231 mrd kr. AT&Ts avtale om oppkjøp av TCI, som er USAs største kabel-TV-selskap, viser i likhet med tilfellet WorldCom, som har røtter i IT-bransjen, at selskapene posisjonerer seg for den videre nedbryting av de tradisjonelle bransjeskillene mellom tele, IT og kringkasting.

På nyåret 1999 ble det også kjent at den norske og svenske stat var blitt enig om en intensjonserklæring om sammenslåing av Telenor AS og det svenske selskapet Telia AB til et nytt nordisk telekonsern. Forslag om dette ble lagt frem for Stortinget og den svenske Riksdagen i april 1999, jf. St.prp.nr. 58 (1998-99). Begge har gitt sin tilslutning til sammenslåingen. Sammenslåingen begrunnes bl.a. med at et sammenslått selskap vil gi økt styrke i et sterkt konkurranseutsatt marked og skape større mulighet for å trygge arbeidsplassene i Norge og Sverige. Sammenslåingen innebærer at det nye selskapet blir delprivatisert, i første omgang slik at 33,2 prosent av aksjekapitalen legges ut for salg.

I tillegg til å delta i allianser har enkeltaktører investert i andre land for å utnytte kompetanse man har opparbeidet på hjemmemarkedet. Telenor har utviklet spesielle kompetansefordeler på mobil- og satellittområdet som har gjort at selskapet er en attraktiv samarbeidspartner i samband med satsinger i utlandet. Selskapet deltar i dag i en rekke satsinger i rundt 20 land, hovedsakelig i Europa og innenfor mobil, satellitt og katalogtjenester.

Det har vært en markert utvikling i retning av privatisering av de statseide selskapene i Europa etter hvert som de ulike nasjonale telemarkedene er blitt liberalisert. Denne utviklingen vil sannsynligvis fortsette, noe som også kan åpne veien for større innslag av utenlandsk eierskap. For eksempel har det amerikanske selskapet Ameritech sammen med Tele Danmark investert i det tidligere statlige selskapet i Belgia. I 1997 kjøpte dessuten Ameritech opp 41 % av aksjene i Tele Danmark. Ameritech er også en av eierne i Netcom.

3.5.2.2 Strukturendringer på tvers av sektorgrenser

Ovennevnte utgjør eksempler på strukturendringer innen det tradisjonelle telemarkedet. I et konvergensperspektiv er det kanskje mer interessant å se på tendensene til integrasjon på tvers av IT-, kringkastings- og telesektorene.

Microsoft er verdens største softwareselskap og har i de senere år diversifisert sin virksomhet mot innholdsproduksjon og distribusjon. I 1997 kjøpte selskapet WebTV. WebTVs hovedprodukt er Internett-tilgang via TV-skjermen. The Microsoft Network er en Internett-tjeneste som omfatter en rekke innholdstjenester som f.eks. nettpublikasjonen «Slate». Microsoft har også kjøpt seg opp i en rekke kabel-TV-selskaper.¹⁰² Videre ble det våren 1999 kjent at Microsoft har inngått et nærmere samarbeid med AT&T. Samarbeidet omfatter krysseierskap, avtale om at AT&T skal bruke Microsofts program-

vare i digitale dekodere, samt at de i fellesskap skal utvikle og markedsføre kommersielle bredbåndstjenester over AT&Ts kabelnett.¹⁰³

Disneys oppkjøp av en større aksjepost i ABC utgjør et eksempel på at en innholdsprodusent sikrer seg tilgang til seere gjennom integrasjon med et TV-selskap. I 1998 la Rupert Murdochs selskap News Corp. Ltd inn bud på fotballklubben Manchester United. Murdoch var villig til å betale nærmere 7 mrd kr for klubben.¹⁰⁴ Dette illustrerer hvilken betydning det kan ha for medieselskaper å ha tilgang til attraktivt innhold.¹⁰⁵

Time Warner (TW) er verdens største medieforetak og nok et eksempel på et konsern som har integrert på tvers av flere sektorer. Konsernet ble opprinnelig dannet gjennom en fusjon av Time Group (magasiner) og Warner Bros (film). I dag omfatter virksomheten i konsernet bl.a. drift av telenett, kabel-TV, 24-timers kanalen CNN, filmproduksjon og kjente tidsskrifter som Wired, Time Magazine, Fortune og People.¹⁰⁶

3.5.3 Noen sentrale norske aktørers strategivalg

3.5.3.1 Telenor AS

Telenor er utvilsomt den norske aktøren som har satset mest på å etablere fotfeste i de fleste sektorene som berøres av konvergensutviklingen. Samtidig har selskapet aktivt utnyttet nye markedsmuligheter innenfor tele- og IT-området og benyttet sine kompetansefortrinn i en målrettet satsing internasjonalt.

Som nevnt over har Stortinget og Riksdagen godkjent forslaget om en sammenslåing av Telenor AS og det svenske selskapet Telia AB til et nytt nordisk telekonsern som kan stå sterkere i den internasjonale konkurransen, jf. Innst.S.nr.197 (1998-99). Det nye selskapet skal videreutvikle en posisjon som ledende leverandør av kommunikasjons- og informasjonstjenester i den nordlige delen av Europa. Med dette som utgangspunkt er ambisjonene å ekspandere internasjonalt for å bli en ledende aktør i Europa og globalt innen områder der selskapet har eller kan utvikle kompetanse- og konkurransefordeler, som innen mobil-og satelittkommunikasjon, Internett og andre IP-baserte tjenester og anvendelser. Sammenslåing av Telenor og Telia er p.t. under konkurranserettslig behandling i EU-kommisjonen.

Kjernevirksomheten til Telenor er etablering og drift av infrastruktur for transport av elektroniske tjenester, og levering av teletjenester. Selskapet er en viktig aktør innen tradisjonell telefoni og mobiltelefoni, men er samtidig også en viktig aktør innen kabel-TV, jordbundet kringkasting, data/IT, Internett, katalogvirksomhet og satelittkommunikasjon. Telenor Avidi er landets nest største eier og operatør av kabel-TV-nett. Videre har Telenor kjøpt det jordbundne sendenetet for kringkasting av NRK. Dette eies nå av Norkring,

102. Bl.a. nederlandske UPC (som eier Janco Multicom) og NTL Inc. (Englands tredje største kabel-TV selskap).

103. AT&T har omkring 25 millioner kabel-TV-abonnenter i USA.

104. Oppkjøpet ble senere stanset av britiske myndigheter.

105. I USA har Murdoch tidligere sikret seg eiermessig kontroll med bl.a. baseball-laget LA Dodgers og basketballklubbene LA Lakers og New York Knicks.

106. Time Warner Telecom Ltd har bygget ut et fiberoptisk nett i USA. Selskapet inngikk desuten nylig en avtale med AT&T om levering av telefoni og andre teletjenester over TWs kabelnett.

der Telenor er hovedaksjonær.¹⁰⁷ På satellitt-siden er selskapet Europas tredje største tilbyder av transponderkapasitet.

Telenor er følgelig strategisk posisjonert innenfor flere ulike typer av infrastrukturer. I tillegg satser selskapet tungt på å kommersialisere et bredt spekter av verdiøkende informasjons- og kommunikasjons tjenester. Disse aktivitetene omfatter bl.a. katalogvirksomhet, utvikling av elektroniske markeder og TV-distribusjon.

I de senere år har Telenor kjøpt opp en rekke IT-bedrifter som i hovedsak satser på å levere ulike IT-løsninger til bedriftsmarkedet. Produktene spenner fra brukerutstyr som telefoner og datamaskiner, til store landsdekkende nettverk for overføring av tale, data og bilde, samt applikasjonsprogramvare innen telekommunikasjon, bank/finans, telemedisin og offentlig forvaltning.

Som nevnt tidligere lanserte Canal Digital (der Telenor er medeier) høsten 1998 den første digital-TV tjeneste i Norge. Canal Digitals hovedkonkurrent innen satellittdistribuert kringkasting er Viasat, som er eid av Modern Times Group. Canal Digital distribuerer i dag over 20 internasjonale kanaler, i tillegg til de norske.

Telenors TV-aktiviteter er fortsatt begrenset til distribusjon og formidling av pakker av kanaler. Selskapet er ikke engasjert i programproduksjon.¹⁰⁸

Selskapet har også en omfattende satsning på Internett. Flere av Internett-aktivitetene er samlet i Telenor Nextel, men Internett fremstår nå som infrastruktur i alle selskaper i Telenor. Telenor Nextel er bl.a. den klart største tilbyder av Internett-aksess og e-posttjenester i Norge. I tillegg har man satset på å utvikle en lang rekke Internett-baserte produkter og tjenester. Mange av disse aktivitetene har vært drevet i regi av Scandinavian Online (SOL), som Telenor eier sammen med Schibsted. SOL har satset på å bli den dominerende inngangsport for Internett-brukere i Norden. Funksjonen som inngangsport for Internett-brukere er viktig, fordi høye besøkstall gir reklameinntekter og muligheter til å ta seg betalt av alliansepartnere som ønsker å være representert med en link i portalen. SOL har lyktes med å bli det mest besøkte norske nettstedet. På grunn av sviktende etterspørsel og høye utviklingskostnader har man likevel hatt store problemer med lønnsomheten i dette selskapet.

Telenor har i de senere år satset offensivt på internasjonal ekspansjon. Ved siden av satsningen på satellittdistribusjon er selskapet blant de ti største mobiloperatørene i Europa. Siden 1998 har Telenor også investert i oppbygging av såkalte «Internet Service Providers» på det europeiske markedet.

3.5.3.2 NRK AS

NRK har fortsatt sin kjernevirksomhet innen radio og fjernsyn. Dette følger av NRKs formålsparagraf, som er fastsatt i kringkastingsloven § 6-1 tredje ledd. Det heter her at NRKs formål er å drive allmennkringkasting og virksomhet som har sammenheng med dette.

107. Telenor vil fra 1. juli 1999 eie 100 % av aksjene i Norkring.

108. Jf. *"Telenors adgang til å drive med kringkastingsvirksomhet"* i kapittel 8.1.4.

Gjennom behandlingen av St.meld.nr. 17 (1997-98) om Telenor AS si verksemd ble det lagt til grunn en videreføring av prinsippet om at Telenor ikke skal ha strategiske eierposisjoner innen selskaper som driver med programvirksomhet i Norge. Restriksjonen er begrunnet ut fra mediepolitiske hensyn. Man ønsker å unngå at dominans på infrastruktur skal føre til tilsvarende kontroll over programtilbudet. I meldingen ble det samtidig sagt at konvergensutviklingen kan gjøre det aktuelt å revurdere Telenors engasjement på innholdssiden på et senere tidspunkt.

Selskapets strategi er å forsvare seer- og lytteroppslutningen innen radio, TV og lokalkringkasting. Som ledd i denne strategien har selskapet gradvis utvidet sitt tilbud, blant annet gjennom NRK2 og NRK Alltid Nyheter.

NRK har i de senere år hatt dårlig økonomi. Økt konkurranse har påført selskapet stigende kostnader knyttet til kjøp av senderrettigheter. I tillegg har NRK mistet seerandeler til konkurrerende kanaler, noe som har skapt frykt for at det på sikt kan vise seg vanskelig å opprettholde den politiske oppslutningen om kringkastingslisensen. Med i dette bildet hører det også at kostnadene knyttet til overgangen fra analog til digital kringkasting vil bli betydelige. Disse utfordringene har ført til at selskapet har vært opptatt å forbedre sitt fremtidige finansielle grunnlag for driften.

Kulturdepartementet fremmet våren 1999 forslag om endringer i rammene for den forretningsmessige virksomhetene i NRK.¹⁰⁹ I proposisjonen foreslår departementet at NRK på en rekke områder blir gitt større frihetsgrader mht. kommersielle aktiviteter. Departementets prinsipielle utgangspunkt er at NRKs primære funksjon som lisensfinansiert allmennkringkaster fremdeles bør være å produsere og sende reklamefrie radio- og fjernsynskanaler. Samtidig tilsier det tiltakende kostnadspresset at NRK bør stilles friere når det gjelder adgangen til å drive med kommersielle aktiviteter, forutsatt at dette ikke medfører en kommersialisering av NRKs allmennkanaler. Konkret foreslår departementet at NRK gjennom datterselskap skal kunne engasjere seg i kommersiell virksomhet, selv når denne ikke har direkte tilknytning til allmennkringkastingsvirksomheten. I tillegg foreslås det at reklameforbudet med enkelte forbehold skal være avgrenset til allmennkanalene, bl.a. ved at NRK skal kunne ha reklame på sine tekst-TV-sider. NRK skal videre kunne drive eller være medeier i reklamekanaler som utelukkende har sin virksomhet i andre land, eller som er av mer allmenn karakter (som f.eks. Eurosport). Departementet foreslår også at NRK skal kunne etablere egne betalingskanaler, eller inngå samarbeid med andre norske eller internasjonale aktører om slike kanaler.

Opprettelsen av NRK Aktivum AS i 1997 representerer ett tiltak for å utvide inntektsgrunnlaget for NRK. Intensjonen bak dette var dels å trekke et klarere skille mellom lisensfinansierte og kommersielle aktiviteter, dels å sette et sterkere fokus på kommersielle tilleggsaktiviteter.

NRK Interaktiv representerer NRKs satsning på nett-tjenester. Man har blant annet satset på å integrere NRKs hjemmeside med fjernsynssendingene. For eksempel opererte NRK under forrige Fotball-VM med en tjeneste der man fortløpende oppdaterte nyhetsstoff fra turneringen, samtidig som det ble lagt ut lyd og bildestoff fra sendingene på TV. Ved Stortingsvalget i 1997 ble det lagt ut omfattende reportasje- og kommentarstoff på NRKs hjemmeside, som et supplement til de ordinære TV-sendingene. NRK Interaktivs fokus ligger nå særlig på en nærmere integrering mellom TV og Internett, i forbindelse med overgangen til digital TV.

NRK inngår videre i det nordiske Nordig-samarbeidet. Samarbeidet omfatter de viktigste tele- og kringkastingsaktørene på det nordiske markedet og formålet er blant annet å utvikle en nordisk standard for digitale dekodere.

109.Ot.prp.nr. 55 (1998-99) om lov om endringer i lov av 4. desember nr. 127 om kringkasting og lov av 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram (Rammene for den forretningsmessige verksemda til Norsk rikskringkasting AS). Denne vil ikke bli behandlet før høstsjesjonen 1999.

NRK har også innledet et samarbeid med de andre nordiske allmennkringkasterne om etablering av en nordisk betalingskanal.

3.5.3.3 TV2 AS

TV2 har siden starten i 1992 bygget opp en lønnsom kommersiell kanal. Selskapets strategiske fordel ligger i eneretten til å drive med riksdekkende, reklamefinansiert fjernsyn. Konesjonen løper til 2002. Etter anmodning fra selskapet har Kulturdepartementet sagt seg villig til å innlede samtaler om en mulig forlengelse av denne. TV2 eies av Schibsted, A-pressen og det danske medieselskapet Egmont med tilnærmet 1/3 av aksjene hver.

TV2 eier 49 % av aksjene i TVNorge AS. I tillegg har selskapet gjennom en samarbeidsavtale med TVNorges amerikanske majoritetseier SBS¹¹⁰ i realiteten kontroll over programvirksomhetene i TVNorge. TV2s samlede innflytelse på det nasjonale markedet for kommersielt fjernsyn er derfor betydelig. TVNorges distribusjonsavtale med de fleste lokalfjernsynsaktørene gjør at TV2 indirekte også har et fotfeste i lokalmarkedene.

TV2 og Canal Digital AS inngikk i april 1998 en avtale der Canal Digital (CD) fikk eksklusiv rett til å distribuere TV2s satellittkringkastede sendinger. I tillegg ble det avtalt at CDs datterselskap Canal Digital Norge AS (CDN) skulle erverve TV2s datterselskap Norgeskanalen AS. Som betaling for Norgeskanalen mottok TV2 16 prosent av aksjene i CDN.

Det siste året har TV2 vist interesse for å kjøpe seg opp i idrettsklubber. Selskapet eier en mindre andel av aksjene i fotballklubben Brann i Bergen. Man har også signalisert ønske om å kjøpe eierandeler i tre av de største klubbene innen kvinnehåndball. TV2s motiver er antakelig å skaffe seg tilgang til attraktive TV-begivenheter, dvs. samme motiv som lå til grunn for Rupert Murdochs ønske om å investere i Manchester United.

3.5.3.4 Schibsted ASA

Schibsted er det av de norske mediekonsernene som har satset tyngst på å etablere seg innen hele spekteret av medietjenester. Fortsatt er det tradisjonell avisdrift, særlig VG og Aftenposten, som genererer hoveddelen av selskapets inntekter. Konsernet har gjennom oppkjøp etablert seg som deleier i en rekke regionaviser. Samlet har konsernet eierinteresser i aviser som representerer omkring 30 % av totalopplaget for norske aviser. Konsernets videre vekst innen dagspressen ser ut til å skje ved oppkjøp av aviser i andre land, særlig i Sverige og Baltikum. I 1996 kjøpte Schibsted det svenske Aftonbladet, som etter hvert har utviklet seg til å bli Sveriges største avis. I 1998 kjøpte selskapet Svenska Dagbladet.

Schibsteds interesser innen kringkasting er i første rekke samlet i TV2, der selskapet eier omkring en tredjedel av aksjene. Selskapet har indirekte interesser også i TVNorge gjennom TV2s aksjepost i dette selskapet.¹¹¹

Schibsteds TV- og filmproduksjon drives fra Stockholm. Det skjer gjennom Metronome Film & Television AB, som er morselskap for Schibsteds produksjonsselskaper i Norge, Sverige og Danmark. Schibsted kjøpte i 1997 aksjemajoriteten i Metronome. Metronome er Skandinavias største produsent

110.Scandinavian Broadcast Services eier 51 % av aksjene i TV-Norge.

111.TV2 eier 49 % av aksjene i TV-Norge. Det amerikanske selskapet Scandinavian Broadcasting Systems eier resten.

av reklamefilm og en av de største produsentene av fjernsynsprogrammer og spillefilm.

Schibsted har også satset omfattende ressurser på utvikling av Internett-tjenester. Disse aktivitetene har i hovedsak vært samlet i Scandinavian Online.

3.5.3.5 A-pressen AS

A-pressen har i hovedsak eierinteresser innen avis. Selskapets eierinteresser representerer opp mot 19 % av det totale avisopplag i Norge. Konsernet har videre eierandeler i en rekke lokal-TV-stasjoner rundt omkring i landet. I tillegg eier det på samme måte som Schibsted en tredjedel av aksjene i TV2.

De fleste avisene i konsernet har egne Internett-versjoner. Internett-aktivitetene omfatter i tillegg enkelte selskaper som tilbyr ulike typer av konsulent- og informasjonstjenester. Konsernet har hittil satset relativt beskjedne beløp på Internett-baserte tjenester. Den viktigste satsningen har skjedd gjennom selskapet Digital Hverdag, som har produsert web-løsninger for bedriftsmarkedet. Digital Hverdag ble høsten 1998 fusjonert med New Media Science¹¹².

A-pressen har foreløpig begrenset sin virksomhet til Norge. Virksomheten innen lokal-TV har vist seg svært kostnadskreven for selskapet. Dette gjelder særlig satsningen på lokalfjernsyn i Oslo, som selskapet måtte avvikle etter relativt store økonomiske tap. I mars 1998 sa konsernet opp sin avtale med NTB, for isteden å satse på sitt eget nyhetsbyrå (APOR - A-pressens Osloredaksjon). Vinteren 1998-99 kjøpte det finske mediekonsernet Sanoma OY¹¹³ omkring 20 % av aksjene i A-pressen.

3.5.3.6 Orkla Media AS

Orklas medie-engasjementer er samlet i Orkla Media AS og omfatter eierinteresser i dagspresse, lokalkringkasting og ukeblad. Konsernet har eierinteresser i norske aviser som samlet representerer omkring 15 % av det samlede dagspresseopplaget. Tyngdepunktet ligger i aviser i østlandsområdet. Selskapet har ekspandert geografisk gjennom oppkjøp av polske media og er nå den største aktøren i det polske avismarkedet. Orkla har også kjøpt seg inn i enkelte svenske aviser.

Orkla står bak Internett-satsningen Hjemmenett. Denne satsningen har begrenset omfang og Hjemmenett tilbyr ulike underholdnings- og informasjonstjenester.

3.5.3.7 Janco Multicom AS

I 1997 fusjonerte Janco Kabel-TV og Norkabel til det som ble hetende Janco Multicom, eiet av Helsinki Media og det amerikansk-eide medieselskapet UPC i fellesskap. I 1998 benyttet UPC seg av en opsjon til å kjøpe ut de finske eierne. Janco Multicom er den største aktøren på kabel-TV-markedet i Norge med ca. 323.000 kunder, hovedsakelig i Sør-Norge. Den viktigste utfordreren er Telenor Avidi.

112. New Media Science ble våren 1999 kjøpt av det svenske selskapet Linné Group, der også Telenor er inne på eiersiden.

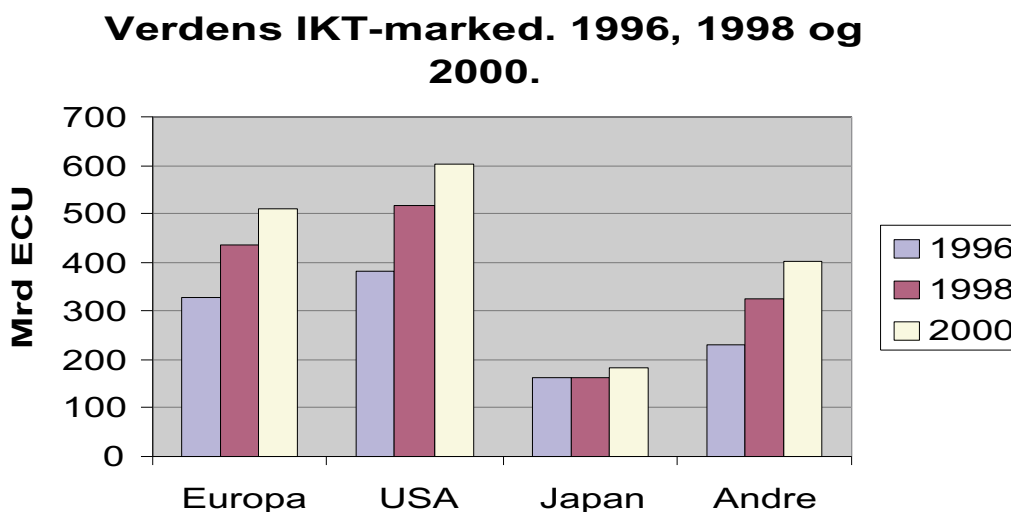
113. Sanoma eier Norden største avis Helsingin Sanomat. I tillegg har selskapet interesser i en nystartet TV-kanal og i Finlands største bokforlag.

Janco har signalisert at de planlegger å investere 1,5 mrd kr i oppgradering av egen infrastruktur de nærmeste årene. Selskapet satser på å tilby et bredt spekter av teletjenester som telefoni, og Internett-aksess. Janco har desuten for en prøveperiode fått unntak fra forbudet mot at kabelselskap engasjerer seg innen kringkasting.¹¹⁴

3.6 IKT-sektorenes økonomiske verdi/potensiale

Ovenfor har utvalget beskrevet de endringsprosesser som fører til at tele-, kringkastings- og IT-sektorene endres og delvis forsvinner. Denne konvergenen skaper nye forutsetninger for næringsvirksomhet, verdiskapning og konkurransedyktighet. IKT forventes å bli en viktig faktor for nyskaping, effektivisering og omstrukturering innen næringsvirksomhet. For den enkelte bedrift og nyetablerer gir utviklingen bl.a. nye muligheter for produktutvikling og effektivisering av tilvirkningsprosesser, innkjøp, markedsføring og salg.

Det er vanskelig å finne pålitelige tall for verdien av IKT-markedet.¹¹⁵ Figur 3.12 viser anslag på størrelsen på verdensmarkedet for IKT for 1996 og 1998, samt en prognose for 2000.



Figur 3.12 Verdens IKT-marked. 1996, 1998 og 2000

Kilde: European Information Technology Observatory (EITO), 1997 og 1999. IKT-begrepet omfatter IT, samt telekommunikasjonsutstyr og -tjenester, og tar således ikke opp i seg mediesektoren.

Figur 3.12 angir det globale IKT-markedet for 1998 til totalt 1.445 mrd ECU, dvs. ca. 11.900 mrd norske kroner. Av dette står Europa for 30 %, USA

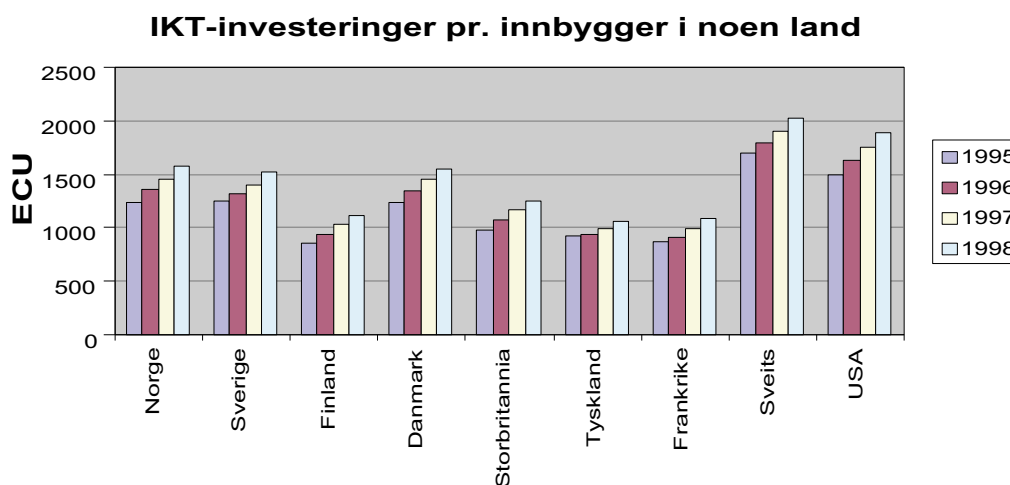
114. Forbudet er tatt inn i kringkastingsforskriften av 28. februar 1997.

115. Det arbeides aktivt internasjonalt bl.a. innen OECD for å etablere bedre statistikk om IKT-markedene, herunder hvilke definisjoner som skal legges til grunn. I Norge pågår det også et arbeid i samarbeid mellom Statistisk Sentralbyrå og berørte aktører for å utvikle statistikk om bruk av IKT og om aktiviteten i IKT-næringer.

36 %, Japan 11 % og resten av verden for 23 %. Det norske IKT-markedet ble anslått å være på 96 mrd kroner i 1995.¹¹⁶

Veksten i IKT-markedene har vært stor de siste årene. Bl.a. økte det europeiske IKT-markedet med om lag 9 % fra 1997 til 1998. Ikke minst har veksten vært sterk innen Internett og som følge av liberalisering av telekommunikasjonssektoren. Det er alminnelig å anta at veksten i markedene vil fortsette også de nærmeste årene. Figur 3.12 viser at veksten i verdensmarkedet kan bli på ca. 7-9 % fra 1998 til 2000.

Veksten i markedene har bl.a. sammenheng med kraftig økt utbredelse og anvendelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi på 1990-tallet. Figur 3.13 viser utviklingen av investeringer i IKT-utstyr i noen utvalgte land fra 1995-1998.



Figur 3.13 Investeringer til IKT per innbygger i noen land

Kilde: European Information Technology Observatory (EITO), 1999.

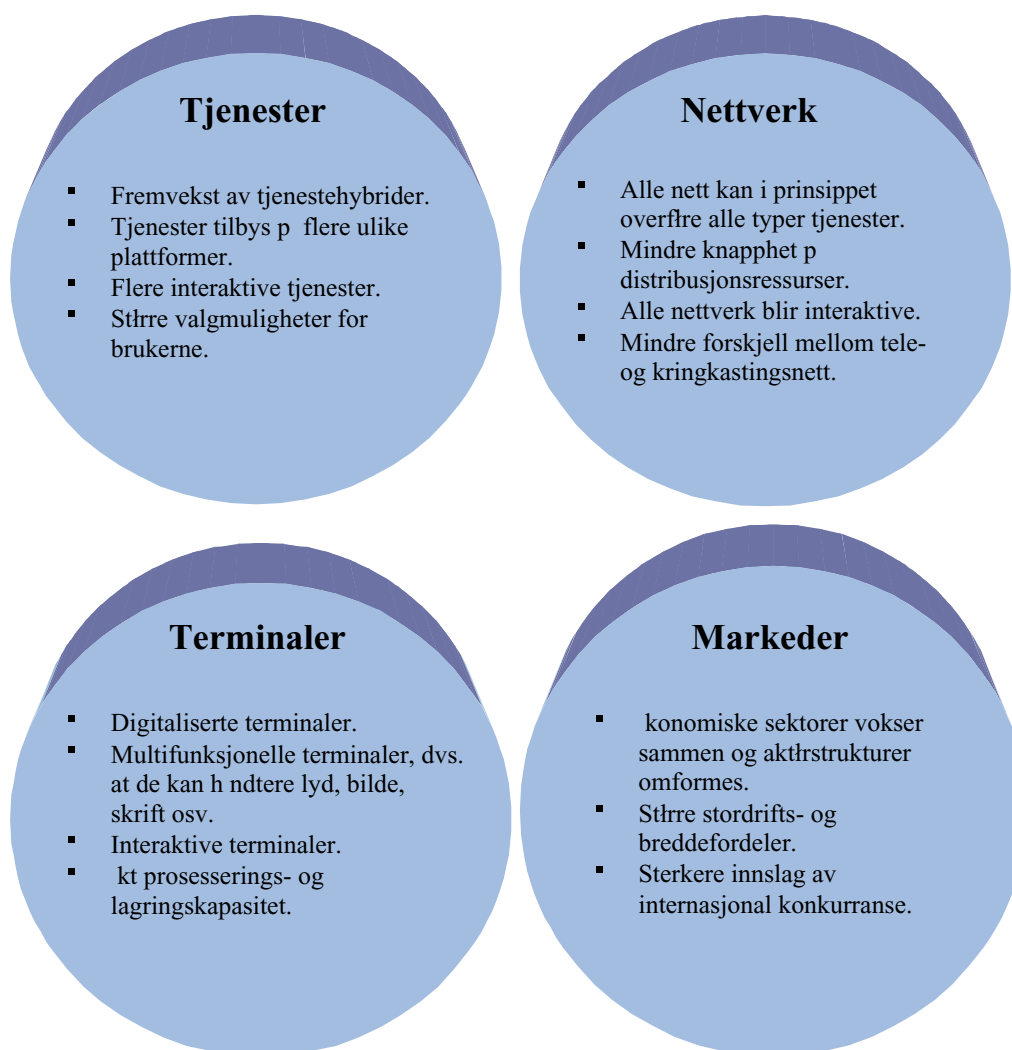
Informasjons- og kommunikasjonsteknologi er i mange tilfeller et ressursbesparende verktøy, som bidrar til økt produktivitet og gir en mer effektiv produksjon. F.eks. har tradisjonell virksomhet innenfor telesektoren som drift av nett og nettjenester blitt mindre arbeidsintensiv som følge av digitalisering. Samtidig bidrar informasjons- og kommunikasjonsteknologi til økt verdiskapning og sysselsetting på nye områder. F.eks. har det innenfor vekstområder som mobilkommunikasjon og Internett vært en sterk vekst i sysselsettingen de siste årene.

3.7 Sammenfattende synspunkter

Konvergensutviklingen fremstår som et fenomen med mange fasetter. Ovenfor har utvalget tatt utgangspunkt i at konvergensbegrepet kan splittes opp i fire ulike dimensjoner: tjeneste-, nettverks-, terminal- og markedskonvergens. Utvalget har også beskrevet nærmere de grunnleggende endringsprosessene

116.Kilde: Nærings- og handelsdepartementet (1998): «Næringsrettet IT-plan 1998-2001».

for hver av de fire dimensjonene. I figur 3.14 oppsummeres de viktigste elementene i disse endringsprosessene.



Figur 3.14 De viktigste elementene i endringsprosessene som følger av konvergens

Et felles aspekt ved disse fire konvergensdimensjonene er at tradisjonelle sektorgrensene utfordres og delvis forvitrer. De sentrale drivkreftene som ligger til grunn for konvergensprosessen er endringer i teknologi, rammebetingelser og økt etterspørsel etter digitale tjenester. Nye teknologiske gjennombrudd og fremveksten av Internett representerer de mest dynamiske elementene i dette bildet.

Digitalteknologien er en grunnleggende forutsetning for konvergensutviklingen. IT-sektoren har hele tiden vært basert på denne teknologien. Telesektoren er også langt på vei heldigitalisert. Kringkastingssektoren ligger foreløpig noe tilbake, men man kan forvente at også denne sektoren etter hvert vil bli digitalisert. Når digitalteknologien utgjør en felles teknologisk basis for alle de aktuelle sektorene, vil det være mulig å danne seg et klarere bilde av i hvilken retning konvergensutviklingen vil gå.

For tjenesteleverandørene byr konvergensutviklingen på store muligheter knyttet til mer kostnadseffektiv distribusjon og utvikling av nye tjenester. I tillegg åpner internasjonaliseringen av markedene for helt nye muligheter for å realisere skala- og breddefordeler.

For brukerne av digitale tjenester er bildet preget av større usikkerhet. Debatten omkring IKT-sektorene er ofte preget av en form for teknologisk determinisme. Mange synes å ta for gitt at det som er teknologisk mulig også vil bli markedsmessige realiteter. Foreløpig eksisterer det imidlertid bare i begrenset grad massemarkeder for digitale tjenester. Den videre utvikling vil avhenge av hvordan brukerne responderer til nye tilbud og nye teknologier. Ofte kan det ta lang før brukernes atferd endres. Dette kan skyldes at mange har en konservativ og avventende holdning til nye elektroniske tjenester. En annen grunn kan være at brukerne er tilfredse med de tjenestene man allerede har tilgang til, og at de derfor ikke er motiverte til å investere i nytt elektronisk utstyr eller til å betale for nye digitale tjenester. En tredje faktor kan være at selve teknologien i brukergrensesnittene oppleves som komplisert og avskrekkende.

Utvalget legger til grunn at overgangsfasen fra analoge til digitale tjenester vil preges av at «gamle» og «nye» tjenester lever side om side. Selv om innføringen av digital-TV legger til rette for interaktive fjernsynstjenester, er det sannsynlig at mange fortsatt vil foretrekke de tradisjonelle ferdigredigerte sendeplanene. I tillegg vil mange brukere forbli i den analoge verden lengst mulig, fordi de ikke er tilstrekkelig motiverte til å bekoste digitalt utstyr. Samtidig illustrerer veksttaket i bruken av f.eks. mobilkommunikasjon og Internett at nordmenn kan være raske til å ta i bruk ny teknologi.

Konvergensutviklingen kan følgelig beskrives som en prosess der de fremtidige utviklingsbaner er preget av store innslag av usikkerhet. Denne usikkerheten er i første rekke knyttet til hvordan brukerne vil respondere til nye tilbud. Følgende sitat kan illustrere hvor problematisk det kan være å forutsi den fremtidige utvikling på dette området:

«There is no reason for any individual person to have a computer in their home».

Dette ble uttalt i 1977 av Ken Olson, President i Digital Equipment Corp. Tyve år senere hadde 40 % av de amerikanske husholdningene egen PC.

Selv om det er risikabelt å forsøke å forutsi hvordan de digitale markedene vil utvikle seg fremover, er like fullt de endringsprosesser som er beskrevet tidligere i dette kapitlet til dels svært markante. IKT-sektorene vil fortsatt være sammensatt av en serie separate tjenestemarkeder. Tjenestekonvergens vil imidlertid medføre at det tradisjonelle skillet mellom tele-, kringkasting- og IT-tjenester blir mindre klart. Sammenblandingen av ulike tjenester på Internett representerer det tydeligste uttrykket for denne utviklingen, noe som gjør at det vil kunne bli problematisk å opprettholde mediespesifikke lovregler. Videre er det overveiende sannsynlig at disse tjenestene i noen grad bli levert over de samme infrastrukturen og at den samlede kapasiteten i infrastrukturen blir betydelig større, dvs. at også nettverkskonvergens etter hvert vil bli et faktisk eksisterende fenomen. Tilsvarende gjelder for terminalkonvergens, der de fleste nye modeller som markedsføres har større eller mindre innslag av multifunksjonalitet. De mange eksemplene på at markedsaktørene re-posisjonierer seg må tolkes som et uttrykk for at også markedskonvergens i noen grad allerede er en realitet.

Én sentral konsekvens av disse endringsprosessene er at de tradisjonelle sektorgrensene blir mindre relevante. Det største usikkerhetsmomentet er etter utvalgets oppfatning ikke knyttet til *om* dette skjer, men med hvor stor *hastighet* denne utviklingen finner sted. Dette tilsier at myndighetene må ha et *helhetlig perspektiv* på de rettslige og politiske rammebetingelsene for disse sektorene. I de senere deler av utredningen vil utvalget se på hvilke konkrete konsekvenser dette bør få for lovverket og utformingen av myndighetenes virkemiddelbruk.

Kapittel 4

Tilnærmingen til konvergensproblematikken internasjonalt

Konvergens mellom IT-, kringkastings- og telesektorene og spørsmålet om regulatoriske implikasjoner av dette, er satt på dagsorden i en rekke land og i flere internasjonale organisasjoner bl.a. EU, OECD, ITU og WTO. I dette kapitlet gis en beskrivelse av konvergensutviklingen i noen utvalgte land og internasjonale organisasjoner.¹¹⁷ Kjennskap til disse forholdene er viktig for norske myndigheter ved utforming av en nasjonal politikk for å håndtere konvergensutviklingen. Hensikten med kapitlet er først og fremst å beskrive viktige deler i pågående policyprosesser internasjonalt og i noen utvalgte land, og det tas ikke sikte på å gi et uttømmende bilde av håndteringen av konvergensspørsmål.

Når det gjelder arbeidet med konvergensspørsmål på den internasjonale arena har utvalget valgt å konsentrere beskrivelsene om arbeidet i EU. I tillegg nevnes OECD. Arbeidet i EU gis størst plass, fordi EØS-samarbeidet gjør det spesielt relevant for Norge å følge med i EUs regelutvikling.

Gjennomgangen under viser at det er forskjeller mellom de enkelte land når det gjelder oppmerksomhet på og tilnærming til konvergensproblematikken, og hvor langt man har kommet i politikktutforming. I omtalen er det valgt ut noen land som er relativt like Norge, og noen som er relativt forskjellige fra Norge. For å få frem forskjellene i valg av tilnærming vil det i omtalen av de enkelte land bli gitt en kort oversikt over gjeldende rett med vekt på tele og kringkasting, berørte myndigheter i tele- og kringkastingssektorene, samt en kort omtale av arbeidet med konvergensspørsmål og hvilke initiativ (f.eks. utredninger, planer, lovforslag) som evt. er tatt.

4.1 EU og OECD

Spørsmålet om de regulatoriske implikasjonene av konvergens er satt på dagsorden i en rekke internasjonale organisasjoner. I denne sammenheng har vi valgt å konsentrere beskrivelsene om arbeidet i EU og OECD, med hovedvekt på EU. Det foregår ellers et utstrakt internasjonalt samarbeid på tele- og kringkastingsområdet som Norge deltar i og er forpliktet av, jf. bl.a. "*Internasjonale forpliktelser*" i kapittel 5.1.9 og 5.2.9.

4.1.1 EU

Som følge av de forpliktelser som følger av EØS-samarbeidet har utviklingen av regulering i EU spesiell interesse for Norge. EU publiserte en grønnbok om konvergens i desember 1997, som startet en debatt om de regulatoriske implikasjonene av konvergens. I mars 1999 la Kommisjonen frem en meddelelse som oppsummerte den konsultasjonsprosess man hadde vært gjennom, og som pekte ut hvilke områder det tas sikte på å komme med forslag

117. Denne beskrivelsen bygger i stor grad på utdrag fra en rapport utarbeidet for det svenske Kulturdepartementets Konvergensutredning (SOU 1999:55), der konvergensutviklingen i EU og i visse utvalgte land beskrives. Det tas forbehold for at beskrivelsene ikke er fullt ut oppdaterte.

innenfor. Denne meddelelsen ble fulgt opp i mai 1999 av et diskusjonsdokument med forslag til prinsipper som skal legges til grunn for fremtidig regulering av kommunikasjonsinfrastruktur og tilhørende tjenester. Under følger en kort gjennomgang av de viktigste punktene i denne policyprosessen.

4.1.1.1 Grønnboken om konvergens

Grønnboken om konvergens mellom telekommunikasjons-, media og informasjonsteknologisektorene ble lagt frem 3. desember 1997 (COM (97) 623 final). Formålet var å starte en debatt om konvergens og om hvilke behov for endringer i lover og regler dette eventuelt medfører. Grønnboken inneholder bl.a. en omtale av mulige hindre for konvergensutviklingen, samt en analyse av på hvilke områder i lovgivningen denne utviklingen allerede har skapt, eller vil kunne skape problemer. Kommisjonen peker ut syv hovedområder der lovgivningen kan medføre at konvergensutviklingen hindres: definisjoner, adgang til markedet og konsesjonering, tilgang til nett, system med begrenset tilgang og innhold, tilgang på frekvensspektrum, standarder, prissetting og forbrukerinteresser. Kommisjonen analyserer hver av disse områdene og stiller spørsmål som grunnlag for videre diskusjon.

Som grunnlag for kommentarer og debatt foreslår Kommisjonen videre fem ulike prinsipper som kan danne utgangspunkt for fremtidig regulering:

- a) Reguleringen bør begrenses til hva som er strengt nødvendig for å oppnå fastsatte mål.
- b) Framtidens regulering bør tilgodese brukernes behov.
- c) Beslutninger om regulering bør styres av behovet for et tydelig og forutsigbart rammeverk.
- d) Full deltakelse i et konvergent miljø må sikres.
- e) Uavhengige og effektivt regulerende myndigheter vil være av sentral betydning for et konvergent miljø.

Videre foreslås tre alternative modeller for fremtidig regulering:

4.1.1.2 Kommisjonens arbeidsdokument om konvergens mv.

I juli 1998 publiserte Kommisjonen et arbeidsdokument om konvergens (SEC (98) 1284 final). Første del av dokumentet var en oppsummering av de kommentarer som hadde kommet inn under høringen av grønnboken¹¹⁸.

Mange av kommentarene knyttet seg til modellene for fremtidig regulering. Alternativ 1 med å bygge på eksisterende modeller fikk størst støtte både blant medlemsstatene og de fleste aktørene. Mange kommenterte at en annen modell, spesielt når det gjelder infrastruktur, kan være aktuell på lengre sikt. Blant annet foreslo mange å skille mellom infrastruktur og innhold, slik at infrastruktur kan reguleres adskilt fra innhold og at innholdsregulering i større grad kan tilpasses de ulike tjenester. Alternativ 2 med å utvikle en separat reguleringsstruktur for nye tjenester fikk begrenset støtte. Alternativ 3 med gradvis å utvikle et nytt rammeverk som dekker alle eksisterende og nye tjenester fikk en viss støtte, men det ble påpekt at en ny reguleringsmodell bør innføres gradvis.

118.Kommisjonen mottok i alt 270 uttalelser.

- I den andre delen av arbeidsdokumentet tok Kommisjonen for seg tre områder der de så behov for ytterligere diskusjoner. Disse tre områdene var:
- Tilgang til nett og digitale flaskehals i et konvergent miljø, f.eks. digitale dekordere, API, elektroniske programoversikter og aksessnettet.
 - Hvordan skape et regelverk for investeringer, innovasjon og som fremmer produksjon, distribusjon og tilgang til innhold.
 - Hvordan sikre balansert tilnærming til regulering, bl.a. når det gjelder forholdet mellom samfunnsmessige mål og konkurranse, grad av sektorspesifikk regulering.

4.1.1.3 Synspunkter fra Europaparlamentet

Europaparlamentet vedtok i oktober 1998 en resolusjon om konvergens (Resolusjon A4-0328/98). I resolusjonen fremhever Europaparlamentet bl.a. at reguleringen av infrastruktur bør være adskilt fra reguleringen av innholdet som blir transport gjennom infrastrukturene. Videre sier Europaparlamentet at et visst omfang av sektorspesifikk regulering vil være nødvendig for å oppnå målsetninger som ikke lar seg realisere utelukkende ved anvendelse av generelle konkurranseregler. Ny regulering bør imidlertid kun innføres dersom det er nødvendig for å beskytte samfunnets interesser når industriens selvregulering ikke er tilstrekkelig.

Europaparlamentet oppfordrer kommisjonen til å legge frem forslag til klare definisjoner av den virksomhet og de tjenester som er regulert, for å unngå forskjeller mellom medlemsstatene. Kommisjonen oppfordres videre bl.a. til å komme med forslag til direktiv for å motvirke de svakheter som er i gjeldende regulering når det gjelder forbrukerinteresser.

4.1.1.4 Kommisjonens meddelelse om konvergens mv.

I mars 1999 publiserte Kommisjonen en meddelelse om konvergens, der de redegjør for retningslinjene for det fortsatte arbeidet med konvergens (COM (1999) 108 final). I denne meddelelsen oppsummerer Kommisjonen de viktigste konklusjonene fra de to høringsrundene, samt Europaparlamentets uttalelse:

- Reguleringen skal ivareta allmennhetens interesse samt fremme investeringer.
- Reguleringen skal være objektiv, klar og transparent. Det skal skilles mellom positive og negative regler for å beskytte allmennhetens interesse, sektorspesifikk regulering som utfyller generelle konkurranseregler og tiltak som innføres for å oppnå spesielle politiske mål.
- Reguleringen av transport skal være adskilt fra regulering av innhold. All infrastruktur skal behandles likt uavhengig av hvilke tjenester som blir transportert, mens innholdsreguleringen skal sees i sammenheng med den enkelte tjeneste og de evt. politiske målsetninger som finnes. Nye tjenester skal omfattes av en formålstjenlig regulering, der det både tas hensyn til den usikkerhet som er knyttet til store investeringer og forbrukerinteresser.
- Det er viktig å komme til formålstjenlige løsninger for hvordan radio- og TV-sendinger som er i allmennhetens interesse skal reguleres. Bl.a. skal medlemsstatenes myndighet på dette området respekteres.
- Konkurransereglene skal anvendes effektivt og sektorspesifikk regulering skal gradvis oppheves ettersom det blir konkurranse i markedene.

- Det skal fremmes tiltak for å stimulere til europeisk innhold.

Kommisjonen uttaler at de på grunnlag av dette vil utarbeide forslag til endringer i reguleringene. Endringer i regulering av infrastruktur vil bli foreslått som en del av Kommisjonens planlagte gjennomgang av teleregelverket, dvs. forslag til endringer i slutten av år 2000 og påfølgende gjennomføring i 2002/2003. Når det gjelder forslag til regulering av innholdstjenester sier Kommisjonen ikke konkret når disse vil foreligge, men kun at disse enten vil innebære endringer i gjeldende regulering eller forslag til helt ny regulering.

På bakgrunn av denne meddelelsen fra mars 1999 der det varsles om forslag til endringer i reguleringen av infrastruktur, publiserte Kommisjonen i mai 1999 et diskusjonsdokument med forslag til noen overordnede prinsipper som skal danne utgangspunkt for fremtidige reguleringsforslag for kommunikasjonsinfrastrukturer og tilhørende tjenester.¹¹⁹ Kommisjonen ønsker å starte en diskusjon om dette og ber i meddelelsen om synspunkter fra medlemslandene på hensiktsmessigheten av disse prinsippene, og på hvordan de eventuelt bør anvendes i utarbeidelsen av fremtidig regulering. De 5 prinsippene som Kommisjonen foreslår er at:

- Reguleringer bør begrenses til et minimum.
- Reguleringer bør være basert på klart definerte politiske målsettinger, legge til rette for økonomisk vekst og konkurransevne og derved fremme sysselsetting og sikre allmenne samfunnshensyn som markedskreftene selv ikke ivaretar.
- Reguleringer må finne den riktige balanse mellom fleksibilitet og rettslig forutsigbarhet.
- Reguleringer bør utvikles i retning av teknologinøytralitet.
- Reguleringer kan fastsettes globalt, regionalt eller lokalt, men håndhevingen bør skje så nært som mulig de regulerte aktiviteter.

Med utgangspunkt i disse prinsippene mener Kommisjonen det bør utvikles en ny tilnærming til regulering av telesektoren. Kommisjonen antyder at en mulig struktur for et nytt rammeverk for regulering av kommunikasjonsinfrastruktur og tilhørende tjenester kan bestå av:

- *ny lovgivning på EU-nivå*, f.eks. i form et rammedirektiv med overordnede prinsipper og målsetninger, som er fleksibelt i forhold til å utvikle nødvendig spesifikk lovgivning, som tillater tilpasset bruk av virkemidler ut fra situasjonen i det enkelte medlemslandene og som etablerer et nytt institusjonelt rammeverk bl.a. med rutiner for tettere samarbeid med regulatorer.
- *Utfyllende bestemmelser*, f.eks. anbefalinger, retningslinjer eller andre former for selvregulering som kan utfylle rettslige bestemmelser.
- *Konkurranselovgivning*, som vil få økt betydning for telesektoren fremover.
- *Effektive institusjonelle mekanismer*, for å sikre tettere samarbeid mellom nasjonale regulatorer og et mer integrert europeisk marked. Kommisjonen utreder p.t. nærmere om det kan ligge en merverdi i å etablere en regulator på EU-nivå.

119.Kilde: «DGXIII Discussion document. Subject: The 1999 Review: regulatory principles».

4.1.2 OECD

Spørsmål knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi er satt høyt på OECDs (Organisation for Economic Co-operation and Development) dagsorden. Som en oppfølging av de anbefalingene som kom frem av rapporten «Global Information Infrastructure - Global Information Society» lagt frem for ministerrådet i 1997, ønsker OECD å ta en ledende rolle i disse spørsmålene. Elektronisk handel er pekt ut som et hovedområde.

OECDs arbeid med policyspørsmål knyttet til IKT-utviklingen faller for en stor del inn under arbeidsområdet til *Directorate for Science, Technology and Industry* og *Committee for Information, Computer and Communications policy* (ICCP). Under ICCP utføres det en rekke prosjekter som har som mål å bidra til politisk debatt, samt belyse ulike valgalternativer og løsninger. Sentrale områder fremover vil være infrastruktur og IK-tjenester, informasjonsøkonomien (herunder elektronisk handel), samt informasjonssikkerhet og personvern.

OECD legger vekt på å utvikle problemstillinger som krever horisontal koordinering. Det arbeides derfor mye med implikasjonene av IKT også i andre deler av OECD, f.eks. i komitéene for forbrukerspørsmål, skatt og finansmarkeder, utdanning og handel.

OECD er først og fremst en organisasjon der regjeringer diskuterer og utvikler politikk, med utgangspunkt i at det i en stadig mer internasjonal kontekst er viktig å dele erfaringer og diskutere felles spørsmål. Det kan fattes avgjørelser som blir bindende for medlemslandene, men for en stor del er aktiviteten innrettet mot å understøtte nasjonal politikkutforming.

4.2 Noen utvalgte land

4.2.1 Sverige

Lovverk

Telekommunikasjon reguleres av teleloven fra 1993. Hovedformålet med teleloven er å bidra til oppfyllelse av de telepolitiske målene, bl.a. ved at den enkelte borger og myndighetene i alle deler av landet skal ha tilgang til effektive telekommunikasjoner til lavest mulig pris. Konkurransen blir sett på som det viktigste virkemidlet for å oppnå disse målsetningene. Loven inneholder en rekke bestemmelser som har til hensikt å fremme konkurransen, bl.a. regler om aktører med sterk markedsstilling som kan motvirke åpen konkurranse.

Televirksomhet defineres i loven som formidling av telekommunikasjon via telenett samt tilbud av nettkapasitet. Med telekommunikasjon menes lyd, tekst, bilde, data eller annen informasjon som formidles ved hjelp av radio, lys eller elektromagnetiske svingninger. Program i radio og TV samt innholdet i visse andre sendinger av lyd, bilde eller tekst som skjer via elektromagnetiske svingninger, og som er rettet mot en allmennhet, er ikke televirksomhet.

Radio- og TV-loven fra 1996 inneholder bestemmelser om sendinger av radio- og TV-program. Lovens formål er å ivareta de behov for tilgang og mangfold som anses å foreligge på radio- og TV-området, samt å stille krav i samband med formidling av visse typer innhold bl.a. til reklame. Radio- og TV-loven omfatter sendinger av radio- og TV-program som er rettet til allmen-

nheten og ment til å tas imot ved hjelp av tekniske hjelpemiddel. En sending anses for å være rettet til allmennheten kun dersom den samtidig og uten spesiell oppfordring er tilgjengelig for hvem som helst som vil ta imot den. Dette innebærer bl.a. at kommunikasjon mellom enkeltpersoner eller grupper faller utenfor. Det er egne bestemmelser for lokalradio i lokalradioloven fra 1993.

Den tekniske siden av radiokommunikasjon blir regulert av radiokommunikasjonsloven fra 1993. Loven inneholder bestemmelser vedrørende anleggelse og bruk av radioanlegg og anvendelse av radiobølger for kommunikasjon. Ved anvendelsen av loven skal radiokommunikasjonens betydning for ytringsfriheten og informasjonsfriheten tillegges stor vekt.

Tildelingen av frekvenser gjøres av *Post- og telestyrelsen* med utgangspunkt i radiokommunikasjonsloven. Reguleringen bygger på at det skal gis konsesjon. Dersom en tilbyder skal tilby en tjeneste som trenger konsesjon under en annen lovgivning, f.eks. radio, TV og mobilkommunikasjon, må denne konsesjonen foreligge før det gis konsesjon etter radiokommunikasjonsloven. Avslag på søknad om konsesjon kan imidlertid kun gis dersom særlige forhold tilsier dette, bl.a. dersom radiokommunikasjon som er viktig av hensyn til den frie meningsdannelsen hindres. Dette må sees i lys av at loven skal ta særlig hensyn til radiokommunikasjon som er av betydning for ytringsfriheten og informasjonsfriheten. Frekvensressursene er gratis, men det tas en avgift for å dekke administrative kostnader.

Ytringsfriheten har en sterk og detaljert rettsbeskyttelse i det svenske rettssystemet. Den allmenne beskyttelsen er nedfelt i *regeringsformen*. Utover den allmenne beskyttelsen av ytringsfriheten er det gitt beskyttelse av visse typer massemedier. Mens *tryckfrihetsförordningen* omhandler ytringer som kommer til uttrykk i trykte skrifter, beskytter *ytrandefrihetsgrundlagen* (YGL) ytringer som blir formidlet i visse andre typer medier som f.eks. radio og fjernsyn. Det er visse klare begrensninger i forhold til den beskyttelse som gis gjennom YGL når det gjelder «radioprogram» og «tekniska upptagningar».

Det er uklarerheter med hensyn til hvordan beskyttelsen av ytringsfriheten er tilpasset den generelle teknologiske utvikling. Dette spørsmålet er bl.a. behandlet av Medieutvalet, som har avgitt en utredning (SOU 1997:49) om hvordan ytringsfrihetsbestemmelsene er tilpasset nye medier.

Myndigheter

Næringsdepartementet har hovedansvaret for reguleringen av telekommunikasjonsvirksomhet. *Post- og telestyrelsen* (PTS) utøver tilsyn med post- og telemarkedene, med grunnlag i de bestemmelser som gis i bl.a. teleloven og radiokommunikasjonsloven. PTS gir bl.a. konsesjoner for televirksomhet, fordeler frekvenser samt konsesjon for anleggelse og bruk av radiosendere.

Kulturdepartementet har hovedansvaret for reguleringen av radio/TV-området. *Radio- och TV-verket* utøver tilsyn med at reglene for radio/TV-sendinger etterleves, med unntak av det som har med selve innholdet i sendingene å gjøre. *Granskningsnämnden för radio och TV*, *Justitiekanslern* og *Konsumentombudsmannen* har ansvar når det gjelder programinnhold og programplassing. Radio- og TV-verket har for øvrig ansvar for tilsyn av radio/TV-markedet, og gir bl.a. konsesjon for sending av radio og TV.

Konvergens

I den svenske regjeringens uttalelse til EU-kommisjonens grønnbok om konvergens i mai 1998 sies det at man vil avvente den svenske konvergensutredningens konklusjoner før man tar endelig stilling til de spørsmål grønnboken reiser. Denne konklusjonen ble gjentatt i november 1998, da regjeringen uttalte seg i den andre høringsrunden Kommisjonen gjennomførte om grønnboken.

Kulturdepartementet gav i juli 1997 en utreder i oppdrag å se nærmere på konvergensspørsmålene. Utrederen fikk i oppdrag å se på behovet, forutsetningene samt konsekvensene av en samordning av lovgivningen for radio, TV og øvrig radiokommunikasjon og televirksomhet. Utgangspunktet skulle være at reguleringen skulle understøtte utviklingen av elektroniske informasjonstjenester og ivareta innbyggernes, næringslivets og samfunnets behov for slike tjenester. Utrederen fikk også i oppdrag å vurdere om det er behov for ytterligere regulering for å sikre ytringsfriheten, tilgjengeligheten og mangfoldet på området for elektroniske informasjonstjenester. Utrederen skulle komme med forslag til hvordan arbeidet på dette området burde drives fremover.

Utrederen leverte sin utredning 18. mai 1999 (SOU 1999:55), der hovedkonklusjonen er at konvergensutviklingen fører til grensedragnings- og tolkningsproblemer i gjeldende rett. Utrederen konkluderer med at det derfor er behov for å samordne lovverket for radio-, TV og televirksomhet, og at det i den sammenheng må være et siktemål å få til en mest mulig horisontal regulering.

4.2.2 Danmark

Lovverk

Reguleringen av telekommunikasjoner er ikke samlet i én lov, men oppdelt i flere separate lover, bl.a. lov om konkurranseforhold og samtrafikk i telesektoren, lov om visse forhold på telekommunikasjonsområdet og lov om offentlig mobilkommunikasjon.

Formålet med den danske telereguleringen er å sikre kundene best mulig telekommunikasjonstjenester til lavest mulig pris, noe som søkes oppnådd gjennom åpen og effektiv konkurranse på telekommunikasjonsmarkedet. Teletjenester blir definert som all overføring, utsending eller mottak av tegn, signaler, skrift, bilder og lyd eller andre former for data ved hjelp av tråd, radio, optikk eller andre elektromagnetiske system.

Radio/TV-virksomhet reguleres i lov om radio- og fjernsynsvirksomhet fra 1994. Formålet med loven er bl.a. å sikre mangfold i tilbudet av innhold, styrke borgernes forhold til demokratiet og beskytte mindreårige fra uønsket innhold. Loven regulerer adgangen til markedet og innholdet i radio/TV-sendingene. Radio/TV-tjenester defineres som radiokommunikasjonstjenester der sendingene er ment til direkte mottak av allmennheten, og som inneholder overføring av lyd, bilde eller annet.

Grensedragningen mellom telekommunikasjons- og radio/TV-tjenester er uklar og gjenstand for diskusjon i Danmark. Utgangspunktet for diskusjonen er at radio/TV-tjenester er ment for mottak av allmennheten. Dette fører bl.a. til at Nvod regnes som en radio/TV-tjeneste, mens VOD sees på som en telekommunikasjonstjeneste.

I Danmark beskyttes ytringsfriheten av grunnloven. Beskyttelsen av ytringsfriheten er ikke knyttet til et spesielt medium. Medieansvarsloven regulerer ansvaret for ytringer i massemediene dvs. periodiske skrifter, lyd- og bildeprogram som sendes av Danmarks Radio, det danske TV2 m.fl. og tekst, bilder og lydprogram som regelmessig sendes til offentligheten under forutsetning av at det er nyhetsformidling. Loven omfatter også nye medier.

Danmark har fastsatt en ny regulering for fordeling av frekvenser, som skal bidra til en dynamisk frekvensadministrasjon og sikre en best mulig utnyttelse av de samlede frekvensressursene. I Danmark er frekvensressursene gratis, og ved knapphet gis frekvensene til de som best kan administrere en etterspurt tjeneste. Ved denne vurderingen tas det hensyn til hvordan det legges til rette for å tilfredsstille brukernes forventninger om kvalitet, lave priser mv.

Myndigheter

Forskningsministeriet har hovedansvaret for regulering av telekommunikasjonsmarkedet samt også regulering av infrastruktur for radio/TV-sendinger. *Telestyrelsen* har ansvar for regulering og annen myndighetsutøvelse bl.a. vedrørende spørsmål om samtrafikk mellom tilbydere av telenett og teletjenester, leveringsplikt og prisregulering, administrasjon av radiofrekvenser, typegodkjenninger, inspeksjon og kontroll.

Kulturministeriet regulerer spørsmål vedrørende markedsadgang og innhold på radio/TV-området. *Kabel- og satellitstyrelsen* tildeler konsesjoner for sending av programtjenester via satellitt eller kabel. Den lokale radio/TV-styrelsen tildeler konsesjoner for tilbud av lokale radio/TV-tjenester. Frekvenstilldeling skjer i samarbeid med *Telestyrelsen*.

Konvergens

I Danmark har konvergensspørsmålene kommet i fokus bl.a. gjennom at *Forskningsministeriet* sommeren 1998 satte i gang et arbeid med å vurdere behovet for endringer i gjeldende lovverk sett i lys av konvergensutviklingen. Målsetningen med arbeidet er å lage en overordnet strategi for framtidig regulering av kommunikasjons- og medieområdet. Et spørsmål som er viet særlig oppmerksomhet er mulige tekniske flaskehalsar som f.eks. digitale dekodere og elektroniske programoversikter.

Høsten 1998 ble det satt ned et utvalg med navnet *Det Digitale Danmark* som skal videreutvikle og lage nye mål for en IT-politisk strategi. I utvalgets mandat inngår også å behandle konvergensspørsmål. Utvalget skal være ferdig med sitt arbeid ved årsskiftet 1999/2000.

Gjeldende regulering av infrastruktur anses i stor utstrekning for å være tilpasset konvergensutviklingen, ettersom all infrastruktur blir omfattet av telekommunikasjonsreguleringen uansett om infrastrukturen anvendes til tele, medie- eller IT-tjenester. Telereguleringen skiller heller ikke mellom faste og mobile tjenester. Videre kan samtrafikkbestemmelsene anvendes på alle former for kabelbasert og trådløs teleinfrastruktur, herunder mobilnett, kabel-TV-nett og infrastruktur for radio/TV-sendinger.

I sin uttalelse om EU-kommisjonens grønnbok om konvergens peker danske myndigheter på at reguleringen av infrastruktur og markedsadgangen i miljø som preges av konvergens mellom ulike sektorer i utgangspunktet bør være horisontal. Dette kan skje gjennom at reglene for *Open Network Provision*

og samtrafikk i telekommunikasjonssektoren utvides til å gjelde alle typer nettverk.

Danske myndigheter viser til at den gjeldende reguleringen av infrastruktur i stor utstrekning er tilpasset konvergensutviklingen. Når det gjelder elektroniske programoversikter og digitale dekodere kan det være behov for sektorspesifikk regulering som tar utgangspunkt i konkurranseretten. I tillegg vil det være viktig at samfunnsmessige mål som f.eks. public service og landsdekkende tjenester blir sikret. Når det gjelder de tre alternative modeller for fremtidig regulering som EU-kommisjonen peker på i sin grønnbok mener danske myndigheter at disse ikke er gjensidig utelukkende, og at det vil være nødvendig å kombinere de tre modellene.

4.2.3 Finland

Lovverk

Telekommunikasjonsmarkedet blir regulert av telemarkedsloven fra 1997. Formålet med loven er å fremme effektivitet på telemarkedet slik at tilbudet av telekommunikasjon kan oppfylle brukernes behov, at det utvikles nye tjenester med høy kvalitet og sikkerhet, og at disse tjenestene tilbys til rimelige priser. Dette skal delvis oppnås gjennom å stimulere til konkurranse i telemarkedet. Med teletjeneste menes i loven en tjeneste som helt eller delvis består av overføring av signal eller sending i telenett. Et telenett blir definert som et overføringssystem som gjør det mulig å overføre signal mellom bestemte termineringspunkter via trådforbindelser, radio, optiske eller andre elektromagnetiske overføringsmåter. Teleloven gjelder for allmenn televirksomhet, og er avgrenset mot anvendelse av anlegg for radio ment for *rundradiosändning*.

Radio/TV-området blir regulert av lov om fjernsyns- og radiovirksomhet fra 1998. Lovens formål er å fremme fjernsyns- og radiovirksomhet. Fjernsynsvirksomhet defineres som opprinnelig sending eller tilbud av et fjernsynsprogram ment til å mottas av en allmennhet, i kryptert eller ukryptert form, over tråd eller ved hjelp av radiobølger (inkludert satellitt). Radiovirksomhet defineres som opprinnelig sending eller tilbud av radioprogram ment til å mottas av en allmennhet, i kryptert eller ukryptert form, over tråd eller ved hjelp av radiobølger (inkludert satellitt).

Grensedragningen mellom telekommunikasjoner og fjernsyns- og radiovirksomhet gjøres med utgangspunkt i at fjernsyns- og radiovirksomhet er sending eller tilbud av fjernsynsprogram ment til å tas imot av en allmennhet. Programtilbud defineres som en på forhånd utvalgt helhet av fjernsyns- eller radioprogram. Allmennhet defineres i loven om fjernsyns- og radiovirksomhet som en krets av personer som ikke er utvalgt på forhånd og som tar imot et programtilbud, eller et betydelig antall utvalgte personer som tar imot kommunikasjon. Dette medfører at f.eks. NVOD, men ikke VOD, anses som en fjernsynsutsending.

Regjeringen satte i 1995 ned et utvalg for å gå gjennom ytringsfrihetslovgivningen. Utvalget leverte en utredning i 1997. Det er planlagt å legge frem et forslag til ny ytringsfrihetslovgivning, som skal erstatte den gjeldende trykkefrihetsloven, i løpet av 1999. En av målsetningene med forslaget vil være at lovgivningen skal tilpasses den kommunikasjonstekniske utviklingen. Bestemmelsene skal kunne anvendes på alle former for massemedievirksomhet, uansett produksjons-, utgivnings- eller distribusjonsteknikk.

Frekvenstildelingen på teleområdet tar utgangspunkt i teleloven. Dersom det som følge av begrensede frekvenser kun kan tildeles et visst antall konsesjoner, skal konsesjonene gis til de virksomheter som best fremmer lovens siktemål. Frekvensene tildeles av *Teleförvaltningscentralen*. I henhold til loven om fjernsyns- og radiovirksomhet skal regjeringen utarbeide en plan for bruken av de frekvenser som er avsatt til fjernsyns- og radiovirksomhet. Regjeringen skal i denne sammenheng vurdere Yleisradio Oy:s public service oppgaver.

Myndigheter

Trafikministeriet har hovedansvaret for telekommunikasjonsreguleringen i Finland. Det finske *Teleförvaltningscentralen* gjennomfører reguleringen og fører tilsyn og kontroll. *Teleförvaltningscentralen* tildeler også bl.a. frekvenser og telefonnummer, administrerer standarder, radio- og TV-konsesjoner samt deltar i internasjonale sammenhenger.

Trafikministeriet har også hovedansvaret for regulering og tildeling av konsesjoner på radio/TV-området. I tillegg arbeider *Teleförvaltningscentralen*, Undervisningsministeriet, Handels- og industriministeriet samt Justitieministeriet med spørsmål som berører radio- og TV-området. Det finnes ingen egen tilsynsmyndighet for radio- og TV-virksomhet i Finland.

Konvergens

Finske myndigheter har signalisert at de vil avvende utfallet av de vurderinger og eventuelle tiltak som fattes av EU, før de utreder behovet for å tilpasse den nasjonale lovgivningen til konvergensutviklingen.

I sin uttalelse om EU-kommisjonens grønnbok om konvergens peker finske myndigheter på at konvergensutviklingen som sådan ikke gir behov for ytterligere regulering, og at eventuell ny lovgivning må ha en god begrunnelse. Det vises til at alminnelig lovgivning for forretningsvirksomhet og konkurranserett i mange tilfelle vil være tilstrekkelig. Generelt bør reguleringen gis en mer horisontal karakter der det skilles mellom regulering av henholdsvis innhold og infrastruktur. Konvergens gir likevel opphav til behov for ny regulering, og da først og fremst på innholdsområdet. Økte muligheter for spredning og tilgang til innhold skaper et behov for særlige tiltak mot ulike former for ulovlig eller skadelig innhold. Finske myndigheter foreslår oppnevnt et felles organ sammensatt av telekommunikasjons-, data-, audiovisuelle virksomheter og andre aktører i markedene for elektronisk massekommunikasjon. Organet skal ha i oppgave å vurdere hvilke regulatoriske implikasjoner som følger av konvergensutviklingen. Når det gjelder EU-kommisjonens forslag til fremtidige reguleringsmodeller, uttaler de finske myndighetene at alternativet med å bygge på eksisterende modeller er mest egnet, men at det også kan være aktuelt å utforme et nytt rammeverk.

4.2.4 Nederland

Lovverk

Telekommunikasjoner reguleres i telekommunikasjonsloven (*Telecommunicatiewet*) fra 1998. Med den nye loven er liberaliseringen av det nederlandske telemarkedet gjennomført i overensstemmelse med EU-reguleringen på området. Loven har til formål å legge forholdene til rette for god og sammen-

hengende infrastruktur og fremme effektiv konkurranse. Loven omfatter også regulering av infrastruktur for utsending av radio og TV. Telekommunikasjoner defineres i loven som overføring, utsending og mottak av signaler i alle former, via kabel, radiobølger, optisk eller andre elektromagnetiske signal.

Radio/TV-virksomhet blir regulert gjennom medieloven (*Mediawet*) fra 1987. I samband med at loven ble endret i 1997, ble mediasektoren liberalisert. Gjennom den nye telekommunikasjonsloven ble det gjort visse endringer i medieloven. I telekommunikasjonsloven blir radio/TV-utsending definert som en elektronisk medietjeneste som tilbyr og sender fjernsyns- og radioprogram. Med program menes et elektronisk produkt som består av bilder og lyd ment til utsending og mottak av allmennheten eller deler av en allmennhet, med unntak for datatjenester, tjenester som kun er tilgjengelig på individuell basis og andre interaktive tjenester.

Utgangspunktet for grensdragningen mellom telekommunikasjoner og radio/TV-utsending er at en tjeneste som skal betraktes som en radio/TV-utsending skal være ment for mottak av en allmennhet. Som nevnt over regnes ikke tjenester som tilbys på individuell basis og tjenester som er interaktive som radio/TV-tjenester.

Bestemmelsene i den nederlandske grunnloven er ikke teknologinøytrale, og vil derfor kunne bli gjenstand for endring. Artikkel 13 i grunnloven angir f.eks. at et brev er konfidensielt dersom ikke annet fremkommer av lov eller praksis. Det samme gjelder bl.a. for telefoni. I mars 1998 ble det lagt frem et forslag til endring av grunnloven der det foreslås at artikkel 13 også skal gjelde for nye kommunikasjonsformer.

Artikkel 10 i grunnloven, som regulerer beskyttelse av den personlige integriteten, er også til diskusjon i forbindelse med den teknologiske utviklingen. Denne problemstillingen er nå til utredning ved Universitetet i Amsterdam, og en utredning ventes å foreligge høsten 1999.

Departementet for transport, offentlig arbeid og vannforsyning (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat*) har som oppgave å fastsette en frekvensplan og tildele frekvenser. På radio/TV-området finnes det spesielle bestemmelser for frekvensfordeling, bl.a. må det avsettes ressurser til riksdekkende sendinger. Utenom dette tildeles det ressurser etter prinsippet om «first come, first served», gjennom anbud eller auksjon. Prosedyren som velges blir bestemt av *Ministerie van Verkeer en Waterstaat* og departementet for utdanning, kultur og utdanning (*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*).

Myndigheter

Det er departementet for transport, offentlig arbeid og vannforsyning som utarbeider og gjennomfører telereguleringen. Gjennom den nye telekommunikasjonsloven er det lagt opp til at tilsynsmyndigheten for telekommunikasjonssektoren (*Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit - OPTA*) skal utøve tilsyn og kontroll, løse konflikter om samtrafikk m.m.

Departementet for utdanning, kultur og vitenskap har ansvar for reguleringen av allmenn og privat radio/TV-utsending. I 1997 ble det opprettet en komité for medier (*Commissariaat voor de Media*). Komitéen har ansvaret for at medieloven blir gjennomført og etterlevd. Tilsynsfunksjonen er konsentrert til spørsmål om adgang til å drive utsending og til innholdsrelaterte spørsmål som reklame og programtilbud.

Konvergens

Den nederlandske regjeringen klargjorde i september 1998 at den vil utrede konvergensens implikasjoner for lovverket, samfunnet og kulturen. Et av de spørsmålene som skal utredes er i hvilken grad gjeldende lover og regler må tilpasses nye informasjonstjenester som multimedia og Internett. Utredningen blir gjort i samarbeid mellom departementet for økonomiske saker (*Ministerie van Economische Zaken*), departementet for utdanning, kultur og vitenskap, justisdepartementet (*Ministerie van Justitie*), departementet for innenriksaker (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*) og departementet for transport, offentlig arbeid og vannforsyning.

Den nederlandske regjeringen har gjennomført en studie av lovverket som gjelder for de elektroniske motorveiene. Studien inneholder en analyse av problemene med regulering av de berørte områdene og hva som bør være regjeringens målsetning for den fremtidige regulering av informasjons- og kommunikasjonsmarkedene. En av konklusjonene er at gjeldende regulering i prinsippet kan anvendes på «de elektroniske motorveiene».

I uttalelsen til EU-kommisjonenes grønnbok om konvergens skriver den nederlandske regjeringen at de foretrekker det første alternativet mht. fremtidig regulering, dvs. at man skal bygge på eksisterende lovgivning. Det vil imidlertid kunne være aktuelt å bruke alternativ to, dvs. utvikle en separat reguleringsstruktur for nye tjenester. Regjeringen vil heller ikke utelukke at det tredje alternativet kan være aktuelt på sikt. Regjeringen viser til at det må tas hensyn til grunnloven med beskyttelse av ytringsfrihet og respekt for integritet og konfidensiell kommunikasjon. Til slutt peker regjeringen på at de anser at gjeldende regulering, med de endringer som er gjort i telekommunikasjonsloven og medieloven, til en viss grad er tilpasset konvergensutviklingen.

4.2.5 Storbritannia

Lovverk

Telekommunikasjoner blir regulert gjennom telekommunikasjonsloven (*Telecommunications Act*) fra 1984. Loven inneholder et system for generelle og spesielle konsesjoner for tilbud av teletjenester. En teletjeneste blir definert som:

- en tjeneste som består i overføring via telekommunikasjonssystem av lyd, musikk og annen lyd, visuelle bilder, signaler for overføring (mellom personer, mellom saker (things) eller mellom personer og saker) i alle former; annet enn i form av lyd eller visuelle bilder; eller signaler som leder til igangsettelse eller kontroll av maskiner eller apparater.
- en nummeropplysningstjeneste.
- en tjeneste som består i installasjon, vedlikehold, tilpasning, reparasjon, endring, flytting, fjerning eller erstatning av apparatur som er tilsluttet eller skal tilsluttes et telekommunikasjonssystem.

Radio/TV-virksomhet blir regulert av radio- og TV-lovene (*Broadcasting Acts*) fra 1990 og 1996. Radio/TV-utsending defineres ikke i lovgivningen, men en fjernsynsprogramtjeneste blir definert som en tjeneste som består i utsending av fjernsynsprogram for allment mottak i Storbritannia.

Grensedragningen mellom telekommunikasjoner og radio/TV-utsending er ikke helt klar, bl.a. som følge av at det ikke finnes en definisjon av hva radio/TV-utsending er. Med en fjernsynsprogramtjeneste menes et fjernsynsprogram som er ment mottatt av en allmennhet. Det blir i den sammenheng gjort en grensedragning for hva som anses for et allment mottak når det gjelder tjenester som sendes i det jordbundne nettet eller via satellitt og tjenester som sendes i kabel-nettet. For eksempel vil VOD som sendes via satellitt bli regulert av *Independent Television Commission (ITC)*, til forskjell fra VOD som blir sendt ut via kabel. Kommunikasjon som skjer punkt til punkt og som for en stor del kan sies å være privat korrespondanse, f.eks. videokonferanser, blir i rettslig forstand ikke ansett som fjernsyn, men som telekommunikasjon. Tekst-TV blir ansett ikke å bestå av levende bilder og blir derfor heller ikke betraktet som fjernsyn.

Problemene med grensedragning er blitt aktualisert i samband med at *British Interactive Broadcasting (BIB)* skal lansere tjenester hvor tradisjonell radio/TV-utsending blir blandet med interaktive tjenester og privat korrespondanse. På bakgrunn av at BIB vil tilby sine tjenester via satellitt har ITC gitt konsesjon og dermed regulert disse tjenestene.

Ytringsfrihet har ikke grunnlovsbeskyttelse i Storbritannia. Som kjent har ikke Storbritannia noen grunnlov utover Magna Charta. Det legges imidlertid til grunn at ytringsfriheten er beskyttet dersom den ikke er begrenset gjennom lovverket. Man regner ikke med at det vil oppstå spesielle problemer her som følge av konvergensutviklingen.

Planlegging og administrasjon av frekvensspekteret blir utført av *Radio-communications Agency (RA)* på grunnlag av *Wireless Telegraphy Act* fra 1949 og 1998. Siden 1998 har det vært mulig med prissetting av frekvenser i form av administrative avgifter eller auksjon, for å gi økonomiske incitament til å utnytte frekvensene mer effektivt.

Tildelingen av frekvenser skal balansere behovet mellom kommersiell og ikke-kommersiell bruk og garantere tilgang til frekvenser for forsvaret, nasjonal sikkerhet og redningstjenester. I tillegg skal det tas i betraktning de nye forutsetninger som kan komme som følge av teknologisk utvikling og forandringer i markedet.

På radio- og TV-området blir frekvensene fordelt gjennom konsesjoner. Myndighetene som gir konsesjoner skal sørge for at et bredest mulig tilbud av tjenester med høy kvalitet er tilgjengelig, at det er konkurranse i tilbudet av tjenester og at det foreligger tilbud for de ulike behov og interesser.

Myndigheter

Departementet for handel- og industri (*Department of Trade and Industry*) har hovedansvaret for regulering av telekommunikasjonsmarkedet. Tilsynsmyndigheten på teleområdet er *Office of Telecommunications (OFTEL)*, som arbeider med administrasjon og tilsyn av telereguleringen. OFTEL er et frittstående tilsynsorgan.

Departementet for kultur, medier og sport (*Department of Culture, Media and Sports*) har hovedansvaret for regulering av radio/TV-virksomhet. ITC regulerer kommersielle fjernsynstjenester bl.a. gjennom regler for konsesjoner og programinnhold, reklame, sponing og tekniske krav. Radiotjenester blir regulert av en egen myndighet for radiovirksomhet, *Radio Authority (RA)*. OFTEL har visse oppgaver innenfor radio/TV-sektoren, på bakgrunn av at de tildeler lisenser til distribusjonssystem.

Konvergens

I Storbritannia ble det allerede i 1991 innført en regulering som til en viss grad er tilpasset konvergensutviklingen, ved en endring av telekommunikasjon-sloven for å tillate kabel-TV-selskaper å tilby teletjenester over sine nett. Formålet med endringen var å øke konkurransen på telemarkedet generelt, og på infrastrukturområdet spesielt. Selskapet British Telecom tillates imidlertid ikke å tilby radio/TV-tjenester.

OFTEL satte fokus på konvergensfenomenet i 1995 ved å lage konsultasjonsdokumentet «*Beyond the Telephone, the Television and the PC*». I dokumentet drøftet man ulike reguleringsspørsmål som forventes å komme i forbindelse med utviklingen av nye tjenester. Dokumentet inneholdt også forslag til lovendringer.

Underhuset satte i 1997 ned et utvalg for å utrede audiovisuell kommunikasjon og regulering av radio/TV. Utvalget la frem sin rapport i mai 1998, der det bl.a. foreslås et eget departement for kommunikasjonssaker, en felles myndighet og ett felles regelverk for radio-, TV-, tele og infrastruktur. OFTEL har, som en oppfølging av utvalgets arbeid, utarbeidet ytterligere to dokument. I det ene identifiseres visse mål og prinsipper for utvikling av lovverket, mens det i det andre dokumentet fremmes konkrete forslag for fremtidig regulering.

I juli 1998 publiserte departementet for kultur, medier og sport i samarbeid med departementet for handel og industri en grønnbok om konvergens («*Regulating Communications: Approaching Convergence in the Information Age*»). I grønnboken analyseres den innvirkning konvergens trolig vil ha på regelverk for radio/TV og telekommunikasjoner. Grønnboken ble sendt ut på høring høsten 1998, og det er ventet at evt. forslag til ny eller endret regulering blir fremmet i løpet av 1999. I grønnboken fremholder departementene at det på et tidlig stadium ikke er ønskelig med radikale endringer i reguleringen, eller å lage en felles myndighet for konvergensområdene, som følge av at det er vanskelig å si noe klart om hvilken retning utviklingen av markedene går. Departementene fremhever at det i stedet er viktig å gi klare retningslinjer for en gradvis tilpasning av reguleringen. Det blir videre fremhevet at konvergens kan medføre at ulike myndigheter må samarbeide i større utstrekning.

I løpet av første halvår 1999 tas det sikte på å publisere en rapport som inneholder en oppsummering av høringsuttalelsene, samt en diskusjon om overgangen fra analoge til digitale TV-sendinger og en oversikt over status for markedstilgangen på telekommunikasjonsområdet.

I Storbritannia er det truffet vedtak på to områder som er av spesiell betydning for konvergens. Det ene gjelder regulering av tilgangskontroll («conditional access»), som representerer en oppfølging av EUs TV-standarddirektiv. Det andre gjelder retningslinjer for elektroniske programoversikter. Sistnevnte er nærmere omtalt i "*Navigering - Elektroniske programoversikter*" i kapittel 3.4.4.

I sin uttalelse om EU-kommisjonens grønnbok peker de britiske myndighetene på at det må være opp til det enkelte medlemsland å vurdere modell for fremtidig regulering, ettersom de tiltak som det evt. vil være behov for vil være avhengig av reguleringen og situasjonen på markedet i det enkelte land. Myndighetene vil foretrekke en evolusjonær fremfor revolusjonær utvikling av reguleringene. Derfor bør det eksisterende lovverket tilpasses gradvis til endrede forutsetninger og nye tjenester.

4.2.6 Canada

Lovverk

Telekommunikasjoner blir regulert av telekommunikasjonsloven (*Telecommunications Act*) fra 1993. Ett av lovens hovedformål er å fremme konkurransen på det canadiske telekommunikasjonsmarkedet. I følge loven er telekommunikasjon utsending, videresending eller mottak av informasjon via tråd, kabel, radio, optisk, eller via annet elektromagnetisk system eller annet lignende teknisk system. Lovens virkeområde er avgrenset mot radio/TV-utsendinger.

Radio/TV-virksomhet blir regulert av radio- og TV-loven (*Broadcasting Act*) fra 1991. Lovens formål er bl.a. å fremme et variert tilbud av radio og TV med høy kvalitet. En radio/TV-utsending blir definert som alle typer av utsending av program i kryptert eller ukryptert, via radiobølger eller andre former for telekommunikasjon for mottak av en allmennhet gjennom radio- og TV-apparat. Definisjonen omfatter ikke utsendinger som kun er ment for gjennomføring eller visning på offentlig sted. Et program blir definert som lyd eller visuelle bilder eller en kombinasjon av lyd og visuelle bilder som er ment å informere, opplyse eller underholde. Visuelle bilder som for en stor del består av alfanumerisk skrift omfattes ikke, uansett om det er i kombinasjon med lyd eller ikke.

Når det gjelder grensdragningen mellom telekommunikasjon og radio/TV-tjenester, er det avgjørende for om en tjeneste blir regnet for en radio/TV-utsending at det er en utsending som kan tas imot av en allmennhet gjennom radio- eller TV-apparat. Både NVOD og VOD blir betraktet som radio/TV-tjenester. Selv om VOD er bestilt individuelt regnes det altså for å være en tjeneste som er ment til å mottas av en allmennhet. For at det skal betraktes som en radio/TV-tjeneste skal det i tillegg være et program. Som nevnt over er visuelle bilder som i hovedsak består av alfanumerisk informasjon unntatt fra definisjonen av program. Dette medfører bl.a. at tekst-TV faller utenfor definisjonen av radio/TV-utsending. Grensdragningen mellom telekommunikasjon og radio/TV-utsending blir gjort gjennom at radio/TV-utsendinger klart er unntatt fra virkeområde til telekommunikasjonsloven.

Ytringsfrihet, inklusive trykkefrihet og ytringer gjennom andre former for medier, er beskyttet gjennom den canadiske *Charter of Rights and Freedoms*. Ytringsfrihet i de nye mediene er ikke beskyttet spesielt, og det er ikke ventet at problemer vil oppstå i forbindelse med konvergensutviklingen.

Frekvenser blir i Canada tildelt av Industridepartementet (*Industry Canada*) i overensstemmelse med radioloven (*Radio Act*). Tildelingen av frekvenser skjer etter en sammenlignende vurdering, slik at den aktør som best kan tilfredsstille på forhånd oppstilte kriterier blir tildelt frekvensen. Aktørene blir pålagt en avgift for å dekke administrative kostnader.

Myndigheter

De canadiske departementene for kulturarv (*Canadian Heritage*) og industri (*Industry Canada*) har i samarbeid ansvaret for reguleringen av telekommunikasjons-, radio- og TV-området.

Den canadiske kommunikasjonsmyndigheten CRTC (*Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*) har ansvaret for tilsyn og kontroll med reguleringen både på telekommunikasjons-, radio- og TV-sektoren.

Konvergens

Konvergensspørsmålene ble satt på dagsorden i Canada i 1994, da CRTC ble gitt i oppgave å utrede konvergensfenomenet og holde høringer på området. Resultatet ble dokumentet »*Competition and Culture on Canada's Information Highway: Managing the Challenges of Transition*» (1995). Som en oppfølging av dette publiserte den canadiske regjeringen i 1996 en handlingsplan for informasjonssamfunnet (*Building the Information Society: Moving Canada into the 21st Century*). Denne hadde bl.a. som formål å gi CRTC retningslinjer for arbeidet med regulering på området. I dokumentet pekes det på at selv om teknologien gjør det mulig for teleselskap og radio/TV-selskap å tilby i prinsippet like tjenester, kan forskjellen mellom telekommunikasjons- og radio/TV-tjenester likevel bestå og tjenestene kan reguleres ulikt. Dersom f.eks. en teleaktør tilbyr radio/TV-tjenester, skal disse tjenestene reguleres i samsvar med radio/TV-loven, og dersom en tilbyder av kabel-TV tilbyr teletjenester, skal disse reguleres i følge teleloven.

Handlingsplanen behandler tre områder (infrastruktur, innhold og konkurranse) og hvordan reguleringen skal utvikles på disse områdene for å fremme konkurransen:

- På infrastrukturområdet skal reguleringen bl.a. bidra til at det finnes konkurrerende kommunikasjonstjenester. Kableselskap som tilbyr teletjenester må åpne sine nett for andre tilbydere, på samme måte som det blir krevd av tilbydere av telenett. De trenger imidlertid ikke å tilby sine nett for at andre virksomheter skal kunne sende radio og TV.
- Innholdsregulering skal omfatte også nye typer tjenester, dvs. ikke bare tradisjonell radio/TV-utsending. Videre skal navigasjonssystem (f.eks. digitale dekodere, elektroniske programoversikter) gi tilgang til canadiske programmer og også være tilgjengelig på fransk. Også nye former for tjenester skal omfattes av retningslinjer om vold, reklame rettet til barn etc.
- Alle tilbydere av telekommunikasjon som oppfyller de canadiske kravene om eierskap og kontroll skal kunne tildeles konsesjon for radio/TV-aktivitet. Eksempelvis skulle Bell Canada som tidligere ikke var gitt tillatelse til å tilby radio/TV-tjenester, kunne få en slik konsesjon. I tillegg skal annen konkurransefremmende regulering benyttes, f.eks. forbud mot kryssubsidiering.

CRTC har vedtatt flere endringer for å tilpasse reguleringen til konvergens. Radio- og TV-loven regulerer i hovedsak innhold og telekommunikasjonsloven regulerer infrastruktur (også for radio/TV-utsendinger). Tilbydere av telekommunikasjon har anledning til å gå inn på markedet for radio/TV-tjenester, og kableselskap kan gå inn i telemarkedet. I den utstrekning det er behov for konsesjoner må disse skaffes til veie, men utover dette er det ingen hindre for at radio-, TV- eller innholdstjenester kan formidles over telenettet eller formidling av teletjenester over kabel-TV-nett. Det er ikke krav om at tjenestene skal tilbys med utgangspunkt i en separat virksomhet.

I juli 1998 utarbeidet CRTC et dokument som grunnlag for en høring om hvordan nye medietjenester skal defineres og reguleres. Det vil bli utarbeidet et oppsummering av denne høringsrunden i løpet av 1999.

4.2.7 USA

Lovverk

Kommunikasjoner i en vid betydning blir regulert av den amerikanske telekommunikasjonsloven (*Telecommunications Act*) fra 1996. Innhold blir regulert i *Communications Decency Act (CDA)*, som inngår som avsnitt V i telekommunikasjonsloven. Formålet med telekommunikasjonsloven er å fremme konkurranse og redusere omfanget av regulering for å sikre lavere priser og høyere kvalitet på tjenestene for brukerne, og stimulere til en rask utvikling av ny teknologi. Telekommunikasjonsloven er inndelt i syv deler: teletjenester, utsendingstjenester, kabeltjenester, reguleringsreform, uanstendighet og vold (CDA), betydning for andre lover og øvrige bestemmelser.

Telekommunikasjonstjenester blir definert som tilbud av telekommunikasjoner mot vederlag, direkte til allmennheten eller til slike grupper av brukere at det blir tilgjengelig for allmennheten. Telekommunikasjoner blir definert som overføring mellom eller blant punkter som bestemmes av brukeren, av informasjon som brukeren har valgt, uten endring i den form eller det innhold som er sendt eller mottatt. Med en utsendingstjeneste menes utsending av radiokommunikasjoner ment for mottak av allmennheten, direkte eller gjennom videreformidling. Kabeltjeneste defineres som en-veis-overføring til abonnenter av videoprogram eller andre programtjenester, samt nødvendig interaksjon fra abonnentene for valg eller bruk av slike videoprogram eller andre programtjenester. Videoprogram defineres som program som tilbys av eller som kan anses likestilt med program som tilbys av en virksomhet som tilbyr fjernsynsprogram.

Ytringsfriheten blir beskyttet gjennom *the First Amendment* til den amerikanske grunnloven, bl.a. gjennom at ytrings- og trykkefriheten ikke kan begrenses ved lov. Det finnes imidlertid begrensninger for radio og TV, der ytringsfriheten bl.a. begrenses gjennom et forbud mot uanstendig språkbruk. Her blir det gjort forskjell mellom vanlig radio- og TV-utsending som når et stort publikum, og utsendinger f.eks. via kabel-TV der det er nødvendig med et abonnement. Beskyttelsen av ytringsfriheten i en telefonsamtale er sterk, og de begrensningene som finnes gjelder uanstendige telefonsamtaler eller telefonsalg.

I CDA finnes det regler for å motvirke uanstendig og voldspreget innhold som blir formidlet over telekommunikasjonsnett. I følge CDA er det forbudt med formidling av uanstendige bilder og ord som har til hensikt å skade, utnytte, true eller forfølge en annen person. Også formidling av støtende kommunikasjon til personer under 18 år er forbudt. Kabel-TV-tilbydere er pålagt f.eks. å kode og stenge visse tjenester og TV-apparater skal utstyres med særlig utstyr slik at brukeren kan stenge for visse typer program. Det skal i følge loven også utvikles et system for klassifisering av TV-program. Lover kan anvendes på nye medier og tjenester, f.eks. interaktive datatjenester.

Spørsmålet om begrensningene i ytringsfrihet som følger av CDA er i strid med bestemmelsene om ytringsfriheten i *First Amendment*, har blitt prøvd for domstolene. Høyesterett i USA har fortolket bestemmelsen slik at også Internett som medium har beskyttelse etter grunnloven, dvs. ikke likestilt med radio- og TV-utsending der det er begrensninger i ytringsfriheten.¹²⁰

120. Se nærmere omtale av denne saken i "*Regulering av innhold*" i kapittel 5.4.2.

Myndigheter

De amerikanske kommunikasjonsmyndigheten *FCC* (Federal Communications Commission) regulerer mellomstatlig og internasjonal kommunikasjon via radio, TV, tråd, satellitt og kabel. FCC har som oppgave å fremme konkurransen i kommunikasjonsmarkedet, samt å fremme målsetninger som er av allmenn interesse. FCC har også hovedansvaret for å tildele frekvenser både for telekommunikasjon og radio/TV-utsendinger. FCC er direkte underlagt kongressen. På telekommunikasjonsområdet er myndigheten til å regulere delt mellom det føderale nivå og de enkelte delstatene. De såkalte *Public Utility Commissions* i de enkelte stater kan utforme regler for gjennomføring av telekommunikasjonsloven.

Den nasjonale informasjonsmyndigheten for telekommunikasjon er *National Telecommunications Information Authority* (NTIA). NTIA er presidentens rådgivere når det gjelder telekommunikasjons- og informasjonspolitik. NTIA er også ansvarlig for frekvensspørsmål.

Konvergens

Ett av hovedformålene med den nye telekommunikasjonsloven fra 1996 var å fremme konvergensutviklingen. Det ble ikke lenger sett som hensiktsmessig å ha ulike lovverk for ulike former for kommunikasjon. Ved å fjerne skillene mellom det tradisjonelle sektorene i lovverket, skulle adgangen til markedet forenkles og konkurransen økes. Gjennom et marked med effektiv konkurranse skulle man oppnå en utvikling av markedet.

Konvergensspørsmålene i USA er for en stor del konsentrert om regulering av Internett. Det er uenighet om hvorvidt telekommunikasjonsreguleringen kan nyttes på Internett. FCC laget i mars 1997 et arbeidsdokument om dette spørsmålet («*Digital Tornado: The Internet and Telecommunications Policy*»). Dokumentet tar for seg utviklingen av Internett og reguleringen av dette. Det konkluderes med at man skal identifisere de områder der regulering av Internett-tjenester ikke er passende, og at disse skal være uregulerte. Videre skal Internett-relaterte bedrifter ikke uten videre være undergitt regulering av tilsvarende tradisjonelle tjenester. Det pekes på at man også må vurdere om den regulering som gjelder tradisjonelle tjenester må endres som følge av nye tjenester.

I september 1998 publiserte FCC et dokument om tilbud om Internett over kabel («*Internet Over Cable: Defining the Future in Terms of the Past*»). I dokumentet pekes det på at tilbud av Internett blir regulert ulikt alt ettersom hvilken måte tjenesten tilbys. Dokumentet skal danne grunnlag for en debatt om hvordan reguleringen bør utformes eller tilpasses for å fjerne disse forskjellene.

4.2.8 Japan

Lovverk

Telekommunikasjoner blir regulert av den japanske telekommunikasjonsloven fra 1984. Telekommunikasjonsmarkedet ble liberalisert i 1985. Formålet med loven er å bidra til god og effektiv bruk av ressursene i markedet for å sikre et godt tilbud av teletjenester, som igjen vil kunne fremme den allmenne velferden. Telekommunikasjoner blir definert som utsending, over-

føring eller mottak av koder, lyd eller bilder via tråd, radio eller elektromagnetiske metoder.

Radio/TV blir regulert av den japanske radio/TV-loven fra 1950 og kabel-TV-loven fra 1972. Loven regulerer bl.a. adgang til markedet og innhold. En TV-utsending blir definert som utsending av radiokommunikasjon rettet direkte til allmennheten. Med kabel-TV-utsending menes utsendinger via kabel-telekommunikasjon ment til å tas i mot av allmennheten.

Grensedragningen mellom telekommunikasjon og radio/TV samt kabel-TV-virksomhet, tar utgangspunkt i at radio/TV/kabel-TV er sendinger som er rettet mot allmennheten og som ikke blir gjort på grunnlag av individuell bestilling.

Myndigheter

Det er departementet for post og telekommunikasjon som har ansvaret for regulering av telekommunikasjoner og radio/TV.

Konvergens

I 1996 oppnevnte departementet for post og telekommunikasjon en ekspertgruppe som fikk i mandat å utrede konvergens og den generelle utviklingen av telekommunikasjons-, radio/TV-virksomhet. Konvergens var kun et av flere spørsmål som ekspertgruppen behandlet, og spørsmålet ble ikke behandlet i detalj. Ekspertgruppens rapport «Diversified Infocommunications Developments on the Road to the Creation of the Cyber Society» ble avgitt i mai 1998. En av konklusjonene i rapporten er at konvergens skal sees på som en del av en differensieringsprosess av info-kommunikasjon og ikke som en prosess der tidligere adskilte sektorer smelter sammen til en. Som følge av dette vil det heller ikke være nødvendig at sektorene omfattes av en felles regulering, men bestemmelser om regulering/avregulering må tilpasses hvert enkelt fenomen. I rapporten vises det til at konvergens skjer på fire ulike områder: tjenester, infrastruktur, marked og terminaler. Selv om utviklingen på disse områdene til en viss grad henger sammen, er de forskjellige og kan derfor ikke bli gjenstand for de samme reguleringstiltak.

Når det gjelder konvergens mellom telekommunikasjon og radio/TV-utsendinger sies det bl.a. i rapporten at:

- Det er nødvendig å definere problemstillinger som krever videre diskusjon.
- Konvergens mellom telekommunikasjon og radio/TV skal ikke sees på som en prosess mot sammenslåing eller sammensmelting, men som en del av en prosess mot differensiering av info-kommunikasjon.
- Utviklingen av reguleringen av tjenester som følger av konvergens, f.eks. elektronisk handel, skal ikke bare ta hensyn til tjenestetilbyderne men også brukernes interesser og behov.

Kapittel 5

Gjeldende rett

Informasjons- og kommunikasjonstjenester reguleres dels gjennom to sektorspesifikke lovverk (tele- og kringkastingslovene), og dels gjennom de rettsregler som virker på tvers av ulike sektorer i samfunnslivet. I dette kapitlet vil utvalget skissere IK-tjenestenes rettslige omgivelser. Der det er relevant vil utvalget også beskrive de internasjonale rettsregler som Norge har sluttet seg til. Tele- og kringkastingslovene vil bli inngående beskrevet. I omtalen av det øvrige lovverk vil utvalget i første rekke fokusere på de rettslige reguleringer som utvalget antar vil ha størst relevans for konvergensutviklingen. Dette gjelder særlig bestemmelser i lovverket som er teknologi- eller mediespesifikke og der konvergens mellom IT-, kringkasting- og telesektorene kan ha betydning for lovenes praktiske funksjonsmåte.¹²¹

5.1 Telelovgivningen

5.1.1 Innledning

Telekommunikasjonssektoren reguleres av lov om telekommunikasjon av 23. juni 1995 nr. 39 (teleloven) med tilhørende forskrifter.

Teleloven erstattet den tidligere telelovgivning som opprinnelig var fra slutten av forrige århundre og første del av dette århundre. Bakgrunnen for den nye teleloven var et behov for å modernisere lovgivningen. Gjennom den nye teleloven ble det etablert bedre virkemidler for å nå målsetningene i telepolitikken, bl.a. ved at reguleringshjemlene ble gitt en mer spesifisert form. Den nye loven gav også et nødvendig grunnlag for deregulering.

Historisk sett har televirksomheten i de fleste land vært en noenlunde stabil og avgrenset virksomhet preget av utstrakt offentlig enerett, med begrenset konkurranse over landegrensene. I Norge fantes det opprinnelig privat eide lokale teleselskaper som drev virksomhet i liten skala, men disse ble overtatt av Televerket. Televerket fikk enerett til all virksomhet i forbindelse med sending eller mottak av meldinger, toner, tegn, bilder og liknende over kabel eller trådløst, med unntak for kringkastingsvirksomhet.

Den teknologiske og markedsmessige utviklingen førte til et økt behov for en oppmykning av eneretten. De viktigste etappene i denne utviklingen har vært:

- 1987: Kabelfjernsynsnett til bruk for beboersammenslutning, institusjon eller lignende ble unntatt fra konsesjonsplikt. Flere kabelfjernsynsnett i samme geografiske område ble tillatt.
- 1988: Konkurranse på terminalutstyr (salg og omsetning av f.eks. telefonapparater, modem og telefaksmaskiner) og bedriftsinterne telenett.
- 1989: Verdiøkende tjenester, dvs. tilpassede tjenester som benytter ren

121. Deler av beskrivelsen av gjeldende rett (særlig telelov, kringkastingslov, opphavsrettsreguleringen, straffeloven og personregisterloven) bygger på rapporten «Gjeldende rett - Beskrivelse av dagens reguleringsregime fra en konvergenstilnærming», rapport utarbeidet for Konvergensutvalget, Institutt for rettsinformatikk (1998).

telekommunikasjon som underlag, ble unntatt fra eneretten og flere aktører ble tillatt.

- 1990: Det ble gitt konsesjon til to aktører for tilbud av GSM-mobiltelefon tjenester, dvs. en aktør utover Televerket.
- 1993: Dataoverføringstjenester og rent videresalg av kapasitet i leide samband ble åpnet for flere aktører
- 1995: Åpning for at video på bestilling kan leveres i telenettet.

Ved behandlingen av St.prp.nr. 70 (1996-96), jf. Innst.S.nr. 284 (1995-96), vedtok Stortinget at resterende eneretter i telesektoren skulle avvikles i to trinn.¹²² Første steg medførte at det fra 1. november 1996 ble tillatt å benytte eksisterende infrastruktur til overføring av konkurransetjenester, og at reguleringen av mobilkommunikasjonsområdet ble endret bl.a. slik at det skulle utlyses konsesjoner for tilbud av mobiltelefon tjenester i 1800 MHz-båndet. Andre steg medførte avvikling av resterende eneretter fra 1. januar 1998, slik at telemarkedet var åpent for alle tilbydere av nett og tjenester. Vedtaket var i overensstemmelse med den pågående utviklingen i EU, og ivaretok de internasjonale forpliktelser Norge har gjennom EØS-samarbeidet og WTO.

Nødvendige tilpasninger i teleloven som skal sikre en effektiv konkurranse er fastlagt av Stortinget. Et drøyt år etter at markedet ble åpnet var konkurransen i ferd med å bli virksom i flere deler av markedet. Det var da registrert 28 tilbydere fordelt på offentlig telefonnett, offentlig telefonsjener og overføringskapasitet. Innenfor markedet for fast telefoni begynner konkurransen å bli virksom når det gjelder samtaler til utlandet og til mobiltelefon og til dels fjernsamtaler, mens konkurransen i mindre grad er virksom for lokal samtaler. I markedet for mobiltelefoni har det siden 1993 vært konkurranse mellom 2 aktører. I 1998 ble det utdelt en ny konsesjon i mobiltelefonsystemet DCS-1800, og det arbeides med grunnlaget for å utlyse konsesjoner til tredje generasjons systemer.

Foruten teleloven reguleres tilbyderne i markedet ved forskrift. Følgende tre forskrifter er særlig viktige for tilbydere av offentlige telenett og teletjenester, og utfyller i stor grad teleloven på dette området:

- forskrift om offentlig telenett og offentlig teletjeneste av 5. desember 1997 (teleforskriften).
- forskrift om tildeling og bruk av nummer, nummerserier, navn og adresser for telenett og teletjenester av 2. juni 1997 (nummerforskriften).
- forskrift om teletorgtjenester av 3. mars 1994 (teletorgforskriften).

I tillegg reguleres telemarkedet av en rekke andre forskrifter som hovedsakelig er av teknisk art og bl.a. gjelder godkjenning og krav til tele- og radioutstyr m.v. Disse beskrives ikke nærmere her.

5.1.2 Telelovens virkeområde

Telelovens saklige virkeområde er angitt i § 1-1, som lyder:

122. Teleloven fra 1995 har vært endret to ganger for å tilpasse regelverket til den nye regulatoriske situasjonen. Først ved lov av 26. juni 1998 nr. 53 som trådte i kraft fra 1. juli 1998, og dernest ved lov av 30. april 1999 nr. 25 som trådte i kraft fra 30. april 1999.

«Loven omfatter all telekommunikasjonsvirksomhet, herunder radiokommunikasjon, og annen tilsiktet utstråling av elektromagnetiske bølger samt utilsiktet utstråling som følge av utstråling som nevnt. Forvaltningen av det elektromagnetiske frekvensspekteret er også omfattet. Loven gjelder ikke for programvirksomhet i kringkasting eller videresending av program i overføringsnett for kringkasting. Kongen kan i tvilstilfelle avgjøre hva som skal anses som lovens saklige virkeområde.»

Lovens saklige virkeområde er angitt til å omfatte «all telekommunikasjonsvirksomhet». Det presiseres i § 1-1 at telekommunikasjonsvirksomhet også gjelder radiokommunikasjon og annen tilsiktet utstråling av elektromagnetiske bølger, samt utilsiktet utstråling som følge av tilsiktet utstråling av elektromagnetiske bølger. Hva som er telekommunikasjonsvirksomhet henger ellers nært sammen med hva som defineres som telekommunikasjon. Definisjonen av telekommunikasjon er tatt inn i lovens § 1-6, og omtales nærmere i "*Definisjoner*" i kapittel 5.1.4.

Etter definisjonen av telekommunikasjon er kringkasting telekommunikasjon. Telelovens saklige virkeområde er imidlertid avgrenset mot sider av kringkastingsvirksomhet. Det er gjort en tilsvarende avgrensning i kringkastingslovens § 1-2, jf. kapittel 5.2.2. Kringkasting er dermed en form for telekommunikasjon som er underlagt særregulering i kringkastingsloven. Avgrensningen i teleloven gjelder for programvirksomhet i kringkasting og videresending av kringkastingsprogram i overføringsnett for kringkasting.¹²³ Anleggelse, drift o.l. av nett for kringkasting faller inn under telelovens virkeområde. Samtidig fastsetter § 2-2 i kringkastingsloven krav til konsesjon for opprettelse og drift av anlegg for kringkasting og anlegg for videresending av kringkasting. Denne dobbelreguleringen omtales nærmere i "*Kompetansefordelingen mellom ulike myndigheter*" i kapittel 7.4.3.

Forvaltning av det elektromagnetiske frekvensspekteret (frekvensforvaltning) er en del av telekommunikasjonsvirksomheten, og reguleres av teleloven. Frekvenser er et begrenset gode som må forvaltes slik at tilgjengelige frekvenser blir godt utnyttet. Internasjonale forpliktelser innen dette området begrenser bruk og tildeling av frekvenser på nasjonalt nivå.

I § 1-1 er Kongen tillagt myndighet til i tvilstilfeller avgjøre hva som skal anses som lovens saklige virkeområde, f.eks. i forhold til virksomhet som er i grenselandet mellom telekommunikasjon og kringkasting. Denne myndigheten er delegert til Samferdselsdepartementet. Kulturdepartementet har på tilsvarende måte fått delegert myndighet til å foreta konkret avgrensning av kringkastingslovens virkeområde, jf. "*Virkeområde*" i kapittel 5.2.2.

Bestemmelser om lovens stedlige virkeområde er gitt i § 1-2. Det er fastsatt en forskrift om lovens anvendelse for Svalbard, Jan Mayen, bilandene og Antarktis. Telemyndigheten er ellers gitt myndighet til i forskrift bl.a. å avgrense stedlig virkeområde.

5.1.3 Formål

De politisk vedtatte hovedmålene for utviklingen på teleområdet, jf. St.meld.nr. 24 (1998-1999) og Innst.S.nr. 198 (1998-99), er:

- å sikre husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende teletjenester av høy kvalitet til rimelig pris.

123.Paragraf § 6-5 i teleloven regulerer etablering, drift og bruk av kabel-TV-nett.

- å sikre størst mulig verdiskapning og effektiv utnyttelse av ressursene i telesektoren, ved å sikre tilgang til og effektiv bruk av offentlig telenett og offentlig teletjeneste gjennom virksom konkurranse.

Disse hovedmålene ligger til grunn for og er nærmere presisert i telelovgivningen. Telelovens formål er nedfelt i en omfattende formålsbestemmelse i § 1-3 som lyder:

«Lovens formål er å fremme:

- a) Oppfyllelse av nasjonale behov for telekommunikasjon og effektiv bruk av ressursene gjennom virksom konkurranse.
- b) landsdekkende tilbud av grunnleggende teletjenester til like vilkår.
- c) teknisk kvalitet og sikkerhet.
- d) tilgang til åpne telenett og teletjenester.
- e) samordning av telenett eller teletjenester.
- f) behovstilpassede teletjenester.
- g) forbrukerinteresser.
- h) personvern og privatlivets fred.»

Oppfyllelse av nasjonale behov for telekommunikasjon og effektiv bruk av ressursene gjennom virksom konkurranse står sentralt blant de formål teleloven skal fremme, jf. bokstav a). I denne bestemmelsen er det nedfelt to ulike formål, som har en nær innbyrdes sammenheng og tilknytning til hverandre.

- for det første skal loven sørge for oppfyllelse av *nasjonale behov* for telekommunikasjon. Gode telekommunikasjoner anses for å være av nasjonal viktighet da det bl.a. har betydning for Norges konkurranseevne overfor utlandet, muligheten for næringsvekst i distriktene og den enkeltes mulighet til å delta i et samfunnsliv preget av rask teknologisk utvikling. Hva som oppfattes som nasjonale behov for telekommunikasjon vil utvikle seg i tråd med den teknologiske utvikling, hvilke tjenester som kan sies å være allmenne og om tjenestene er viktig for deltakelse i samfunnet.
- for det andre at dette skal skje ved *effektiv bruk av ressursene*. Både samfunnet, den enkelte aktør på telekommunikasjonsmarkedet og den enkelte forbruker vil være tjent med at de ressurser som finnes i sektoren utnyttes på mest mulig effektiv måte. For samfunnet er det ønskelig at investeringer som foretas utnyttes på optimal måte slik at kapitalressurser ikke blir bundet opp uten å bidra til økonomisk vekst. For aktørene innen telekommunikasjonssektoren vil ineffektiv ressursbruk kunne bety økte investeringer og lav inntjening i forhold til investert kapital. For brukerne av teletjenester vil effektiv utnyttelse av ressursene kunne bidra til at nye tjenester kan tilbys, med god kvalitet og til lavere priser.

Virkemidlet som benyttes for å oppnå de nevnte formål er *virksom konkurranse*.¹²⁴ Den teknologiske og markedsmessige utviklingen gjorde at det ble antatt at virksom konkurranse innen telekommunikasjonsmarkedet ville

124. Formålet om virksom konkurranse i teleloven må sees i sammenheng med de formål og virkemidler som følger av konkurranseloven, jf. "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.8, som har som utgangspunkt å oppnå effektiv utnyttelse av samfunnsressursene ved at virksom konkurranse stimuleres og opprettholdes.

kunne bidra til økt utnyttelse av ressursene, fortsatt fall i prisene og utvikling av nye tjenester. Virksom konkurranse er imidlertid ikke noe telepolitisk mål i seg selv, men kun et virkemiddel for å oppnå de fastsatte mål.

Formålsbestemmelsen i bokstav a) angir det som kan sies å være lovens hovedformål, mens formålene i bokstavene b) til h) for en stor del kan sies å være utfyllende i forhold til dette.

Av § 1-3 bokstav b) fremgår det at et av lovens formål er å *fremme landsdekkende tilbud av grunnleggende teletjenester til like vilkår*. Dette underbygger et av hovedmålene i telepolitikken som nevnt over, og er et formål som må sees i sammenheng med politiske målsetninger om å bevare en spredt bosetting, økt økonomisk vekst i distriktene og et fungerende demokrati. Hva som skal anses som grunnleggende teletjenester vil kunne endre seg over tid. Grunnleggende teletjenester omfatter i dag offentlig taletelefoni¹²⁵, leide samband (samband opp til 2 Mbit/s) og tilknytning til digitalt nett. Telenor er gjennom konsesjon pålagt å levere disse tjenestene, jf. "*Markedsadgang*" i kapittel 5.1.5.

Det er også et formål for teleloven etter § 1-3 bokstav c) å *fremme teknisk kvalitet og sikkerhet*. Høy teknisk kvalitet på telekommunikasjonsnettene vil være en forutsetning for at sikkerheten skal være tilfredsstillende, og motsatt vil det for å sikre en høy teknisk kvalitet være avgjørende at sikkerheten er tilfredsstillende. Videre vil høy teknisk kvalitet være viktig for å kunne tilby et bredt spekter av tjenester, for utviklingen av nye tjenester og for at lovens øvrige formål skal kunne bli oppfylt. Kvalitet og sikkerhet har også stor betydning for en rekke viktige nasjonale samfunnsoppgaver f.eks. brannvern, politi, redningstjeneste, nødhjelp og totalforsvaret. Telenor er gjennom konsesjon pålagt spesielle samfunnsplagte oppgaver i forhold til totalforsvaret.

I telelovens § 1-3 bokstav d) angis det videre at det er et formål å *fremme tilgang til åpne telenett og teletjenester*. Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med § 1-3 bokstav e) som sier at det er et formål å *fremme samordning av telenett eller teletjenester*. Disse formålsangivelsene har nær tilknytning til hovedformålene i § 1-3 bokstav a) om å sikre effektiv bruk av ressursene og virksom konkurranse i telesektoren. For å kunne oppnå virksom konkurranse er det viktig at nye tilbydere får benytte eksisterende nettressurser:

- en viktig forutsetning for dette er tilgang til åpne telenett og teletjenester. Den spesifikke reguleringen knyttet til åpne telenett og -tjenester omtales ofte som ONP-regulering (Open Network Provisions). Et viktig hensyn bak denne reguleringen er å redusere eller hindre aktører med sterk markedsstilling i å misbruke sin markedsposisjon. Dette har sin bakgrunn i behovet for å bryte opp de legale og de facto monopolene som tidligere har preget telemarkedene. Gjennom konkurransefremmende regler pålegges aktørene som har sterk markedsstilling å opptre på en måte som skal bidra til fungerende konkurranse i markedet. Regulering av åpne telenett og -tjenester er et sentralt virkemiddel i EUs reregulering og er en del av EØS-avtalen. Bestemmelser om dette er tatt inn i telelovens § 2-3, § 8-1, § 8-2 og i forskrifter.
- en annen viktig forutsetning for å oppnå virksom konkurranse er samordning av telenett og -tjenester. Dette krever gjensidig trafikkutveksling (såkalt samtrafikk) mellom tilbydere av telenett og -tjenester som bygger

125. Leveringsforpliktelsen av offentlig taletelefoni omfatter også ytelser til funksjonshemmede i form av teksttelefon for tale- og hørselshemmede og refusjonsordning for blinde og svaksynte ved bruk av opplysningstjenesten. Dessuten inngår tilgang til telefonautomater på offentlig sted med ordinær taksering.

på fysiske og logiske sammenkoblinger av telenett og -tjenester. Samtrafikk er avgjørende for å sikre at nye tilbydere får adgang til eksisterende nett, og for at sluttbrukere kan kommunisere med hverandre og ha tilgang til andre telenett og -tjenester uavhengig av tilbydertilknytning.

I § 1-3 bokstav f) er det videre angitt at teleloven har som formål å fremme *behovstilpassede teletjenester*. Gjennom loven ønskes det å legge til rette for utvikling og tilbud av teletjenester som er tilpasset behovene for telekommunikasjon, herunder teletjenester og teleutstyr for funksjonshemmede, eldre og andre brukere med behov for spesialtilpassede teletjenester.

Fremme av forbrukerinteresser er etter § 1-3 bokstav g) også et av telelovens formål. Hensikten er gjennom teleloven å verne om og fremme forbrukernes interesser. Bestemmelsen må også sees i sammenheng med bokstav b), og forstås slik at brukerne skal ha tilgang på grunnleggende teletjenester på like vilkår.

I henhold til § 1-3 bokstav h) er *personvern og privatlivets fred* angitt som et formål teleloven skal fremme. Formålet som er angitt i § 1-3 bokstav c) om teknisk kvalitet og sikkerhet må også sees i denne sammenheng. Med dagens teknologi vil det til enhver tid kunne eksistere et stort antall opplysninger om enkeltpersoners bruk og innholdet av telekommunikasjon. Det er et formål med loven å sikre at opplysninger om enkeltpersoners telekommunikasjon ikke blir brukt på en måte som krenker den enkeltes personvern. Det er derfor tatt inn flere bestemmelser som skal sikre kundenes telekommunikasjon bl.a. mot ulovlig avlytting, annen ulovlig tilgang til informasjon og ulovlige inngrep i telenettet.

5.1.4 Definisjoner

I telelovens § 1-6 er det tatt inn en rekke definisjoner av sentrale begreper i loven. I forskrift om offentlig telenett og offentlig teletjeneste gis det også en oversikt over definisjoner. Under kommenteres de viktigste av definisjonene.

Definisjonen av *telekommunikasjon* i § 1-6 a) er bestemmende for lovens virkeområde og har følgende ordlyd:

«overføring av lyd, tekst, bilder eller andre data ved hjelp av lys, radiosignaler eller andre elektromagnetiske signaler i et kommunikasjonssystem for signalbefordring.»

I henhold til denne definisjonen er det fire hovedvilkår som må oppfylles for at en aktivitet skal anses for å være telekommunikasjon:

- Det må foregå en «*overføring*». Med overføring menes at informasjon må sendes fra ett sted til et annet, uten at det kreves at den lagres noe annet sted, eller er lagret der den sendes fra.
- Det som overføres må være «*lyd, tekst, bilder eller andre data*». Dette omfatter alle typer informasjon som kan være meningsfylt for mennesker.
- Overføringen må skje ved «*lys, radiobølger eller andre elektromagnetiske signaler*» Dette omfatter alle kjente måter å overføre informasjon på, både digitalt og analogt, og uavhengig av om det skjer trådløst, i fiberoptiske kabler, i kobbertråd eller på andre måter.
- Overføringen må skje i et «*kommunikasjonssystem for signalbefordring*» Det vil si at overføring av informasjon som ikke skjer innen et slikt system ikke anses som telekommunikasjon, eksempelvis semafori. Det er ikke noe

krav til kommunikasjonssystemet med hensyn til overføringskapasitet m.v.

Oppsummeringsvis kan man si at telekommunikasjon slik det defineres i teleloven i prinsippet omfatter all signaloverføring uavhengig av valgt teknisk løsning, *såfremt* signaloverføringen kan sies å skje i et kommunikasjonssystem.

Begrepet *teletjeneste* er i § 1-6 bokstav d) definert som «Tilbud i næringsøyemed om formidling av telekommunikasjon helt eller delvis ved hjelp av overføring i telenett, som ikke er kringkasting». Utfra dette vil enhver formidling av telekommunikasjon være å anse som teletjeneste, med to unntak:

- Dersom slik formidling ikke skjer i næringsøyemed er den ikke å anse som teletjeneste. For at noe kan sies å være i næringsøyemed må den som formidler telekommunikasjonen kreve betaling for tjenesten eller telekommunikasjonen må på annen måte sies å være et ledd i økonomisk motivert virksomhet. Dette unntak innebærer eksempelvis at forsvarets formidling av telekommunikasjon til eget formål ikke anses som teletjeneste i henhold til definisjonen.
- Det andre unntaket er hvis det som formidles er kringkasting. Dette unntaket er avhengig av innholdet i det som formidles, og det må sees hen til definisjonen av kringkasting for å avgjøre den konkrete grensedragningen, jf. "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.2.

Offentlig telefontjeneste, eller taletelefoni som det også kalles, er i teleforskriftens § 1-3 bokstav d) definert som «Offentlig teletjeneste som består av direkte formidling og svitsjing av sanntids tale gjennom offentlige svitsjede nett (fastnett eller mobilt nett), slik at sluttbruker ved bruk av fast eller mobilt terminalutstyr får mulighet til å kommunisere via et nettermineringspunkt med andre sluttbrukere».

Telenett er i § 1-6 bokstav c) definert som «nett for transport og fordeling av signaler mellom bestemte termineringspunkter ved hjelp av trådforbindelse, radio, optiske eller andre elektromagnetiske overføringsmåter». I henhold til denne definisjonen vil alle typer infrastrukturer (faste og mobile), uavhengig av eierforhold og bruksformål, være omfattet. Telenettet er avgrenset av termineringspunktene, slik at utstyr og system som knyttes til nettet ikke anses som en del av telenettet. Dersom infrastrukturen fra termineringspunktene er tilgjengelig for, eller beregnet til bruk for, allmennheten er det et offentlig telenett, jf. bokstav e).

Samtrafikk er definert i § 1-6 bokstav i) som «gjensidig trafikkutveksling mellom tilbydere av tilgang til telenett og teletjeneste som bygger på fysisk og logisk sammenkobling av telenett og teletjenester slik at sluttbrukere kan kommunisere med hverandre og ha tilgang til andre telenett og teletjenester uavhengig av tilbydertilknytning». Som det fremgår av definisjonen er det et vilkår for samtrafikk at det foregår gjensidig trafikkutveksling, dvs. at det må foregå en toveis kommunikasjon mellom partene. Videre er det et vilkår at den gjensidige samtrafikk skal være basert på en fysisk og logisk sammenkobling. Definisjonen av samtrafikk ble tilføyet ved lov av 26. juni 1998 om endringer av teleloven, og har særlig betydning for de forpliktelser som legges på aktører som har sterk markedsstilling.

Tilbud om overføringskapasitet defineres i § 1-6 bokstav f) som «tilbud om teletjeneste som består i overføring som ikke omfatter brukerkontrollert svitsjing». Med brukerkontrollert svitsjing menes at en bruker eller brukers telestyr (på et tidspunkt rett før eller under signaloverføring), kan velge mellom forskjellige termineringspunkter for mottak av signaler.

5.1.5 Markedsadgang

Fra 1. januar 1998 er det full konkurranse i alle deler av det norske telemarkedet. Adgang til markedet er likevel regulert gjennom telelovgivningen, dels for å sikre oppnåelsen av fastlagte telepolitiske mål og dels for å sikre grunnlaget for en effektiv konkurranse på like vilkår.

De største aktørene på telekommunikasjonsmarkedet er underlagt de mest vidtrekkende plikter og kontroll, fordi det er ansett nødvendig å regulere aktører med spesiell mulighet for å påvirke markedsvilkårene frem til det er etablert effektiv konkurranse mellom likeverdige aktører.

Konsesjonsplikten for telekommunikasjonsvirksomhet er begrenset til visse typer telenett og -tjenester. I henhold til telelovens § 2-1 og teleforskriftens § 2-1 må enhver tilbyder som anlegger, innehar eller driver offentlig telenett for tilbud av overføringskapasitet eller som tilbyr offentlig telefontjeneste ha *konsesjon* dersom vedkommende har sterk markedsstilling. Selv om det er innført en konsesjonsplikt er det ikke aktuelt å begrense antall aktører som får tilgang på markedet med mindre det er mangel på frekvensressurser. Teleloven § 5-2 krever konsesjon av enhver som ønsker å ta i bruk frekvenser i det elektromagnetiske spekteret. Eksempelvis er det gitt et begrenset antall konsesjoner til å drive mobiltelefoni.

Det er kun aktører med *sterk markedsstilling*¹²⁶ som har konsesjonsplikt. Det fremgår av telelovens § 2-1 at en tilbyder normalt vil regnes for å ha sterk markedsstilling dersom han har en markedsandel på 25 % eller mer innen det geografiske markedet hvor han tilbyr sine tjenester. Ved vurderingen av om den aktuelle virksomheten har sterk markedsstilling vil telemyndighetene ta utgangspunkt i det aktuelle geografiske marked og det produktmarkedet aktøren opererer i. Dernest vil myndighetene vurdere om virksomheten bruker eller har mulighet for å bruke sin markedsstilling til å påvirke prisene eller andre vilkår i markedet. Telemyndighetene vil etter en konkret vurdering også kunne bestemme at en aktør som har lavere markedsandel enn 25 % kan sies å ha sterk markedsstilling, og motsatt at en aktør som har en høyere markedsandel ikke har slik stilling. I henhold til § 2-1 tredje ledd kan telemyndigheten ved forskrift fastsette kriterier som skal anvendes ved avgjørelsen av om en virksomhet har sterk markedsstilling. Telemyndighetene har hittil ansett Telenor AS, Telenor Mobil AS og NetCom GSM AS for å ha sterk markedsstilling.

I kraft av telelovens § 2-2 kan det knyttes *vilkår til konsesjon* som gis i henhold til § 2-1. Bl.a. gjennom slike vilkår kan det sikres at leveringsforpliktelsene for grunnleggende teletjenester til alle deler av landet blir ivaretatt. Disse vilkår kan gjelde krav om geografisk dekningsområde for nett eller tjenester, krav om sammenknytning og samordning av telenett og teletjeneste, bruken av nummer m.v. i samsvar med nasjonale nummerplaner, bruken av standarder, beregning av priser og prisfastsetting samt krav til reg-

126. Begrepet sterk markedsstilling har en egen betydning i teleretten, og er ikke uten videre sammenfallende med begrepet dominerende stilling som er sentralt i konkurranseretten.

nskapssystem, krav til abonnementsvilkår og unntak for offentliggjorte vilkår og krav om tilknytning mellom jordbundet og ikke-jordbundet telenett.

Tilbydere av visse typer telenett og -tjenester og som ikke har sterk markedsstilling er pålagt *registreringsplikt*. Dette gir nye aktører en lav etablerings terskel. Telelovens § 3-1 og teleforskriftens § 2-2 pålegger tilbydere som skal anlegge, drifte eller tilby tilgang til offentlig telenett og/eller tilby offentlig telefontjeneste og overføringskapasitet, og som ikke omfattes av konsesjonsplikten, å registrere virksomheten. Registreringen skjer ved melding til Post- og teletilsynet, og omfatter tilbyderens firmanavn, adresse og kontaktperson, beskrivelse av det offentlige telenettets geografiske utstrekning og plassering inkludert eventuelle forbindelser til utlandet, spesifisering av de tekniske grensesnitt og oversikt over de offentlige telefontjenester som skal leveres i telenettet. Post- og teletilsynet har utarbeidet skjema for slik registrering.

Markedsaktører med sterk markedsstilling er pålagt å tilby konkurrerende virksomheter tilgang til nett og teletjenester, og har en utvidet plikt til å inngå samtrafikkavtaler med andre aktører.

- Aktører med sterk markedsstilling er ved telelovens § 2-3 og ved ulike forskrifter pålagt å *stille eget nett eller tjeneste til rådighet for andre på objektive, oversiktlige og ikke-diskriminerende vilkår*. Tilgangen til offentlig telenett, offentlig telefontjeneste eller overføringskapasitet som drives av tilbyder med sterk markedsstilling skal være åpen og ikke diskriminere noen. I teleforskriftens "*Konvergens*" i kapittel 3 er det stilt krav om at tilbydere med sterk markedsstilling skal utarbeide standardavtaler, ha kostnadsorienterte priser og føre kostnadsregnskap. Vilkårene skal være tilsvarende de vilkår som tilbys for bruk i egen virksomhet. Disse aktørene har i tillegg spesielle plikter bl.a. til å offentliggjøre tilbud, leveringsvilkår og registrering, lagring og rapportering av opplysninger.
- Alle tilbydere av tilgang til offentlig telenett og av offentlig teletjeneste har i henhold til teleforskriftens § 4-2 rett og plikt til å forhandle om *samtrafikk* med annen tilbyder. I tillegg er aktører med sterk markedsstilling innen tilgang til offentlig telenett, offentlig telefontjeneste eller overføringskapasitet, i teleforskriftens § 4-3 pålagt å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk fra andre tilbydere av offentlig telenett og offentlig teletjeneste. Reglene om samtrafikk skal sikre de tekniske og kommersielle vilkår for sammenkobling av forskjellige nett og tjenester, slik at brukerne kan få kontakt med hverandre uavhengig av kundeforholdet. Tilbydere med sterk markedsstilling skal utarbeide standardvilkår for slik tilgang til deres nett og/eller tjenester, og tilgangen skal leveres til kostnadsorienterte priser.

Gjennom teleloven og teleforskriften er det ellers en rekke generelle bestemmelser som i ulik grad er knyttet til aktører som tilbyr tilgang til offentlig telenett, offentlig telefontjeneste, offentlig teletjeneste og overføringskapasitet. Dette gjelder bl.a. bestemmelser om tildeling av nummer, opplysningsplikt, kvalitetskrav til nett og tjenester, leveringsvilkår, nummeropplysning, nødmeldingstjeneste, sikring av kundenes telekommunikasjon mv. I teleloven og i forskriftsverket er det ellers en del bestemmelser som omhandler teleutstyr og godkjenning og innførsel av dette.

5.1.6 Innholdsregulering

Reguleringen av innholdet i teletjenester er begrenset, og gjelder bare for *teletorgtjenester*. I teletorgforskriftens § 2 bokstav a) er teletorgtjeneste definert som et tjenestetilbud via offentlig telefontjeneste hvor tilbyder av offentlig telenett eller teletjeneste sørger for registrering av bruken av tjenesten samt fakturering og oppkreving av vederlaget for en tjenesteleverandør. Teletorgtjenester tilbys under særskilte telefonnummer.

Teletorgforskriften regulerer innholdet i teletorgtjenester, bl.a. ved regler som pålegger tilbyder å ha et særlig innhold i sine tjenester, regler som forbyr nærmere bestemt innhold og regler som stiller visse krav til innholdet og hvem det er beregnet for.

I teletorgforskriftens § 7 er det fastsatt at bruker vederlagsfritt skal opplyses om taksten for den aktuelle tjeneste før den tas i bruk. Tilbyder er således pålagt å gi tjenesten et særlig startinnhold. I praksis gjøres dette ved at en talemaskin automatisk leser opp en melding som informerer om taksten. Bruker må deretter benytte en nærmere angitt tast for å få tilgang til tjenesten.

Videre angir forskriftens § 10 grenser for hva som er lovlig innhold for teletorgtjenester. For det første er det bestemt at innholdet ikke må krenke sømmelighet eller virke forrående eller moralsk nedbrytende. For det andre at tjenesten ikke må inneholde kontaktformidling. For det tredje er det bestemt at innholdet ikke må omfatte seksuelle eller erotiske forhold, eller som kunne oppfattes å gjelde slike forhold. Videre er det et krav at innholdet i informasjonsformidlingen må være lovlig, og endelig at innholdet i tjenesten ikke må være særlig rettet mot noen under 16 år.

På bakgrunn av usikkerhet om hjemmelen for teletorgforskriften var tilfredsstillende, ble det ved lov av 30. april 1999 om endringer i teleloven gitt en ny hjemmel i telelovens § 6-6.

Forskriften om teletorg er p.t. under revisjon av Samferdselsdepartementet. Ett av de spørsmål som reiser seg i forbindelse med revisjonen av regelverket er hvorvidt forskriften skal regulere tjenestenes innhold. I de fleste land som regulerer teletorgtjenester finnes det ingen innholdsmessig begrensning for tilbud av teletorgtjenester utover alminnelig nasjonal straffelovgivning.

For teletorgtjenester er det i tillegg til forskriften etablert et selvregulerende regime. Teletorgforskriftens § 19 hjemler dette. «Regler for teletorg» ble fremforhandlet 1. juli 1994 mellom Televerket, Teletorgforum og Forbrukerrådet. Alle som ønsker å tilby teletorgtjenester forplikter seg til å følge disse reglene og sørge for at deres innholdsleverandører gjør det samme. Teletorgrådet er klageinstans for brukere som ønsker å klage på tjenester. Alle innholdsleverandører forplikter seg til å avstå en prosentvis andel av sine inntekter til teletorgfondet for å finansiere virksomheten til Teletorgrådet og dets sekretariat.

5.1.7 Prisregulering

I teleloven og forskriftene er det gitt regler for både indirekte og direkte prisregulering av teletjenester.¹²⁷ Disse reglene får for en stor del anvendelse på aktører med sterk markedsstilling.

127. Indirekte prisregulering innebærer at det finnes regler som inneholder prinsipper for prisfastsettelsen for en del tjenester, mens direkte prisregulering vil si at det er etablert bestemmelser som inneholder maksimaltakster for noen tjenester.

Når det gjelder indirekte prisregulering så er det i teleforskriftens "*Konvergens*" i kapittel 3 og 4, jf. telelovens § 2-3, nedfelt en rekke bestemmelser som regulerer tilbydere med sterk markedsstilling. Tilbydere med sterk markedsstilling skal tilby tilgang til offentlig telenett, levering av offentlig telefontjeneste, overføringskapasitet og samtrafikk knyttet til de forannevnte tjenester til *kostnadsorienterte priser*. Tilbydere av tilgang til offentlig mobilkommunikasjonsnett og offentlig mobilkommunikasjonstjeneste skal tilby samtrafikk til kostnadsorienterte priser bare dersom tilbydere har sterk markedsstilling i det totale nasjonale samtrafikkmarkedet.

Med kostnadsorienterte priser menes at prisene skal fastsettes i forhold til de reelle kostnader knyttet til de enkelte tjenestene. For å oppnå dette er det bl.a. oppstilt krav om at tilbydere skal utarbeide eget kostnadsregnskap som grunnlag for kontroll med prisfastsettelsen. Prisene skal fastsettes objektivt på grunnlag av kostnadene og de skal være ikke-diskriminerende, noe som innebærer at det skal være like vilkår for alle kjøpere uavhengig av om de er interne eller eksterne. Dette innebærer at tilbyderen ikke kan krysssubsidiere fra ett forretningsområde til et annet. Videre er det bestemmelser om at prisene skal fastsettes slik at brukeren ikke betaler for tjenester og funksjoner som ikke er nødvendige for den tjenesten det er anmodet om. I tillegg er det bestemmelser for hvilke deler som normalt skal inngå i prisene som settes for offentlig telefontjeneste og overføringskapasitet. Endelig er adgangen til å gi rabatter regulert slik at dette bare kan gis såfremt de gjenspeiler reelle kostnadsbesparelser.

Direkte prisregulering er blitt benyttet i to tilfeller:

- For å motvirke mulige urimelige regionale prisforskjeller ble en maksimalprisordning for taletelefoni og leide samband innført fra 1. januar 1997. Dette vedtaket ble gjort med hjemmel i telelovens § 2-2 og § 6 i den midlertidige konsesjon til Telenor AS av 20. november 1996. Telenor er i henhold til vedtaket om maksimalpriser pålagt å utarbeide og offentliggjøre en prisliste som angir de maksimale priser som kan kreves innen taletelefoni og leid samband. Når det gjelder maksimalpris og prisendringer for taletelefoni baseres dette på en vurdering av en representativ «kurv» av produkter vektet etter de ulike produkters andel av den samlede utgift for sluttbruker. I vedtaket om maksimalpriser er det videre fastsatt at departementet vil fastsette krav til realprisreduksjon, som innebærer den minimumsreduksjon som Telenor samlet må foreta av sine priser årlig.¹²⁸ For perioden 1998-1999 og 1999-2000 er denne fastsatt til 3 %.
- I teletorgforskriftens § 11 og § 12 er det satt maksimalpriser for hva ulike typer teletorgtjenester kan koste. Det er forskjellige maksimalsatser for de ulike typer tjenester, men ingen tjeneste som skal betales per minutt kan koste mer enn 22 kr per minutt. I tillegg er det fastsatt et tak på 40 kr for det totale vederlag per samtale hvis tjenesten innebærer en form for spill eller konkurranse.

5.1.8 Tilsynsmyndigheter og tilsyn

Tilsyn og kontroll med loven samt utøvelse av forvaltningsoppgaver etter loven er tillagt Kongen, Samferdselsdepartementet, Statens teleforvaltningssråd og Post- og teletilsynet.

128. Ved fastsettelse av prislister vil Telenor kunne velge ulike prisendringer for de enkelte produktene i kurven så lenge det samlede kravet oppfylles.

Store deler av de oppgaver som etter teleloven er tillagt Kongen er delegert til Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet legger grunnlaget for utformingen av telepolitikken og har et overordnet ansvar for telereguleringen og tilsynsfunksjonene, herunder teleloven og EØS-avtalen i forhold til telekommunikasjonssektoren. Departementets viktigste oppgaver er knyttet til rammevilkår for televirksomheten, herunder lov og forskriftsarbeid, konsesjoner etter telelovgivningen og internasjonalt samarbeid vedr. telekommunikasjoner, herunder EØS, WTO/GATS, OECD, ITU, CEPT og de internasjonale satellittorganisasjonene.

Videre er Samferdselsdepartementet jf. nedenfor klageinstans for avgjørelser fattet av Post- og teletilsynet som er telepolitiske og prinsipielle, men som ikke er av ren konkurransemessig art.

Post- og teletilsynet er det sentrale utøvende kontroll- og tilsynsorgan på teleområdet. Tilsynet skal innenfor rammen av gjeldende lovgivning for televirksomhet utøve forvaltningsmyndighet slik overordnet myndighet fastsetter.¹²⁹ På teleområdet skal tilsynet bl.a. føre kontroll med at lover, forskrifter og konsesjonsvilkår etterleves, føre tilsyn med aktører i sektoren, føre registre over aktuelle aktører på området i henhold til bestemmelser i lov og forskrift, utarbeide forskrifter, forvalte autorisasjonsordninger, forestå typegodkjenninger, forestå markedskontroll av teleutstyr, ha ansvaret for telestandardisering, forestå frekvensforvaltning og nummerforvaltning og delta i internasjonalt arbeid i telesektoren.

Post- og teletilsynet skal av eget initiativ og på forespørsel gi råd til Samferdselsdepartementet i saker vedrørende post- og telekommunikasjon. Videre skal tilsynet forberede klagesaker for Statens teleforvaltningsråd, Samferdselsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet i samsvar med gjeldende klageordning for teleområdet.

Samferdselsdepartementet og Statens teleforvaltningsråd er klageorgan i klagesaker over vedtak som Post- og teletilsynet har truffet. Statens teleforvaltningsråd er klageinstans der dette er særskilt bestemt i forskrifter på teleområdet. Sentralt her står vedtak som Post- og teletilsynet treffer etter bestemmelser i tekniske forskrifter eller etter regler nedfelt i ONP-regelverket, jf. f.eks. forskrift av 5. desember 1997 om offentlig telenett og teletjeneste, med mindre klagen skal avgjøres av Samferdselsdepartementet eller Arbeids- og administrasjonsdepartementet, se nedenfor.

Klagesaker som er av prinsipiell betydning eller av telepolitisk karakter, skal rådet forelegge for Samferdselsdepartementet til avgjørelse med begrunnet forslag til vedtak. Klagesaker av konkurransemessig karakter skal rådet på samme måte forelegge for Arbeids- og administrasjonsdepartementet til avgjørelse. En klagesak vil særlig være av konkurransemessig karakter hvis den gjelder tvist mellom konkurrerende tilbydere av tilgang til offentlig telenett eller teletjeneste vedrørende f.eks. tilgang til tjenestene, priser eller leveringsvilkår. Nærmere avgrensning kan foretas i forskrifter, jf. f.eks. forskrift om offentlig telenett og teletjeneste § 5-4. Det vises også til omtalen av klageordningen i Ot.prp.nr. 31 (1997-98) Om lov om endringer i lov 23. juni 1995 nr. 39 om telekommunikasjon pkt. 3.5, jf. Innst.O.nr. 33 (1997-98).

129. I saker som Post- og teletilsynet behandler etter telelovens § 8-1 utøver tilsynet sin myndighet på et faglig selvstendig og uavhengig grunnlag. Samferdselsdepartementet eller andre kan således ikke gi instruks om behandling av enkeltsaker som bringes inn for tilsynet, og det kan heller ikke gis instruks om lov- eller forskriftstolkning eller skjønnsutøvelsen i slike saker.

Det sektorspesifikke regelverket som er fastsatt med hjemmel i telelovgivningen, overlapper i noen grad det regelverk som er fastsatt i konkurranselovgivningen og som Konkurransetilsynet er satt til å håndheve. Den overlappende kompetansen vedrører i hovedsak tilsyn med priser og vilkår fastsatt av markedsaktørene. På oppdrag av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Samferdselsdepartementet har Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet utarbeidet en felles rapport om forholdene mellom tilsynene, hvor det gis et sett av retningslinjer for samordning og samarbeid mellom tilsynene.

5.1.9 Internasjonale forpliktelser

Det er lange tradisjoner for omfattende internasjonalt samarbeid på teleområdet. Nedenfor gis det en oversikt over de viktigste internasjonale forpliktelser Norge har påtatt seg innen telekommunikasjonssektoren.

EØS-regelverket

Telekommunikasjon omfattes av regelverket for det indre marked, og er en del av EØS-avtalen. Norske myndigheter har forpliktet seg til å gjennomføre bestemmelsene på dette området i nasjonal lovgivning. Liberaliseringen innenfor EU har skjedd skrittvis. Nedenfor vil det bli gitt en oversikt over sentrale EU-rettsakter vedrørende teletjenester:

Rådsdirektiv 90/387 om tilgang til åpne telenett, det såkalte ONP-rammedirektivet (Open Network Provisions), har som siktemål å tilrettelegge for etablering av nye markedsaktører, hindre eksisterende aktørers misbruk av sin dominerende stilling og tilrettelegge for tjenester som kan dekke hele Europa. Dette ble gjort ved å harmonisere vilkårene for åpen og effektiv tilgang til og bruk av offentlige telenett og teletjenester. I direktivet er det nedfelt grunnprinsipper for disse vilkår. Vilråene skal være; basert på objektive kriterier, oversiktlige og tilgjengelige, sikre tilgang på ikke-diskriminerende vilkår og takstene skal være kostnadsorienterte samtidig som hele befolkningen skal sikres tilgang til grunnleggende teletjenester.

Kommisjonsdirektiv 90/388 om konkurranse på markedene for teletjenester, det såkalte tjenesteliberaliseringsdirektivet, gir bestemmelser om å oppheve alle eneretter for å yte nærmere bestemte teletjenester, og sikring av alle markedsaktørenes rett til å yte slike tjenester. I første omgang omfattet liberaliseringen verdiøkende tjenester.

Rådsdirektiv 92/44 om anvendelse av vilkår for tilgang til åpne telenett på leide samband, det såkalte leide sambanddirektivet, gav ONP-prinsippene anvendelse også i forhold til leie av overføringskapasitet, og adgangen til å fremleie slik kapasitet.

Ved endring av terminaldirektivet og tjenesteliberaliseringsdirektivet ble det i 1994 åpnet for konkurranse innen satellittkommunikasjon med hensyn til utstyr for jordstasjoner og tilbud av teletjenester formidlet via satellitt.

Markedet for infrastruktur ble åpnet for begrenset konkurranse ved at det ved terminaldirektivet ble endret i 1996 slik at det ble tillatt å formidle teletjenester via eksisterende nett, eksempelvis nett for kabel-TV.

Ved vedtakelsen av *kommisjonsdirektiv 96/19 om innføring av full konkurranse på telekommunikasjonsmarkedet* gjennom endring av tjenesteliberaliseringsdirektivet ved endringer i ONP-direktivet, ble det med virkning fra 1. januar 1998 vedtatt å avvile de resterende eneretter og således åpne for full

konkurransen inne telekommunikasjonssektoren. Dette gjaldt særlig adgangen til å etablere ny infrastruktur for telekommunikasjonsformål og til å tilby taletelefoni.

EU har startet opp med en gjennomgang av sitt regelverk for telesektoren. Revisjonen tar sikte på at evt. ny lovgivning skal kunne implementeres i medlemslandene i 2002/2003.

International Telecommunication Union (ITU)

Norge er tilsluttet til ITU som er en FN-organisasjon. ITU har stor innflytelse på den internasjonale utvikling av telekommunikasjonssektoren bl.a. gjennom å koordinere arbeid med standardisering, internasjonale avregningstakster og at organisasjonen har ansvaret for det internasjonale radioreglementet som bl.a. gir regler for tildeling og bruk av frekvenser.

Bruk av frekvenser til forskjellige formål er i stor grad regulert gjennom allokeringer gjort av ITU. Allokeringene samles i ITUs radioreglement, og revideres annet hvert år på verdens radiokonferanse (WRC). Det internasjonale radioreglementet deler frekvensspekteret opp i forskjellige segmenter, eller bånd, for en eller flere definerte radiotjenester og inneholder detaljerte forskrifter for bruk av frekvensene. Innenfor den internasjonale reguleringen av allokerte frekvensbånd, foretar Post- og teletilsynet nasjonale tildelinger av frekvenskonsesjoner for drift av radiotjenester i Norge.

Verdens handelsorganisasjon (WTO)

Norge har som en del av samarbeidet innen Verdens handelsorganisasjon tilsluttet seg Generalavtalen om handel med tjenester (GATS). Gjennom sin tilslutning til avtalens fjerde protokoll har Norge forpliktet seg til å gi alle medlemsland i WTO samme adgang til markedet som aktører innenfor EØS-området.

5.2 Kringkastingslovgivningen

5.2.1 Innledning

De første faste kringkastingsendinger i Norge startet opp i Oslo-området i 1925. Virksomheten ble drevet i privat regi og etter hvert fantes det selskaper som drev kringkasting også i de øvrige større norske byene. I 1933 vedtok Stortinget at all kringkastingsvirksomhet skulle skje i regi av staten. NRK ble opprettet og eksisterende virksomhet ble overtatt av den statlige kringkasteren. NRK var enerådende som kringkaster fram til 1981. Da ble det åpnet adgang for private radioprøvesendinger. I 1981/82 ble det også tillatt med lokal-TV-sendinger. I 1992 fikk TV 2 AS konsesjon til å drive riksdekkende reklamefinansiert TV. Året etter fikk P4 Radio Hele Norge AS konsesjon til å drive landsdekkende radiovirksomhet.

Kringkastingsvirksomhet reguleres av lov om kringkasting av 4. desember 1992 nr. 127, som trådte i kraft 1. januar 1994.¹³⁰ Kringkastingsloven kan

¹³⁰Loven er sist endret ved lover av 15. mai og 22. mai 1998, satt i kraft henholdsvis fra 1. juli og 1. juni 1998.

karakteriseres som en fullmaktslov. Kulturdepartementet er gitt adgang til gi forskrifter, og loven er supplert og utfylt av forskrift om kringkasting av 28. februar 1997 nr. 153. Kringkastingsloven av 1992 erstattet fire tidligere lover som regulerte hvert sitt aspekt av kringkastingsvirksomhet, eksempelvis kabelsendinger og reklame i kringkasting. Innholdsmessig hadde disse lovene i store trekk samme innhold som dagens lov.

Bakgrunnen for den nye kringkastingsloven var dels lovtekniske hensyn som tilsa å samle bestemmelsene i en lov, dels de internasjonale forpliktelser Norge hadde påtatt seg særlig gjennom EØS-samarbeidet. I tillegg hadde avskaffelsen av NRKs enerett til å drive kringkastingsvirksomhet skapt et behov for revisjon av lovverket.

I loven sondres det mellom riksdekkende kringkasting og lokalkringkasting. Riksdekkende fjernsyn drives i dag av NRK 1, NRK 2, TV 2 og TVNorge.¹³¹ Riksdekkende radio drives foruten NRK av P4 som har hovedsete på Lillehammer. Det er videre gitt konsesjon for lokal-fjernsyn til 30 konsesjonærer fordelt på like mange konsesjonsområder. For radio er det for tiden tildelt ca. 430 konsesjoner for drift av nærradio.

Kringkasting spiller som massemedium en viktig sosial og politisk funksjon og har en særlig sterk stilling i befolkningen. Kringkastingsmediets sentrale rolle er grunnlaget for NRKs virksomhet som en lisensfinansiert allmennkringkaster, og for at P4, TV2 og aktører med konsesjon for lokal-TV er pålagt å drive som allmennkringkastere.

Begrepet allmennkringkasting lar seg vanskelig beskrive helt presist. Tre ulike elementer står sentralt i begrepet allmennkringkasting. For det første skal allmennkringkastingen være et offentlig gode, noe som i praksis betyr at det skal være gratis tilgjengelig for hele befolkningen. Av denne grunn er det i konsesjonsvilkårene for P4 og TV2 fastlagt dekningskrav.¹³² For det andre skal allmennkringkasterne fremme samfunnsdebatten, noe som er søkt oppfylt ved at det i konsesjonsvilkårene er inntatt bestemmelser om daglige nyhetssendinger. For det tredje skal allmennkringkasterne tilby programmer både for smale og brede grupper i befolkningen, herunder programmer for språklige minoriteter. Disse tre elementene har primært relevans for de riksdekkende kringkasterne. Lokal-TV-konsesjonærer er ikke pålagt krav om bestemte typer tilbud av programmer, utover at de skal tilby programmer med lokal forankring.

5.2.2 Virkeområde

Kringkastingsloven regulerer kringkasting og vil således gjelde for all kringkastingsvirksomhet der virksomheten drives fra Norge. Det saklige virkeområdet henger nært sammen med definisjonen av begrepet kringkasting, som er tatt inn i § 1-1. Kringkastingsdefinisjonen vil bli drøftet nedenfor. Lovens saklige virkeområde er dessuten avgrenset ved at det i § 1-2 er fastsatt at «Tele- og datatjenester omfattes ikke av denne lov». Innholdet i denne avgrensningen må sees i sammenheng med den korresponderende avgrensning i teleloven.¹³³ Grensedragningen mellom kringkasting og telekommunikasjon er uklar i noen tilfeller.¹³⁴ Kongen kan i henhold til kringkastingsloven §

131. TVNorge har mer begrenset dekning enn de øvrige, men kan i prinsippet karakteriseres som riksdekkende. TV3 sender fra London og reguleres derfor etter engelske regler.

132. Innen konsesjonstidens utløp skal mer enn 86 % av befolkningen kunne nås av TV 2s sendinger. P4 er i sine vilkår pålagt 90 % dekningsgrad, mens NRK har dekning opp mot 100 % for NRK1 og P1.

1-1 avgjøre tilfeller hvor det er tvil om en virksomhet er å anse som kringkasting eller ikke.¹³⁵ Kongen er gitt en tilsvarende myndighet i teleloven § 1-1.

5.2.3 Formål

Kringkastingsloven inneholder ingen formålsbestemmelse. Ut fra lovens forarbeider må et hovedformål kunne sies å være å fremme de gjeldende medie- og kulturpolitiske mål, slik disse til enhver tid formuleres av Storting og regjering.¹³⁶ Videre er det et viktig formål med loven å gi myndighetene mulighet til å føre kontroll med den kringkastingsvirksomhet som skjer i Norge, og herunder legge forholdene til rette for at slik virksomhet kan ha grunnlag for å drive på kommersiell basis. I tillegg reflekterer loven som nevnt også de forpliktelser Norge har påtatt seg gjennom EØS-samarbeidet.

5.2.4 Definisjoner

I kringkastingsloven § 1-1 er det inntatt definisjoner av sentrale begreper brukt i loven og forskriftene. Kringkastingsbegrepet er her gitt følgende definisjon:

«Med kringkasting menes utsending av tale, musikk, bilder og liknende med radiobølger eller over tråd, ment til å mottas direkte av allmennheten.»

Ut fra definisjonen er det fem vilkår som må være oppfylt for at en aktivitet skal anses som kringkasting:

- Det må foregå en «utsending».
- Informasjonen må ha form av «tale, musikk, bilder eller lignende».
- Sendingen må kunne mottas av en «allmennhet».
- Avsenderen må ha «ment» å sende signalene til denne gruppen.
- Teknisk sett må utsendingen skje i form av en «direkte» utsending av elektromagnetiske signaler som «radiobølger eller over tråd».

Utsending tilsier at det teknisk sett må sendes ut signaler, i motsetning til at de lagres eksempelvis på film eller annet lagringsmedium.

Den informasjon som sendes må ha form av «tale, musikk, bilder eller lignende», noe som i praksis omfatter nær sagt enhver slags informasjon som kan omsettes til noe meningsfylt for mennesker.

En utsending av informasjon må mottas av en allmennhet for at sendingen kan sies å være kringkasting. Det er noe uklart hva som ligger i begrepet allmennhet, bl.a. fordi det har skiftende betydning i ulike lovverk. I forhold til kringkastingsloven kan det legges til grunn at utsending av signaler som kun kan mottas av mindre avgrensede grupper ikke er kringkasting. Utsending av

133. Telelovens virkeområde er avgrenset mot programvirksomhet i kringkasting eller videresending av program i overføringsnett for kringkasting, jf. telelovens § 1-1 og omtalen i "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.1.

134. Grensedragningsproblematikken vil bli nærmere drøftet i "*Regulering av IKT-sektorene sett i sammenheng*" i kapittel 7.2.

135. Etter det utvalget har fått opplyst har denne adgangen aldri blitt benyttet.

136. Gjeldende medie- og kulturpolitiske mål har blitt lagt til grunn for fortolkningen av kringkastingsdefinisjonen.

signaler som kan mottas av en større og mer uavgrenset gruppe vil kunne være kringkasting dersom de øvrige vilkår er oppfylt.¹³⁷

Det kan stilles spørsmål til om man i forhold til vilkåret om en sending til en allmennhet også må tolke inn et vilkår om synkront eller samtidig mottak av sendingene, alternativt om sendinger som sendes sekvensielt skal anses som sendt til en allmennhet dersom en tilstrekkelig stor krets har tilgang til sendingen innen et avgrenset tidsrom. Utvalget har kommet til at det er mest nærliggende å legge til grunn at et samtidighetskriterium må innfortolkes i definisjonen. Dette innebærer at sendinger som brukerne selv bestiller, og der hver utsending derfor er adressert til individuelle mottakere, ikke faller inn under definisjonen. Denne fortolkningen innebærer at en rekke brukerinitierte tjenester, som f.eks. VOD og mange Internett-tjenester, ikke er å betrakte som kringkasting. Det kan for øvrig nevnes at en slik fortolkning også er i tråd med Kulturdepartementets egen forståelse av definisjonen.¹³⁸

En sending av informasjon er kun kringkasting dersom det er ment at signalene skal sendes til en allmennhet. Dersom dette kun skjer som følge av en teknisk svikt eller annen feiltakelse vil det ikke anses som kringkasting.

Endelig må det foregå en direkte utsending av signaler over radiobølger eller tråd. Med «direkte utsending» menes det at det ikke kan foregå større tidsforsinkelser enn de tidels sekunder som skyldes motstand i kabler m.v.

Lokalkringkasting er i § 1-1 gitt samme definisjon som annen kringkasting, med unntak av at definisjonen her er knyttet opp til utsending innenfor geografisk avgrensede områder.

Reklame er i § 1-1 gitt følgende definisjon: «Med reklame menes enhver form for markedsføring av en vare eller tjeneste mot betaling eller annen form for godtgjøring». Definisjonen omfatter således enhver form for salgsfremmende budskap som sendes med bakgrunn i en økonomisk godtgjørelse enten i form av penger eller andre goder.

Sponsing er definert som «direkte eller indirekte tilskudd til produksjon av kringkastingsprogram gitt av fysisk eller juridisk person som selv ikke er engasjert i produksjon eller kringkasting av slike program».

5.2.5 Markedsadgang

Lovens utgangspunkt er at alle andre enn NRK må ha konsesjon for å drive med kringkasting. Tilsvarende konsesjonsplikt gjelder for opprettelse og drift av anlegg for kringkasting og anlegg for videresending av kringkasting. Konsesjonsinstituttet for drift av kringkasting har blitt brukt for å regulere tilgangen til markedet og til å føre kontroll med markedsaktørene. Konsesjoner skal være tidsavgrensede og tildeles i begrenset utstrekning ut fra to hovedhensyn: knapphet i tilgjengelige sendefrekvenser og at nedslagsfeltet skal være tilstrekkelig til at det kan drives virksomhet på kommersielt grunnlag. Sistnevnte hensyn er særlig blitt vektlagt ved tildeling av konsesjoner for lokalfjernsyn.

137. Begrepet «allmennhet» er diskutert nærmere i Ot.prp.nr. 80 (1984-85) Om nabolandsfjernsyn s. 5. Her ble det lagt til grunn at hva som er en allmennhet må avgjøres etter en konkret vurdering, på grunnlag av f.eks. antall husholdninger, sendingenes formål, grad av interessefellesskap mellom mottakerne og innholdet i sendingene.

138. For en nærmere drøfting av dette spørsmålet, se f.eks. Jon Bing: «Rettslige aspekter ved digital kringkasting», Complex 6/97, s. 62-66.

Det er i loven ikke tatt inn begrensninger mht. hvilke vilkår myndighetene kan fastsette i konsesjoner. Som redegjort for over har myndighetene i forhold til allmennkringkasterne stilt krav til både innhold og geografisk dekning.

Samtidig og uendret videresending av kringkasting i kabelnett kan skje uten konsesjon eller annen tillatelse fra myndighetene. Kabeleiere er imidlertid pålagt formidlingsplikt av allmennkringkasternes sendinger¹³⁹. Videre plikter eierne å foreta undersøkelse av hvilke kringkastingssendinger abonnentene ønsker formidlet i kabelnettet og å gjennomføre abonnentenes valg av sendinger i samsvar med deres prioriteringer.

5.2.6 Innholdsregulering

I kringkastingsloven og kringkastingsforskriften er det nedfelt til dels omfattende reguleringer som på forskjellige måter er bestemmende for innholdet av kringkastingssendinger. Disse reguleringene følger langt på vei av de internasjonale forpliktelser Norge har påtatt seg:

Programkvoter

Riksdekkende kringkastere plikter å avsette minst 50 % av sendeflaten til sending av europeiske verk¹⁴⁰. Dette gjelder den del av sendeflaten som ikke består av nyheter, sport eller underholdningsprogram med konkurransepregede innslag, reklame eller tekst-TV. Videre skal minst 10 % av den samme sendeflate avsettes til sending av europeiske verk produsert av produsenter som er uavhengige av fjernsynsselskapet.

Allmennkringkasterkrav

Som nevnt over i "*Innledning*" i kapittel 5.2.1 er det fastsatt allmennkringkasterkrav for TV2, P4 og lokal-TV-konsesjonærene.

Reklameregler

Kringkastingsloven og kringkastingsforskriften stiller opp flere skranker for mengden reklame i kringkastingssendinger. I lovens § 6-4 er det nedfelt et forbud for NRK til å finansiere sin virksomhet med reklamesendinger. Kulturdepartementet fremmet våren 1999 forslag om at NRK skal tillates å operere med reklame på sin tekst-TV-tjeneste.¹⁴¹

For reklamefinansierte kringkastere er det tatt inn regler om reklamemengde og reklamens utforming. Etter lovens § 3-1 skal blant annet rek-

139. Eieren, eller den som disponerer et kabelnett, er pålagt å formidle fjernsynssendinger fra NRK, TV 2 og bakkesendt allment lokalfjernsyn, jf. kringkastingsforskriftens § 4-2.

For kabelnett som har begrenset teknisk kapasitet for videresending er formidlingsplikten begrenset. Mindre kabelanlegg (mindre enn 25 bygninger/100 husstander) er unntatt fra formidlingsplikten.

140. Med europeiske verk forstås programmer som 1) har sin opprinnelse i stater som har tiltrådt EØS-avtalen, i stater som har tiltrådt Europarådets konvensjon om fjernsyn over landegrensene, eller i andre europeiske land og 2) tilfredsstillende nærmere vilkår knyttet til at produsenten eller produsentene må være etablert i europeiske stater.

141. Se nærmere omtale av dette i "*NRK AS*" i kapittel 3.5.3.2 over, eller i Ot.prp.nr. 55 (1998-99) Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram (Rammene for den forretningsmessige verksemda til Norsk rikskringkasting AS).

lameinnslag samlet ikke overstige 15 % av selskapets daglige sendetid. Videre er det i kringkastingsforskriften § 3-1 fastsatt at reklameinnslag samlet ikke skal utgjøre mer enn 20 % av hver time, det vil si 12 minutter per rullerende time.

Kringkastingsforskriften inneholder enkelte bestemmelser om reklamens innhold og utforming.¹⁴² Språket som benyttes i et reklamebudskap skal som en hovedregel være norsk eller annet språk som benyttes i selskapets egenproduserte programmer. Annet språk vil i denne sammenheng være aktuelt for selskaper som har sendinger på fremmedkulturelle språk eller samisk. Videre er det i forskriftens § 3-4 nedfelt et forbud mot reklameinnslag for visse produkter og budskap. Det er ikke tillatt å sende reklameinnslag som inneholder varemerke eller logo som benyttes i markedsføring av produkt eller tjeneste som det etter norsk regelverk er forbudt å reklamere for, typisk alkohol og tobakk. Det kan heller ikke sendes reklameinnslag for våpen, modeller av våpen eller leketøysutgaver av våpen. Endelig kan det ikke sendes reklameinnslag for livssyn eller politiske budskap.¹⁴³ I kringkastingsforskriftens § 3-6 er det dessuten nedfelt et forbud mot reklameinnslag som er rettet mot barn.¹⁴⁴

Sponsing

Dersom en sending er sponset har kringkastings-selskapet både rett og plikt til å foreta sponsoridentifikasjon før og etter sendingen. Nærmere regler for sponsoridentifikasjoner er gitt i kringkastingsforskriftens § 3-10. Her er det bl.a. fastsatt at dersom et program er sponset, skal det opplyses om dette ved inn- og utannonseringen av programmet. Identifisering av den enkelte sponsor kan totalt være i inntil 10 sekunder. Dersom et program har tre eller flere sponsorer, kan sponsoridentifiseringen totalt utgjøre 30 sekunder. Videre kan identifisering av sponsor ikke inneholde ytterligere informasjon om sponsor.

NRK er underlagt egne regler for sponsing. I disse reglene er det bl.a. fastsatt at NRKs sponseinntekter ikke kan overskride 1 % av selskapet totale inntekter.¹⁴⁵

142. Se kringkastingsforskriftenes §§ 3-2, 3-4, 3-6 og 3-8, jf. kringkastingsloven § 3-1.

143. Forbudet mot politisk reklame har vært gjenstand for offentlig debatt, blant annet knyttet til om kringkastingsloven hjemler et slikt krav og om forbudet er forenlig med Grunnloven § 100 om yttringsfrihet/Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon art 10. Sivilombudsmannen ga i brev av 22. desember 1995 uttrykk for at et slikt forbud bør ha klar hjemmel i lov. Markedsrådet omgjorde i 1998 Forbrukerombudets vedtak om å forby Fremskrittspartiets reklame på TV2, blant annet ved henvisning til sivilombudsmannens uttalelse. Kulturdepartementet har i Ot.prp.nr. 63 (1998-99) Om lov om i endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (Sponsing i kringkasting) foreslått endringer som klargjør hjemmelsgrunnlaget, ved at forbudet inntas som egen bestemmelse i loven. Odels- og lagtinget har gitt sin tilslutning til dette forslaget.

144. Ved avgjørelsen av om et reklameinnslag er særlig rettet mot barn skal det legges vekt på sendetidspunktet, om innslaget gjelder et produkt som er av særlig interesse for barn, om det medvirker barn i innslaget, og om det benyttes animasjon eller annen presentasjonsmåte som særlig appellerer til barn. Da barn og unge er særlig lett påvirkelige er det videre presisert at det ikke kan sendes reklameinnslag for produkt av særlig interesse for barn der det deltar personer eller figurer som har deltatt i barneprogram i radio- eller fjernsynskanal som mottas i Norge.

Tekst-TV

Teknisk sett er tekst-TV-signalene en del av de ordinære kringkastingssignaler og tekst-TV faller inn under definisjonen av kringkasting i lovens § 1-1. Tekst-TV er ikke innholdsmessig definert i lov eller forskrift, men sendinger for fjernsyn som i hovedsak inneholder tekst må anses som tekstfjernsyn. Ved grensetilfeller må det foretas en konkret vurdering av sendingen som helhet. Når det gjelder de innholdsmessige restriksjoner som er beskrevet ovenfor gjelder disse i begrenset grad for tekst-TV. For slike sendinger er det reglene for reklamens innhold som kommer til anvendelse¹⁴⁶.

5.2.7 Prisregulering

Kringkastingen inneholder ikke regler for priser for kringkastingssendinger. Størstedelen av kringkastingprogrammer som sendes fra Norge er gratis, og finansiert ved reklame eller sponning. NRKs sendinger utgjør et viktig unntak fra dette, ved at alle som har TV plikter å svare for lisensavgift, jf. kringkastingen § 8-3.¹⁴⁷

5.2.8 Tilsynsmyndigheter og rådgivende organer*Tilsynsmyndigheter*

Kringkastingpolitikken fastsettes av Stortinget mens det er Kongen i statsråd som er det øverste organ for utøvelse av denne politikken. Store deler av den myndighet som tilligger Kongen er delegert til Kulturdepartementet eller Statens medieforvaltning.

Kulturdepartementets viktigste oppgaver er knyttet til regelverkutforming, konsesjonstildeling, utøvelse av eierrollen i NRK, deltakelse i internasjonale fora, samt som klageorgan for avgjørelser truffet av Statens medieforvaltning.

Statens medieforvaltning har som sin hovedoppgave å være forvaltningssorgan for kringkasting og lokalkringkasting, jf. lovens § 2-1. I dette ligger behandling av konsesjonssøknader, tildeling av konsesjoner, tilsyn og kontroll med at regelverket overholdes og iverksettelse av eventuelle sanksjoner ved overtredelser.

Kulturdepartementet har inntil nylig vært eneste konsesjonsmyndighet for riksdekkende kringkastere. For konsesjoner til lokalkringkasting og anleggskonsesjoner er myndigheten delegert til Statens medieforvaltning. Medieforvaltningen er også konsesjonsmyndighet for tildeling av frekvenser i det digitale sendenettet for radio (DAB), noe som innebærer at også denne etaten nå er konsesjonsmyndighet for riksdekkende kringkasting.

145. I Ot.prp.nr. 63 (1998-99) Om lov om i endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (Sponning i kringkasting) foreslår Kulturdepartementet endringer i de generelle regler for sponning i kringkasting og i de særlige regler for sponning i NRK. Her blir det bl.a. foreslått endrede særregler for NRK for sponsoridentifikasjon og hvilke programmer NRK kan motta tilskudd til (primært idrettsarrangementer). I tillegg blir regelen om at NRKs sponsorinntekter ikke skal kunne overstige 1 prosent foreslått opphevet.

146. NRKs tekst-TV-tilbud utgjør et unntak i så måte. Som nevnt tidligere, bl.a. i "*NRK AS*" i kapittel 3.5.3.2, har Kulturdepartementet fremmet forslag om at NRK skal tillates å ha reklame på sine tekst-TV-sider.

147. Lisensavgiften utgjør hoveddelen av NRKs finansieringsgrunnlag. Selskapet har i tillegg noe inntekter fra salg av programrettigheter, utleie av frekvenskapasitet, sponning mv.

Markedsrådet og Forbrukerombudet ble opprettet ved ikrafttredelsen av markedsføringsloven for å føre tilsyn med loven og ivareta forbrukernes interesser. Da det ble tillatt med reklame i kringkastingssendinger ble tilsynet med de regler som innskrenker innholdet i reklamesendingene av hensyn til forbrukerne lagt til disse organene.

Tilsynsorganene har ulike sanksjonsmidler til rådighet dersom et kringkastingsselskap ikke overholder sine forpliktelser. Ved overtredelser kan konsesjon inndras, det kan nedlegges tidsbegrenset forbud mot å sende reklame, gis advarsel eller ilegges overtredelsesgebyr, jf. kringkastingenslovens kapittel 10 og forskriftenes kapittel 10.

I tillegg til ovennevnte myndigheter er Eierskapstilsynet pålagt ansvar for å føre tilsyn med eierforholdene bl.a. i kringkastingssektoren, se egen omtale i "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.9.

Rådgivende organer

Allmennkringkastingsrådet er opprettet for å uttale seg om i hvilken grad allmennkringkasterne oppfyller sine vilkår. Rådet har ingen egne fullmakter og fungerer som et rådgivende organ for Kulturdepartementet.

Kringkastingsrådet har som oppgave å drøfte og uttale seg om hovedlinjer i NRKs virksomhet. Distriktsprogramrådene skal drøfte og uttale seg om programvirksomheten ved NRKs ulike distriktskontorer. Rådenes uttalelser er rådgivende for NRK.

5.2.9 Internasjonale forpliktelser

Fremveksten av internasjonale TV-markeder, særlig påskyndet av satellittteknologien og integrasjonsprosessen i EU, har resultert i et relativt omfattende internasjonalt samarbeid på kringkastingsområdet.

Nedenfor gjengis de viktigste forpliktelsene Norge har påtatt seg på området:

EØS-regelverket

Rådsdirektiv 89/552 om samordning av visse bestemmelser om utøvelse av fjernsynsvirksomhet (TV-direktivet) inneholder regler om programinnhold, reklame, sponning, videresending av fjernsynssendinger i kabel m.v. Direktivet forplikter Norge å sikre at sendinger som omfattes av direktivet fritt kan mottas og videresendes, og skal således sørge for at selskaper i EØS-området gis adgang til å tilby sine tjenester i Norge.

Norge har adgang til å etablere strengere regler for innenlandske selskaper enn de som er nedfelt i direktivet. Norge har i liten grad benyttet seg av denne muligheten, på grunn av hensynet til de norske kringkasternes konkurransevne.

Ved *Europaparlaments- og Rådsdirektiv 97/36/EF* er det gjennomført endringer i TV-direktivet. Endringsdirektivet er ikke gjennomført i norsk rett. Kulturdepartementet sendte høsten 1998 ut et høringsnotat med forslag til gjennomføring. I notatet ble det bl.a. foreslått inntatt en hjemmel i kringkastingensloven til å treffe tiltak for at viktige begivenheter, i første rekke sportsbegivenheter, skal sendes i vederlagsfrie kanaler som kan mottas av en betydelig andel av seerne. Videre ble det foreslått at også selvfremmende virksomhet¹⁴⁸ skal omfattes av definisjonen av reklame.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/47/EF om standarder for overføring av fjernsynssignaler regulerer sendestandarder for kabel- satellitt- og jordbasert overføring av fjernsynstjenester, herunder særlig det såkalte bredskjermformatet. Ett siktemål er å hindre at operatører av tilgangskontrollsystemer i dekodere utnytter slike til å begrense konkurransen i markedet for digital-TV. For å oppnå dette stilles det blant annet som krav om at dekodere skal kunne gjengi alle signaler som er kryptert etter den felles europeiske krypteringsmetode, samt at ukrypterte signaler fritt skal kunne passere dekoderen.

Direktivet er ennå ikke gjennomført i norsk rett, men Kulturdepartementet har i Ot.prp.nr. 51 (1998-99) Om lov om standarder ved overføring av fjernsynssignaler fremmet forslag om slik gjennomføring. Forslaget er vedtatt av Odels- og Lagtinget, og loven trer trolig i kraft sommeren 1999.

Rådsdirektiv om samordning av visse bestemmelser om opphavsrett og nærstående rettigheter som får anvendelse på satellittkringkasting og videresending via kabel (93/83/EØF). Direktivets formål er å harmonisere beskyttelsen av verneverk når det gjelder satellittkringkasting og videresending i kabel. I direktivet er det bl.a. slått fast at opphavsmenn har enerett til å gi tillatelse til tilgjengeliggjøring for allmennheten via satellitt, jf. også hovedregelen i den norske åndsverkloven.

Direktivet åpner videre for kollektiv forvaltning av eneretten («avtalelisens»¹⁴⁹), forutsatt bl.a. at den aktuelle kringkasters sending av signaler foregår simultant via satellitt og jordbundet nett.

Europarådskonvensjonen

Den Europeiske konvensjon av 5. mai 1989 om fjernsyn over landegrensene (Fjernsynskonvensjonen) er ratifisert av Norge. Bestemmelsene i denne konvensjonen er i det vesentlige sammenfallende med de som er nedfelt i TV-direktivet.

Konvensjonen avviker fra TV-direktivet med hensyn til adgangen til å nekte videresending av fjernsynssendinger, og regler for hvilket land som er ansvarlig for sendingenes innhold. I tillegg er det i konvensjonen åpnet for at kringkastere som har sendinger som inneholder reklame rettet mot en annen stat, kan pålegges å følge denne stats regelverk. TV-direktivet anses å ha forrang dersom fjernsynssendinger sendes fra et land som både er tilsluttet EØS og har ratifisert konvensjonen.

5.3 Skjematisk sammenligning

I tabell 5.1 er de materielle bestemmelsene i tele- og kringkastingslovene fremstilt skjematisk, gruppert etter et sett av grunnleggende elementer i lovverkene.

148. Egenreklame for programmer/produkter.

149. Avtalelisens innebærer at brukeren inngår avtale med en representativ organisasjon (f.eks. TONO) som får virkning også for rettighetshavere som ikke er medlem av organisasjonen.

Tabell 5.1: Skjematisk sammenligning av bestemmelsene i tele- og kringkastingslovene

	Teleloven	Kringkastingsloven
Virkeområde	Telelovens § 1-1:	Kringkastingslovens §§ 1-1 og 1-2:
	- Telekommunikasjonsvirksomhet	- Kringkastingsvirksomhet
	- Forvaltning av frekvensspekteret	- Tele- og datatjenester» omfattes ikke
	- Programvirksomhet i kringkasting eller videresending av program i overføringsnett for kringkasting omfattes ikke	
Formål	Telelovens § 1-3:	Ikke regulert i lov:
	- Oppfyllelse av nasjonale behov for telekommunikasjon og effektiv bruk av ressursene gjennom virksom konkurranse	- har som formål å fremme mediepolitiske målsetninger som norsk kultur, språk og etnisk identitet, samt legge forholdene til rette for kommersiell drift.
	- Landsdekkende tilbud av grunnleggende teletjenester til like vilkår	
	- Teknisk kvalitet og sikkerhet	
	- Tilgang til åpne telenett og teletjenester	
	- samordning av telenett eller teletjenester	
	- Behovstilpassede teletjenester	
	- Forbrukerinteresser	
	- Privatlivets fred/personvern	
Definisjoner	Telelovens § 1-6 a):	Kringkastingslovens § 1-1:
	- Telekommunikasjon er; «overføring av lys, tekst, bilder eller andre data ved hjelp av lys, radiobølger eller andre elektromagnetiske signaler i et kommunikasjonssystem for signalbefordring»	- Kringkasting er «utsending av tale, musikk, bilder eller lignende med radiobølger eller over tråd, ment til å mottas direkte av allmenheten»
Markedsadgang	- Konsesjons- eller registreringsplikt for tilbud av offentlig telefoni, anlegg og drift av offentlig telenett, og utnyttelse av frekvensspekteret	- NRK har rett til å drive kringkasting
	- Særskilt regulering av tilbydere med sterk markedsstilling	- Konsesjonsplikt for kringkasting, kringkastingsanlegg/anlegg for videresending
	- regulering av «åpne nett» og samtrafikk	
Innholdsregulering	- Teletorgforskriften	
	- Allmennkringkasterkrav	
	- Programkvoter	
	- Reklameregler (reguleringer av mengde og innhold)	
	- Sponsing	
Prisregulering	- Direkte regulering: maksimalpriser	
	- Indirekte regulering: kostnadsorienterte priser	

Tabell 5.1: Skjematisk sammenligning av bestemmelsene i tele- og kringkastingslovene

Institusjoner	- Regjeringen	- Regjeringen
	- Samferdselsdepartementet	- Kulturdepartementet
	- Arbeids- og administrasjonsdepartementet	- Statens medieforvaltning
	- Post- og teletilsynet	- Allmennkringkastingrådet
	- Statens teleforvaltingsråd	- Kringkastingrådet og Distriktsprogramrådene
		- Forbrukerombudet
		- Markedsrådet

5.4 Regulering av IT-sektoren

5.4.1 Gjeldende lovgivning

I motsetning til tele- og kringkastingssektorene finnes det ingen sektorspesifikk regulering av IT-sektoren eller av Internett. Dette har ført til at Internett ofte har blitt omtalt som et «lovtomt rom». Dette er imidlertid en sannhet med klare modifikasjoner. Internett representerer ikke en fullstendig uregulert arena, men innslaget av særlige reguleringer er utvilsomt mindre enn tilfellet er for tele- og kringkastingssektorene.

Både tele- og kringkastingslovgivningen kommer til anvendelse for enkelte IT-tjenester. Webcasting vil for eksempel falle inn under kringkastingslovens virkeområde, dersom dette dreier seg om tjenester som faller inn under kringkastingsdefinisjonens ordlyd. Tilsvarende vil en rekke Internett-baserte kommunikasjonstjenester falle inn under telelovens definisjon av telekommunikasjon og følgelig reguleres av teleloven. Utvalget vil komme nærmere inn på forholdet mellom tele-/kringkastingslovene og Internett-baserte tjenester i kapittel 7.

I tillegg reguleres IT og internettvirksomhet av den alminnelige lovgivning som konkurranselov, markedsføringslov, straffelov mv. Det finnes desuten spredte bestemmelser i ulike spesiallover som direkte angår bruk av denne teknologien. Slike bestemmelser finner man eksempelvis i åndsverkløven, straffeløven og personregisterloven.

Internett kan derfor beskrives som et område der de alminnelige samfunnshensyn ikke er søkt ivaretatt gjennom spesifikke lovregler for IT-sektoren eller Internett. Alminnelige samfunnshensyn blir i stedet ivaretatt gjennom anvendelse av generelle lovregler. Når Internett likevel ofte omtales som et lovtomt eller uregulert område, så må dette forstås i sammenheng med at særlige reguleringer mangler og at Internettets globale karakter gjør det problematisk å håndheve nasjonale lovregler.

Fremveksten av elektroniske markeder har bidratt til at det settes søkelys på de rettslige rammebetingelsene på Internett. Handel over Internett reiser mange spørsmål om bl.a. opphavsrett, personvern, sikkerhet, markedsføring, elektroniske kontrakter og regler knyttet til ansvar. Både nasjonalt og internasjonalt pågår det som følge av dette arbeid med å vurdere om gjeldende

lovverk er tilpasset eller om det behov for endret eller ny regulering. I kapitlene 5.4.2 og 5.4.3 vil utvalget se nærmere på to aspekter ved Internett der det kan være aktuelt å gjennomføre reguleringer; regulering av *innhold* og regulering av *elektronisk handel*.

5.4.2 Regulering av innhold

Det mest kjente forsøket på å regulere Internett ble gjort i USA gjennom tilleggsbestemmelser til «The Communications Decency Act» i 1996. Etter disse bestemmelsene ville enhver som ble funnet skyldige i å distribuere uanstendig eller støtende materiale til mindreårige over Internett risikere bøter eller opp til 2 års fengsel. Lovreguleringen var svært kontroversiell fordi den ble oppfattet som et anslag mot ytringsfriheten. Flere organisasjoner anla sak mot myndighetene, for å få prøvet grunnlovsmessigheten av forslaget. Dette resulterte til slutt i at den amerikanske høyesterett kom til at bestemmelsene hadde en utforming som krenket det grunnlovsfestede vern om ytringsfriheten.

EU har valgt en mer forsiktig linje i spørsmålet om regulering av innholdet på Internett. Dette kan sees i sammenheng med problemene med å håndheve absolutte forbudsregler i et globalt nettverk. I tillegg har man tatt konsekvensen av at det i de ulike medlemsland er ulike oppfatninger om hvilke typer innhold som er støtende eller skadelige. EU har dessuten ikke ønsket å innføre regler på ad hoc-basis etter hvert som medlemsland støter på spesielle problemer. EU har derfor valgt å bekjempe spredning av skadelig innhold ved å stimulere til *selvregulering*. Med skadelig innhold siktes det til tjenester som ut fra ytringsfrihetshensyn ikke bør eller kan forbys, men som det kan være uheldig at enkelte sårbare grupper, typisk mindreårige, får tilgang til. Dette gjelder oftest pornografi og voldsskildringer.¹⁵⁰ Selvregulering innebærer at tjenesteleverandører og brukere (lærere, foreldre) selv må ta ansvar for at mindreårige ikke eksponeres for slikt innhold.

I september 1998 vedtok EU en rekommandasjon om beskyttelse av mindreårige og den menneskelige verdighet i forbindelse med audiovisuelle tjenester og informasjonstjenester.¹⁵¹ Rekommandasjonen dekker audiovisuelle tjenester og informasjonstjenester som gjøres tilgjengelig for allmenheten, uansett distribusjonsmetode (radio, fjernsyn, Internett mv). Hovedformålet med rekommandasjonen er å trekke opp retningslinjer for medlemslandenes nasjonale lovgivning. Fjernsynsindustrien skal oppmuntres til å utprøve nye digitale metoder for foreldrekontroll. Dette kan gjelde filteringsprogrammer, personlige koder og merking av visse programtyper. Tjenesteleverandører på Internett skal oppfordres til å utvikle atferdskodekser («etiske regler»). I tillegg inneholder rekommandasjonen spesifiserte retningslinjer for hvilke metoder nasjonale myndigheter bør benytte for å fremme selvregulering.

150. Andre skadelige former for ytringer kan gjelde rasisme og oppfordringer til ulovlige ytringer. Slike ytringer vil være «skadelige» i den grad de ikke er så graverende at de er straffbare.

151. «Council Recommendation of 24 September 1998 on the development of the competitiveness of the European audiovisual and information services industry by promoting national frameworks aimed at achieving a comparable and effective level of protection of minors and human dignity» (98/560/EC). Rekommandasjonen er gjort til del av EØS-avtalen.

Videre vedtok EU i januar 1999 en handlingsplan som skal fremme sikrere bruk av Internett.¹⁵² Handlingsplanen har tre hovedmål:

- Oppmuntre industrien og brukerne til å utvikle og ta i bruk systemer for selvregulering og overvåkning av innhold.¹⁵³
- Yte finansiell støtte til utvikling av filtreringsverktøy og klassifiseringsmekanismer.
- Drive med opplysningsvirksomhet særlig rettet mot foreldre og lærere.

Handlingsplanen går over fire år og totalbudsjettet er noe over 200 mill NOK.

EU har for tiden til behandling et utkast til en handlingsplan for bekjempelse av barnepornografi på Internett. Forslaget retter seg til medlemslandenes justismyndigheter og knytter blant annet an til behovet for politisamarbeid på dette feltet. Det kan videre nevnes at spørsmålet om bekjemping av ulovlig innhold på nettet er berørt i utkast til nytt direktiv om det rettslige rammeverk for elektronisk handel, jf. nærmere omtale under.

5.4.3 Regulering av elektronisk handel

I mange land, bl.a. i Norge, satses det offensivt for å skape gode rammevilkår for elektronisk handel. Det pågår også et omfattende internasjonalt samarbeid for å etablere gode rammebetingelser for handel over nettet, bl.a. gjennom EU/EØS, OECD og WTO. Internasjonal koordinering av regler og retningslinjer er viktig siden elektronisk handel er grenseoverskridende. Sentrale felles problemstillinger er skatt- og avgiftsspørsmål, forbrukervern, personvern, sikker infrastruktur, standarder etc.

Et hovedanliggende i forbindelse med de gjennomganger av de rettslige rammevilkårene for elektronisk handel som nå pågår, nasjonalt og internasjonalt, er å avklare hvordan gjeldende regler skal tolkes i forhold til elektronisk handel og vurdere om det ligger hindringer i eksisterende lovverk. Det blir også vurdert om det reises nye problemstillinger som ikke håndteres tilstrekkelig av gjeldende lover, og om det i så fall kan være behov for ny regulering.

De rettslige og politiske utfordringene i forhold til elektronisk handel er knyttet til utvikling av spilleregler for den elektronisk markedsplassen og bestemmelser som bygger tillit og tiltro. Dette reiser spørsmål bl.a. om forbrukervern og personvern, herunder om elektronisk markedsføring, -avtale-slutning, -betaling, -levering, om det finnes formkrav i lov og regelverk som hindrer elektronisk informasjon og kommunikasjon, elektronisk signatur etc.

I Norge har Regjeringen nettopp lagt frem en stortingsmelding om elektronisk handel, der rettslige rammebetingelser drøftes.¹⁵⁴ For enkelte områder gis det i meldingen avklaringer mht. rettslige rammebetingelser, mens det for de fleste områder pekes på at det er satt i gang arbeide med revis-

152.«Action Plan on promoting safer use of the Internet by combating illegal and harmful content on global networks» (276/99/EC).

153.For eksempel såkalte «hot lines», der brukere kan melde fra om ulovlig innhold. Redd Barna har allerede etablert en tilsvarende tjeneste i Norge for overvåkning av barnepornografi på Internett.

154.St.meld.nr. 41 (1998-1999) Om elektronisk handel og forretningsdrift. Utvalget har ikke hatt anledning til å gå nærmere inn i innholdet i meldingen som følge av at den forelå rett før utvalgets avleveringsfrist.

jon, eller vil være behov for revisjon, av gjeldende lover. Regjeringen legger opp til at nødvendige rettslige rammebetingelser for elektronisk handel skal oppdateres og gjennomføres parallelt med prosessene i EU.

EU har som siktemål å oppnå vekst i det europeiske elektroniske markedet. I en meddelelse fra EU-kommisjonen fra april 1997 heter det at et harmonisert rettslig rammeverk i Europa for elektronisk handel skal være på plass innen år 2000.¹⁵⁵ Det er tatt initiativ på mange områder for å få til dette, hvorav en del allerede er gjennomført eller er i ferd med å bli gjennomført i norsk lovgivning.¹⁵⁶

Forslaget til direktiv om visse rettslige aspekter ved elektronisk handel av 18. november 1998 (COM (98) 586) bygger på og viderefører disse og andre initiativ. Bakgrunnen for utkastet er den usikkerhet som knytter seg til flere områder om hvordan eksisterende lovgivning skal anvendes på nettbaserte tjenester. Utkastet er foreløpig kun et forslag, og det har vært en god del diskusjoner om enkelte av de bestemmelser som foreslås. Utkastet til direktiv inneholder imidlertid bestemmelser som, dersom de blir vedtatt, gir grunnlag for endringsbehov i norsk lovgivning. Utkastet tar spesielt for seg fire områder der det er usikkerhet om rammebetingelsene i dag:

- *Etablering av tjenesteytere av informasjonssamfunnstjenester.* Utkastet fremhever som et hovedprinsipp at det ikke skal kreves forhåndsgodkjenning av det som kalles tilbydere av informasjonssamfunnstjenester («information society service providers»), dvs. at det skal være fri etableringsrett.¹⁵⁷ En annen sentral bestemmelse er en lovvalgsklausul som angir prinsippet om at lovligheten av en informasjonssamfunnstjeneste (med visse unntak) bestemmes av senderlandets rett. Utgangspunktet er i hvilket land tjenestetilbyder er etablert, slik at alternative tilknytningspunkter som f.eks. geografisk lokalisering av en tjenermaskin forkastes. Etableringslandet er forpliktet til å sikre at tjenesten er i henhold til nasjonal rett, mens andre medlemsland forpliktes til ikke å begrense adgangen til å tilby tjenesten fra etableringslandet til medlemslandet.
- *Forretningsmessige meddelelser,* dvs. meddelelser som har som formål å reklamere for varer, tjenester, selskaper, organisasjoner eller personer som driver næringsvirksomhet. Utkastet inneholder bl.a. bestemmelser om krav til innholdet i slike meddelelser og at meddelelser uten forespørsel (dvs. direkte reklame) skal merkes.
- *Elektroniske kontrakter.* Forslaget tar bl.a. sikte på (med visse unntak) å pålegge medlemslandene å tilpasse lovgivningen slik at man kan slutte gyldige avtaler ved datamaskinbaserte systemer f.eks. over nettet.
- *Ansvar for mellomledd.* Utkastet skisserer bl.a. kriterier for hvilket ansvar (både mht. erstatnings- og straffeansvar) mellommenn eller formidlere pådrar seg i forbindelse med spredning av ulovlig innhold på Internett. Dette er et kontroversielt tema. Det er gitt en nærmere omtale og drøfting

155.«A European Initiative in Electronic Commerce» (Com (97) 157).

156.Blant aktuelle EU-initiativer kan nevnes direktiv av 24.oktober 1995 om beskyttelse av personopplysninger (95/46/EF), direktiv av 11. mars 1996 om rettslig beskyttelse av databaser (96/9/EF), direktiv av 17. februar 1997 om forbrukervern ved fjernsalgsavtaler (97/7/EF), direktivforslag av 13. mai 1998 om felles rammeverk for digitale signaturer (COM (1998) 297 final) og meddelelse av 4. mars 1998 om oppfølging av grønnboken om kommersiell kommunikasjon.

157.Informasjonssamfunnstjenester er definert som enhver tjeneste som tilbys mot vederlag og over avstand ved elektroniske hjelpemidler, og etter en individuell forespørsel fra mottaker.

av utkastets forslag på dette området i "*Medvirkeransvar i elektroniske tjenester*" i kapittel 8.3.3.

5.5 Grunnloven og Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen

En rekke av de spesiallover som regulerer informasjons- og kommunikasjonstjenester inneholder bestemmelser om tjenestenes innhold eller karakter. Slike reguleringer må ikke stride mot Grunnlovens bestemmelser om ytringsfrihet eller mot bestemmelser i internasjonale konvensjoner som Norge har tiltrådt. Sagt på en annen måte angir Grunnloven og internasjonale konvensjoner yttergrensene for en regulering av innholdet av IK-tjenester. Det kan derfor være hensiktsmessig å gjengi hovedelementene i den beskyttelse av ytringsfriheten som ligger i Grunnloven og internasjonale konvensjoner.¹⁵⁸

Ytringsfriheten er primært vernet gjennom Grunnloven § 100 og Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen art 10 (EMK). Grunnloven § 100 har følgende ordlyd:

«Trykkefrihet bør finde Sted. Ingen kan straffes for noget Skrift, af hvad Indhold det end maatte være, som han har ladet trykke eller udgive, medmindre han forsætliggen og aapenbare har enten selv vist, eller tilskyndet Andre til, Ulydighed mod Lovene, Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de konstitutionelle Magter, Modstand mod disses Befalinger, eller fremført falske og ærekrænkende Beskyldninger mod Nogen. Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilken-somhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.»

Grunnloven § 100 første punktum om at «Trykkefrihet bør finde sted», innebærer et vern for den *formelle* ytringsfrihet, det vil si et vern mot forhåndssensur av trykte medier. Grunnloven § 100 andre og tredje punktum gir et vern for den *materielle* ytringsfrihet, dvs. retten til å ytre seg fritt uten senere å bli stilt til ansvar for det. Etter annet punktum er hovedregelen at alle kan ytre seg fritt. Samtidig er det oppregnet en rekke unntak fra denne. Oppstillingen av unntak kan ikke leses som uttømmende.¹⁵⁹ Tredje punktum gjelder uansett om ytringer fremsettes skriftlig og muntlig, og dekker følgelig alle former for informasjons- og kommunikasjonstjenester.

Det følger av det som er sagt over, at man ved fastlegging av den materielle ytringsfrihet må foreta en avveining mellom hensynet til ytringsfriheten og hensynet til andre samfunnsmessige hensyn. Grunnloven § 100 annet punktum gir en åpning for myndighetene til å innføre begrensninger i ytringsfriheten. Det er samtidig uklart i hvilken grad annet punktum setter materielle grenser for hvor langt lovgiver kan gå i denne retning. Bestemmelsen i tredje punktum må forstås som at lovgiver må være tilbakeholden i så måte. Dette ble også understreket av Høyesteretts flertall i omtalen av § 100 i Kjuus-saken¹⁶⁰:

«Men Grunnloven § 100 har tradisjonelt ikke vært forstått slik at enhver ytring på det politiske området - uansett realitet og form - reservasjonsløst skal være straffri. Dette er kommet til uttrykk gjennom begrensningene i § 100 annet punktum og er lagt til grunn i rettsprak-

158. Utvalget er kjent med at Ytringsfrihetskommisjonen arbeider med en revisjon av Grunnloven § 100. Ytringsfrihetskommisjonens utredning vil foreligge høsten 1999.

159. Johs. Andenæs: «Statsforfatningen i Norge», 1989 s. 398.

160. Rt 1997 s 1821.

sis. Lovgiver har en viss adgang til, gjennom en avveining av hensynet til ytringsfriheten mot hensynet til andre beskyttelsesverdige interesser, å gjøre begrensninger i ytringsfriheten. Men nettopp fordi vi befinner oss i kjerneområdet for ytringsfriheten, vil adgangen til å beskjære denne være meget begrenset.»

Høyesteretts flertall uttalte deretter at Grunnloven § 100 er en gammel bestemmelse og at det kan være behov for å revurdere bestemmelsen i lys av samfunnsutviklingen. Ytringsfrihetskommisjonen har fått i oppdrag nettopp å foreta en slik gjennomgang. Kommisjonen skal etter planen fremlegge sin utredning høsten 1999.

Ved fastleggingen av grensen for hva slags ytringer lovgiver kan forby uten å komme i konflikt med Grunnloven § 100 vil som nevnt også Norges internasjonale forpliktelser med hensyn til vern av ytringsfriheten spille inn. Dette gjelder i første rekke Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK) slik denne er fortolket av Menneskerettighetsdomstolen.¹⁶¹

I EMK art. 10 (1) er det blant annet fastslått at enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rettighet skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta eller meddele opplysninger eller idéer uten inngrep fra offentlige myndigheter. Samtidig slås det fast at denne retten ikke er til hinder for at myndighetene krever lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

EMK art. 10 (2) åpner for at utøvelsen av ytringsfriheten kan underlegges visse formregler, innskrenkninger eller straffer. Slike begrensninger må skje i lovs form og være begrunnet utfra hensynet til nasjonal sikkerhet, territorial integritet, for å forebygge uorden og kriminalitet, for å beskytte helse og moral mv.

Menneskerettighetskonvensjonen skal ha forrang i tilfeller av motstrid med nasjonal rett. I Ot.prp.nr. 3 (1998-99) Om lov om styrking av menneskerettighetene i norsk rett fremmet Justisdepartementet forslag om at konvensjonen blir innlemmet i norsk rett. Stortinget fattet 13. april 1999 vedtak om dette.¹⁶² Loven er nå satt i kraft.

5.6 Straffeloven og bestemmelsene i prosesslovgivningen om kildevernet

Straffelovens bestemmelser gjelder generelt også for handlinger som utføres ved telekommunikasjon, kringkasting, Internett eller andre medier. En ærekrenkelse er således like straffbar om den er fremsatt under en kringkastingssending som om den er fremsatt på Internett, såfremt de øvrige straffbarhetsvilkår er oppfylt. I omtalen av straffeloven vil vi avgrense oss til å omtale de bestemmelser som har størst relevans for konvergensproblematikken. Dette gjelder bestemmelser i straffeloven som er teknologi- eller mediespesifikke, og der utviskingen av grenselinjene mellom ulike medier og sektorer kan få betydning for straffelovens praktiske tillempning.

161.FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter Art. 19 omfatter også et vern for ytringsfriheten. Ordlyden er ikke identisk med ordlyden i EMK Art 10. EMK har et eget håndhevningsapparat og har derfor i praksis større betydning enn FN-konvensjonen i stater som har tiltrådt begge konvensjoner, slik tilfellet er for Norge.

162.Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), jf. Besl.O.nr. 58 (1998-99), jf. Innst.O.nr. 51 (1998-99). Vedtaket innebærer at EMK skal gjelde direkte som norsk lov (i den utstrekning bestemmelsene er bindende for Norge). Loven inneholder også en motstridsbestemmelse; ved motstrid med norsk lov skal EMK gå foran jf. lovens § 3.

Redaktøransvar

Straffeloven § 431 regulerer straffeansvaret for redaktør eller person i tilsvarende stilling dersom kringkastingssendingen eller det trykte mediet har et straffbart innhold, eksempelvis inneholder ærekrenkelser. Straffelovens § 431 har følgende ordlyd:

«Redaktøren av et blad eller tidsskrift straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder såfremt bladet eller tidsskriftet offentliggjør noe som ville ha pådradd redaktøren ansvar etter noen annen straffebestemmelse dersom han hadde kjent til innholdet. Dog er han straffri såfremt han godtgjør at det ikke kan legges ham noe til last med hensyn til kontroll med innholdet av skriftet eller tilsyn med eller rettledning eller instruks for hans stedfortreder, medarbeidere eller underordnede.

I gjentakelsestilfelle eller når det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter, kan fengsel inntil 6 måneder anvendes. Det kan dog ikke ilegges strengere straff enn etter den lovbestemmelse som ville ha vært anvendelig om redaktøren hadde kjent innholdet.

Ved offentliggjøring gjennom kringkastingssending får disse bestemmelser tilsvarende anvendelse for kringkastingssjef, programdirektør og ansvarlig leder for programavdeling eller distriktskontor.»

I straffeloven § 436 er begrepet redaktør definert:

«Ved redaktør av et blad eller et tidsskrift forstås i dette kapitel den som treffer avgjørelse om skriftets innhold eller om den del av dette, enten han betegnes som redaktør eller som utgiver eller på annen måte.»

Det er noe uklart på hvilken måte redaktøransvaret kommer til anvendelse for Internett-baserte tjenester. Enkelte slike tjenester vil falle inn under kringkastingsdefinisjonen i kringkastingsloven. I så fall er det sannsynlig at straffeloven § 431 også kommer til anvendelse.¹⁶³ En del Internett-tjenester vil muligens også kunne defineres inn under begrepet «blad eller tidsskrift». Redaktøransvaret er knyttet til «blad eller tidsskrift» som omfattes av vilkåret «trykt skrift» i straffeloven § 10.¹⁶⁴ Dersom en av brukerne av slike tjenester kan ta utskrift fra Internett vil dette kunne være «trykt skrift» i straffelovens forstand. Dersom tjenestene i tillegg forutsetter en redaktørfunksjon, slik f.eks. Nettavisen gjør, vil redaktøransvaret kunne gjelde for slike tjenester. Dette synspunktet er omstridt, men dersom det legges til grunn vil det innebære at straffeloven 431 om redaktøransvar kommer til anvendelse for den som innehar redaktørfunksjonen for slike Internett-tjenester.

Teletorgtjenester kan ikke skrives ut og kan således ikke anses som trykt skrift. Redaktør av slike tjenester omfattes følgelig ikke av straffelovens bestemmelse om redaktøransvar med hensyn til tjenestens innhold. Innholdet av teletorgtjenester er imidlertid regulert i egen forskrift til teleloven.

163. Resonnementet forutsetter at kringkastingsbegrepet har samme betydning i hhv. straffeloven og kringkastingsloven. Det er sannsynlig, men ikke helt opplagt at det er slik.

164. Straffeloven § 10 første ledd: «Under trykt Skrift henregnes Skrift, Afbildning eller lignende, der mangfoldiggjøres ved Trykken eller paa annen kemisk eller mekanisk Maade».

Medvirkningsansvar.

Medvirkning til en straffbar handling kan være straffbart. Ved telekommunikasjonsvirksomhet og tilbud av Internett- og kringkastingstjenester vil det alltid være én eller flere som medvirker til en straffbar handling. Dette vil gjelde det tekniske personell som er nødvendig for at den aktuelle straffbare melding skal kunne fremsettes. I noen straffebud er det særskilt angitt om medvirkning kan straffes. Dette er gjort i straffelovens bestemmelser om ærekrenkelses. I straffeloven § 254 er det spesielt angitt at den som bare har deltatt ved teknisk framstilling eller distribusjon av «skriftet» ikke har ansvar for ærekrenkelses, og at «tilsvarende gjelder for kringkastingssending». Av dette følger at den som medvirker i den tekniske produksjon av kringkastingssending, eller som teknisk bidrar med lagring eller formidling av en Internettjeneste, ikke kan straffes for eventuelle ærekrenkelses som fremsettes. Tilsvarende fritak foreligger ikke med hensyn til tekniske bidrag til straffbar ærekrenkelse gjennom en teletjeneste.

I andre bestemmelser om straffbare ytringer i straffeloven er det ikke angitt om eller på hvilken måte medvirkning er straffbart. Eventuell straffbarhet for medvirkning vil følgelig måtte bero på en konkret tolkning av straffebudet. Mye taler for at domstolene vil være tilbakeholdne med å pålegge straffeansvar for medvirkning, særlig i de tilfeller hvor medvirkeren har hatt en klart underordnet rolle i forhold til den straffbare handlingen. Det vises for øvrig til omtalen av EUs utkast til direktiv om elektronisk handel som ble omtalt i "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.4 over.¹⁶⁵

Straffeloven inneholder også bestemmelser som regulerer spørsmål knyttet til datasikkerhet i elektroniske nett. Straffeloven § 145 annet ledd innebærer straffeansvar for den som gjør seg skyldig i å «bryte en beskyttelse eller på lignende måte uberettiget skaffer seg adgang til data eller programutrustning». I straffeloven § 262 er det tatt inn en bestemmelse om straffeansvar for den som bryter en beskyttelse eller på lignende måte rettsstridig skaffer seg selv eller andre vinning ved å få tilgang til fjernsyns- eller radiosignaler. Straffeloven § 393 innebærer straffeansvar for den som «bruger eller forføier over Løsøregjenstand, der tilhører en anden, saaledes at den berettigede derved paaføres Tab eller Uleilighed». Disse bestemmelsene kan komme til anvendelse overfor «hackere» som urettmessig skaffer seg tilgang til lukkede datanettverk.¹⁶⁶

Det kan også nevnes at EU nylig har vedtatt et direktiv om beskyttelse av kodede tjenester.¹⁶⁷ Direktivet skal sikre rettslig beskyttelse av kringkasting- og informasjonstjenester hvor vederlaget avhenger av systemer for tilgangskontroll. Direktivet innebærer en harmonisering av medlemslandenes bestemmelser om tiltak mot ulovlig virksomhet som gir tilgang til kodede tjenester.

165.For en nærmere diskusjon av medvirkeransvaret, se Jon Bing: «Rettslige konsekvenser av digitalisering: rettighetsadministrasjon og redaktøransvar i digitale nett», Complex 1/95, s. 225.

166.Disse bestemmelsene var aktuelle i den såkalte Normann-dommen, der Høyesterett (15. desember 1998) under dissens frikjente en ansatt i Normann Data Defence Systems so hadde skaffet seg tilgang til tre maskiner på Universitetet i Oslo. Handlingene ble utført etter henvendelse fra NRK som skulle lage et TV-program om datasikkerhet.

167.Council directive (98/84/EC) on the legal protection of services based on, or consisting of, conditional access. Direktivet er ikke gjennomført i norsk rett.

Prosesslovgivningens bestemmelser om kildevern

Twistemålsloven og straffeprosessloven inneholder i henholdsvis § 209a og § 125 bestemmelser som gir redaktør av trykt skrift rett til å nekte å svare på spørsmål om hvem som er forfatter til en artikkel eller melding i skriftet, eller hjemmelsmann for opplysninger i det, eller til andre opplysninger som er betrodd redaktøren til bruk for hans virksomhet. Samme rett har også andre som har fått kjennskap til forfatteren eller hjemmelsmannen gjennom sitt arbeid for vedkommende forlag, redaksjon, pressebyrå eller trykkeri.¹⁶⁸ Det er våren 1999 vedtatt en endring i disse bestemmelsene som åpner for å pålegge opplysninger gitt «når vektige samfunnsinteresser taler for det og det er av vesentlig betydning for sakens opplysning». Endringsloven er foreløpig ikke sanksjonert.

Bestemmelsene er i sin utforming ikke teknologi-nøytrale, og det kan være usikkert om bevisfritaksregelen får anvendelse for Internett-baserte tjenester som f.eks. Nettavisen.

5.7 Lov om film og videogram

Gjeldende lov om film og videogram av 15. mai 1987 nr. 21 erstattet filmloven av 1913 samt lov om merking og registrering av videogrammer m.m. av 21. juni 1985. Bakgrunnen for den nye loven var bl.a. at filmloven av 1913 på flere områder var blitt gammeldags som følge av den teknologiske utviklingen innenfor området film og videogram.

Film- og videogramlovens virkeområde er «framsyning og omsetning av film og videogram i næring», jf. § 1. Loven etablerer et system for kontroll med framvisning og omsetning av film eller videogram i næring. Hensikten er først og fremst å hindre at filmer eller videogrammer som er ulovlige på grunn av voldelige eller pornografiske skildringer blir vist eller omsatt på det norske markedet.

Film er i loven definert som «fotografiske eller teikna bilete som er sette saman på ein slik måte at dei lagar ei levande rørsle». Videogram er definert som «eit elektronisk signal for lagring og attgiving av levande bilete som er skrive inn på eit medium eller ein informasjonsberar». I Ot.prp.nr. 78 (1996-97) er det slått fast at loven i utgangspunktet dekker alle former for lagring av levende bilder, dvs. også laserplater, CD-rom og andre medium som har stor nok lagringskapasitet til film. Data- og TV-spill omfattes imidlertid ikke av loven, fordi slike spill krever en så aktiv medvirkning fra brukeren at det ikke er naturlig å oppfatte dem som videogram.

Med «framsyning og omsetning ... i næring» menes framvisning og omsetning innenfor virksomhet som har et økonomisk siktemål. Det er ikke avgjørende om virksomheten går med overskudd eller tap, eller om framvisningen/omsetningen er virksomhetens hovedbeskjeftigelse.

Både for framvisning og omsetning av film eller videogram i næring gjelder et krav om kommunal konsesjon. I forbindelse med en lovendring i mai 1998 ble kommunenes adgang til å knytte vilkår til konsesjoner for omsetning av videogram begrenset. Etter endringen kan kommunene kun stille krav om bredde i utvalget ved utleie av videogram.

168.I RT 1992 side 39 foretar Høyesterett en drøftelse av området til tvistemålsloven § 209a i relasjon til boken «Edderkoppen», som Høyesterett fant måtte likestilles med de trykte skrifter hvor redaktøren har kildevern.

All film som skal vises i næring må i tillegg forhåndskontrolleres og gis aldersgrenser av Statens filmtilsyn. Filmtilsynet kan ikke godkjenne film som «strir mot lov eller krenkjer sømd eller verkar forråande eller moralsk nedbrytande». I forbindelse med lovendringen i mai 1998 ble uttrykket «strir mot lov» tatt ut og uttrykket «forråande eller moralsk nedbrytande» ble erstattet med en henvisning til straffelovens § 382. Begrepet «krenkjer sømd» er antatt å være noe strengere enn straffelovens § 211 om ulovlig pornografi.

Videogram som skal omsettes i næring må på forhånd være registrert i Videogramregisteret og merket, enten med et klistremerke utstedt av Statens filmtilsyn eller med et merke trykt direkte på omslaget etter tillatelse fra Filmtilsynet. Ved lovendringen i mai 1998 ble det, først og fremst av hensyn til kontroll og innkreving av avgifter fra distributører i andre EØS-land, forutsatt at adgangen til selv å trykke merker skal falle bort.

Kontrollordningene for film og videogram forvaltes av Statens filmtilsyn. For film som skal vises i næring gjelder som nevnt et obligatorisk krav om forhåndskontroll. I forhold til videogram som skal omsettes i næring har Statens filmtilsyn en hjemmel til å vurdere videogrammet dersom de opplysningene som blir avgitt i forbindelse med registreringen reiser tvil om lovligheten av innholdet. Videogram med ulovlig innhold kan ikke registreres og dermed heller ikke omsettes lovlig. Distributør av ulovlige videogram kan straffes etter § 14 i loven og kan dessuten suspenderes fra registeret.

5.8 Konkurranseloven og konkurransereglene i EØS-avtalen

5.8.1 Konkurranseloven

Lov av 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven) avløste Prisloven av 1953. Samtidig ble Prisdirektoratet og Statens Pristilsyn nedlagt og erstattet av en ny etat, Konkurransetilsynet. Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, jf. § 1-1.

Lovens saklige virkeområde er ervervsvirksomhet av enhver art. Dette innebærer at konkurranseloven kommer til full anvendelse for informasjons- og kommunikasjonstjenester. Forholdet til annen særlovgivning er omtalt konkret i forarbeidene til konkurranseloven.¹⁶⁹ Det fremgår her at fullmaktene i konkurranseloven og fullmaktene i andre lover skal være likestilte, med mindre vedkommende lov uttrykkelig bestemmer eller forutsetter at fullmaktene skal ha fortrinnsrett. Om vedkommende lov skulle være mer spesiell eller nyere enn konkurranseloven vil følgelig være uten betydning. Kongen kan imidlertid gi bestemmelser om den innbyrdes avgrensning av ulike myndigheters virkeområde.

I de fleste tilfeller vil det være uproblematisk at konkurranseloven er sideordnet annen særlovgivning, fordi særlovene som regel har andre formål enn konkurranseloven. I forhold til teleloven reiser dette imidlertid særlige problemstillinger. Dette skyldes at det i formålsparagrafen til teleloven er fastsatt at loven bl.a. også skal fremme effektiv bruk av ressursene gjennom virksom konkurranse. Følgelig har både tele- og konkurransemyndighetene ansvar for

169.Ot.prp.nr. 41 (1992-93) A. Lov om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven). B. Lov om pristiltak, s. 104.

tilsynet med konkurransen i telesektoren. For å sikre en hensiktsmessig myndighetsorganisering har det som nevnt tidligere blitt utarbeidet et sett av retningslinjer som skal regulere det praktiske samarbeidet mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet.¹⁷⁰

Konkurranselovens materielle bestemmelser kan grovt deles inn i forbudsbestemmelser og inngrepsbestemmelser.¹⁷¹ Forbudsbestemmelsene omfatter enkelte former for markedsmessig atferd som vanligvis virker konkurransebegrensende. Dette gjelder atferd der konkurrenter begrenser konkurransen seg i mellom ved å inngå avtaler om *prissamarbeid*, *anbudssamarbeid* eller *markedsdeling*. Forbudet om prissamarbeid innebærer at det er ulovlig for bedrifter å inngå avtaler eller forståelser om hvilke priser de skal kreve for sine produkter eller tjenester. Forbudet mot anbudssamarbeid gjelder ethvert samarbeid mellom bedrifter om anbud. Markedsdelingsforbudet gjør at det ikke er tillatt for bedrifter å inngå avtaler om å fordele geografiske salgsområder eller produktmarkeder seg i mellom. Felles for de tre forbudene er at de bare gjelder samarbeid om salg. Innkjøpsamarbeid er følgelig tillatt etter norsk konkurranserett.

Konkurransetilsynet kan etter søknad innvilge dispensasjon fra forbudsbestemmelsene, jf. lovens § 3-9. Det er gitt et stort antall slike dispensasjoner. Den vanligste begrunnelsen for å innvilge dispensasjonssøknader er at samarbeidet styrker konkurransen i markedene f.eks. gjennom felles tilbudsaktivitet eller representerer kostnadsbesparelser for deltakerne, samtidig som de deltakende bedrifter samlet ikke har en posisjon som gjør det mulig for dem å utøve markedsrett.

Lovens § 3-10 gir tilsynet hjemmel til å gripe inn overfor konkurranseskadelig atferd. Dette gjelder atferd som i utgangspunktet ikke er rammet av noe forbud i loven, men som under gitte betingelser kan ha skadelige virkninger for konkurransen. Dette kan gjelde bedrifter som utnytter og misbruker en dominerende markedsposisjon til å begrense konkurransen. Innen IKT-sektorene kan dette f.eks. dreie seg om en aktør som eier et nett for distribusjon av teletjenester. Dersom konkurrerende teletjenesteleverandører er avhengige av å kunne bruke et slikt nett, vil netteier i praksis kunne blokkere konkurrentenes markedsadgang. Tilsvarende kan inngrepsadgangen brukes mot kringkastere som markedsfører proprietære dekodere som begrenser konkurrentenes mulighet til å nå frem til seerne med sine sendinger.

Inngrepsfullmakten i § 3-10 er svært åpen ved at den hjemler inngrep mot alle former for handlinger, vilkår eller avtaler som «har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen» i strid med formålet for loven. Den praktiske konsekvens av dette er at konkurranseloven i prinsippet kan ivareta mange av de samme reguleringsfunksjoner som i dag håndteres av Post- og teletilsynet med hjemmel i teleloven.

Lovens § 3-11 inneholder en hjemmel til å gripe inn overfor bedriftsserverv som fører til, eller forsterker, en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Tilsynet har publisert retningslinjer for hvordan inngrepsfullmaktene vil bli praktisert. Hensikten med disse retningslinjene er i første rekke å gjøre tilsynets håndhevingspraksis mest mulig kjent og

170. Retningslinjene er basert på en felles rapport utarbeidet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet: «Forholdet mellom Konkurransetilsynet og Post- og teletilsynet» (1998). Rapporten er tilgjengelig på begge etaters hjemmesider.

171. Konkurranseloven §§ 3-1 til 3-4 omfatter forbudsbestemmelser. I §§ 3-10 og 3-11 er det tatt inn inngrepsbestemmelser.

forutsigbar for markedsaktørene, samt å invitere til offentlig debatt omkring tilsynets praksis.¹⁷²

I de siste par årene har Konkurransetilsynet gjennomført en rekke vurderinger av de konkurransemessige virkninger av samarbeidsavtaler og fusjoner i IKT-markedene. I 1997 varslet tilsynet Telenor Mobil AS om at det vurderte å forby selskapet å utnytte informasjon om sine NMT-kunder til markedsføring og salg av GSM abonnenter, med mindre konkurrerende mobiloperatører fikk tilgang til den samme informasjon. Tilsynet unnlot å gjennomføre inngrepet fordi Telenor Mobil garanterte for at man for fremtiden ikke ville utnytte sin NMT-database for aktivt salg og markedsføring av GSM. I 1997 vurderte tilsynet også TV2s kjøp av aksjer i TVNorge. I dette tilfellet kom man til at lovens kriterium for inngrep ikke var oppfylt. Samme år stilte tilsynet en rekke vilkår for å godkjenne Schibsted Netts og Telenors felles Internettsatsing. Disse vilkårene gikk blant annet ut på at Scandinavian Online (SOL) måtte gi alle internett-brukere og alle aksessleverandører tilgang til SOLs portal på ikke-diskriminerende vilkår. I mars 1999 fattet tilsynet vedtak om å gripe inn overfor en avtale mellom TV2 og Canal Digital Norge som blant annet gir Canal Digital eksklusiv rett til å distribuere TV2 over satellitt.¹⁷³

I henhold til lovens § 2-2 d er det én av konkurransetilsynets oppgaver å påpeke konkurransemessige virkninger av offentlige tiltak. I de senere år har dette vært en oppgave som tilsynet har prioritert. Man har særlig valgt å fokusere på markeder som har befunnet seg i en omreguleringsfase, som tele- og kraftmarkedene.

Konkurranselovens formålsparagraf innebærer at inngrepsfullmaktene ikke kan brukes til å fremme andre hensyn enn effektiv ressursbruk. I en del tilfeller vil det være et sammenfall mellom konkurransemessige og for eksempel kulturpolitiske hensyn. I andre tilfeller kan slike hensyn stå i motstrid. I tilfeller av motstrid er det forutsatt at klagebehandlingen i departementet sikrer at ulike samfunnsmessige hensyn balanseres mot hverandre.¹⁷⁴

Konkurransetilsynet er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Departementet har full instruksjonsmyndighet overfor tilsynet og er klageinstans for tilsynets enkeltvedtak. På dette punktet skiller den norske organiseringen seg fra den man finner i mange andre land, der konkurransemyndighetene ofte har en uavhengig status i forhold til de politiske myndigheter.

5.8.2 EØS-avtalens konkurranseregler

Formålet med EØS-avtalens konkurranseregler er å fremme en balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene med bl.a. like konkurransevilkår for aktører innen hele EØS-området. Konkurransereglene er samlet i art. 53 til 63. De sentrale konkurranserettslige regler er art. 53 og 54, som tilsvarende art. 85 og 86 i Romatraktaten. Avtalens art. 53

172.Se <http://www.konkurransetilsynet.no>. Tilsynet har også publisert retningslinjer for praktisering av dispensasjonsadgangen i § 3-9.

173.Partene har påklaget vedtaket til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som p.t. ikke har avgjort klagen.

174.I forbindelse med behandling av søknader om dispensasjon fra forbudsbestemmelsene er det tatt inn en bestemmelse (i § 3-9 d) der det er åpnet for at Konkurransetilsynet kan innvilge dispensasjon dersom «det foreligger særlige hensyn». Praksis har imidlertid hittil vært at tilsynet overlater denne type vurderinger til departementet.

inneholder et generelt forbud mot avtaler eller samordnet praksis som har til formål eller virkning å begrense konkurransen. Art. 54 forbyr utilbørlig utnyttelse av markedsrett. I utgangspunktet gjelder art. 53 og 54 i EØS-avtalen parallelt med nasjonale regler. Kompetansefordelingen mellom nasjonale myndigheter og EØS-myndighetene i saker etter disse artikler er ikke regulert i EØS-avtalen. Etter EØS-lovens § 2 skal imidlertid EØS-avtalens regler i tilfelle konflikt gå foran nasjonale bestemmelser som regulerer samme forhold.¹⁷⁵

Foretakssammenslutninger (fusjoner) er regulert i art. 57. Denne bestemmelsen kommer bare til anvendelse på foretakssammenslutninger som har fellesskaps- eller EFTA-dimensjon. Regelens anvendelse bestemmes på basis av opplysninger om de involverte aktørenes omsetningstall i ulike geografiske områder. Dersom sammenslutningen har fellesskaps- eller EFTA-dimensjon skal saken behandles av en av EØS-myndighetene.¹⁷⁶

EØS-avtalens art. 59 gjelder offentlige foretak eller foretak som er gitt særlige eller eksklusive rettigheter. Dette vil kunne gjelde selskaper som NRK og tele- og kringkastingsselskap som har fått konsesjon eller enerett. I forhold til slike foretak er Norge forpliktet til å avholde seg fra å treffe eller opprettholde tiltak som strider mot avtalens konkurranseregler (EØS art. 53 - 63). EØS art. 61-63 inneholder regler for statsstøtte.

EØS-reglene får bare anvendelse for tilfeller av grenseoverskridende karakter, dvs. enkeltsaker som har betydning for samhandelen mellom to eller flere EØS-land. EØS-reglene håndheves av EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og EU-kommisjonen. Kompetansefordelingen mellom ESA og EU-kommisjonen er regulert i avtalens art. 56 og 57. Også i disse bestemmelsene er hovedregelen at kompetansefordeling fastsettes utfra de involverte aktørers omsetningstall i ulike geografiske områder. Tatt i betraktning EFTAs nåværende sammensetning av medlemmer følger det mer eller mindre automatisk av disse reglene at EU-kommisjonen har den formelle kompetanse i det store flertall av saker som behandles etter EØS-avtalens konkurranseregler. Den praktiske konsekvens av dette er at saker som har stor betydning for nasjonale markeder, men som også har klare internasjonale aspekter, behandles etter EØS-regelverket. Fusjonen mellom Telia og Telenor er eksempel på en slik sak.

5.9 Regulering av medieeierskap

På grunn av mediens særlige rolle som kritisk korrektiv til myndighetene og rettsapparatet og som bærere av samfunnsdebatten har det over mange år vært et uttalt mål for norske myndigheter å sikre et visst mangfold av uavhengige medieeiere. Pressestøtteordningen har indirekte bidratt til dette som et virkemiddel for å bevare en differensiert pressestruktur. I tillegg har myn-

175. Lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv.

176. En foretakssammenslutning har fellesskaps- eller EFTA-dimensjon når (a) de berørte foretak til sammen har en samlet omsetning på verdensmarkedet på mer enn 5 milliarder ECU, og (b) minst to av de berørte foretak enkeltvis har en samlet omsetning på fellesskaps- eller EFTA-plan på mer enn 250 millioner ECU, med mindre hvert av de berørte foretakene oppnår mer enn to tredjedeler av samlet omsetning på fellesskaps- eller EFTA-plan i en og samme stat.

dighetene innført direkte reguleringer av medieeierskap. Eierskap er i dag regulert på tre ulike måter:

Lov av 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv innen dagspresse og kringkasting (eierskapsloven)

Etter loven kan et nyetablert tilsynsorgan, Eierskapstilsynet, gripe inn overfor erverv av medieforetak innen dagspresse og kringkasting dersom dette er nødvendig for å sikre målet om mediemangfold.

Kringkastingsforskriften.

I forskriften til kringkastingsloven er tatt inn en rekke bestemmelser om eierskap i lokalkringkasting.

Konsesjonsvilkår.

Det er tatt inn bestemmelser om eierskap som vilkår i konsesjonene for P4 og TV2.

5.9.1 Eierskapsloven

Loven har til formål å fremme ytringsfrihet, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud, jf. lovens § 1. Loven trådte i kraft 1. januar 1999. Eierskapstilsynet kan gripe inn overfor erverv av mediebedrifter, dersom slike erverv fører til at erververen alene, eller i samarbeid med andre, får en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt, regionalt eller lokalt. I tillegg må denne betydelige eierposisjonen stride mot formålet i § 1.

Lovens saklige virkeområde er avgrenset til de sentrale meningsbærende medier som dagspresse, radio og fjernsyn. Elektroniske medier er ikke omfattet av inngrepshjemmelen. Bakgrunnen for at loven ble avgrenset i forhold til elektroniske medier var at man på daværende tidspunkt ikke vurderte disse mediene som tilstrekkelig viktige for samfunnets meningsdannelse. Det ble samtidig tatt inn en adgang i loven for Kongen til å utvide lovens virkeområde, slik at den om nødvendig kan komme til anvendelse også for andre medier enn dagspresse og kringkasting¹⁷⁷.

Lovens inngrepskriterium er som nevnt knyttet opp til at erverver oppnår en betydelig eierposisjon i mediemarkedene. I forarbeidene til loven er det angitt nærmere hva som skal legges i begrepet betydelig eierstilling.¹⁷⁸ Her uttales det blant annet at inngrepskriteriet normalt vil være oppfylt dersom erverver kontrollerer mer enn 1/3 av dagspresseopplaget, eller dersom et erverv innebærer krysseierskap mellom to aktører som begge kontrollerer mer enn 10 % av dette opplaget. Den praktiske implikasjon av dette er at det vil være vanskelig for Eierskapstilsynet å akseptere at Schibsted kjøper seg videre opp i norsk presse eller å godta erverv som involverer krysseierskap mellom Schibsted, Orkla eller A-pressen.¹⁷⁹ Også for erverv som involverer

177. Da Stortinget behandlet lovforslaget ba flertallet om at Kulturdepartementet vurderer behovet for å la loven komme til anvendelse overfor elektroniske medier innen to år.

178. Ot.prp.nr. 30 (1996-97) Om lov om tilsyn med erverv innen dagspresse og kringkasting.

179. Schibsted kontrollerer på egen hånd opp mot 1/3 av dagspresseopplaget, noe avhengig av hvordan man beregner dette opplaget. Orkla, Schibsted såvel som A-pressen har hver hånd om mer enn 10 % av totalmarkedet i Norge.

kringkastingsforetak eller som gir en enkelt aktør en dominerende posisjon på lokale markeder kan inngrepskriteriet være oppfylt, men dette fordrer en nærmere vurdering.

Det andre vilkåret i inngrepshjemmelen er at ervervet også strider mot lovens formålsbestemmelse. Bakgrunnen for dette elementet er at det kan tenkes tilfeller der et erverv fører til at erververne oppnår en betydelig eierposisjon, men at dette likevel er forenlig med lovens formål. Dette vil være aktuelt dersom ervervet gjelder et medieforetak som ikke vil være i stand til å drive videre uten endringer på eiersiden.

Eierskapstilsynet er organisert som et uavhengig forvaltningsorgan. Tilsynets vedtak kan påklages til en særskilt klagenemnd. Kulturdepartementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker er avskåret i forhold til både tilsynets og klagenemndas vedtak. Bakgrunnen for at denne løsningen ble valgt var prinsippet om at nyhetsformidlingen og den offentlige debatt i minst mulig grad skal kunne påvirkes av offentlig myndighetsutøvelse.

5.9.2 Særlige eierskapsregler for kringkasting

Kringkastingsforskriften § 7-11 inneholder en del bestemmelser om eierforhold i lokalkringkasting. Her er det blant annet fastsatt at ingen kan dekke mer enn en tredjedel av det nasjonale markedet for henholdsvis lokalradio og lokalfjernsyn. Kabelselskap i et konsesjonsområde kan ikke ha egen konsesjon for kringkasting. Slike selskap kan heller ikke ha mer enn 49 % eierandel i nærkringkastingsselskap. Ingen kan heller ha eierandel i mer enn én konsesjon for henholdsvis lokalradio og lokalfjernsyn innen ett og samme konsesjonsområde. Det er videre fastsatt at aleneaviser bare i særlige tilfeller kan tildeles egen konsesjon for lokalkringkasting.

I konsesjonene for P4 og TV2 er det fastsatt at ingen enkelt aktør kan eie mer enn en tredjedel av aksjene. For TV2s del er dette vilkåret sannsynligvis årsaken til at Schibsted, A-pressen og Egmont-gruppen sitter med omtrent en tredjedel av aksjene hver. Vilkaeret har antakelig også hatt betydning for eiersituasjonen i P4, der Kinnevik-gruppen har en tredjedel av aksjene.

I forbindelse med Stortingets vedtak av eierskapsloven igangsatte Kulturdepartementet en gjennomgang av de øvrige eierskapsreglene som gjelder for norske medieforetak. I et høringsnotat datert 21. august 1998 foreslår departementet at samtlige eierskapsregler i kringkastingsforskriften og regler om eierskap som er tatt inn som konsesjonsvilkår, blir opphevet. Bakgrunnen for forslaget var at all regulering av medieeierskap heretter bør ivaretas av Eierkapstilsynet gjennom håndhevingen av eierskapsloven. Departementet har foreløpig ikke tatt stilling til hvordan man vil følge opp denne saken.

5.10 Opphavsrettslovgivningen

Lov av 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk (åndsverksloven) er blitt endret flere ganger og senest i 1999. Hovedregelen i åndsverksloven er at opphavsmannen har enerett til å råde over sitt åndsverk. Samtidig sikrer loven allmennheten en viss rett til utnyttelse av vernede verk. Et grunnelement i loven er at opphavsmenn har enerett til eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring for allmennheten. Dette gjelder uansett hvilken form verkene formidles i, hva slags type verk det gjelder (skrift, film, musikk etc.), og på hvilken

måte verkene distribueres. Både kringkasting og overføring av verk i digitale nett dekkes av begrepet «tilgjengeliggjøring for allmennheten».

Utviklingen av digital teknologi innebærer at verk som tidligere ble formidlet i ulike media (trykt skrift, film, kringkasting), nå kan distribueres som et produkt i digitale nett. Digitaliseringen gir på denne måten muligheter for langt større spredning av verk. I tillegg skaper teknologien helt nye muligheter for kopiering uten kvalitetsforringelse, og for manipulering og endring av beskyttede verk. Digital teknologi gjør derfor åndsverket sårbart for uautorisert eksemplarframstilling og spredning.

Både for brukere og rettighetshavere er de sentrale hensyn knyttet til at det blir utviklet et oversiktlig sett av opphavsrettslige regler som dekker ulike verk og ulike distribusjonsformer, samt at det blir etablert velfungerende klareringsordninger.

Utvalget vil ikke her beskrive opphavsretten i lys av digitalisering generelt, men avgrense fremstillingen til de deler av opphavsretten som særlig berøres av konvergensutviklingen. Dette gjelder spesielt der rettsregler som er knyttet opp til spesifikke aktører (f.eks. for kringkastere eller kabel-TV-aktører). Den gradvise og pågående utvisking av sektorgrenser kan føre til at det blir reist tvil omkring slike reglers anvendelse og begrunnelse.

Avtalelisens i kringkasting

Bestemmelser om avtalelisens hjemler en rett for kringkastere til å sende utgitt verk uten samtykke, jf. åndsverkloven § 30 første ledd:

«Norsk rikskringkasting og etter Kongens bestemmelse andre kringkastingsforetak har rett til mot vederlag å kringkaste et utgitt verk, hvis foretaket etter avtale med organisasjon som representerer en vesentlig del av norske opphavsmenn på området, ellers har rett til å kringkaste verk av den art avtalen gjelder. Tilsvarende gjelder for offentliggjort kunstverk og offentliggjort fotografisk verk.»

Denne bestemmelsen gir kringkastingsselskap en mulighet gjennom avtale med «organisasjon som representerer en vesentlig del av norske opphavsmenn på området» til å kunne kringkaste verk uten samtykke av rettighetshaver i det enkelte tilfelle. Bestemmelsen gir etter sin ordlyd Norsk rikskringkasting en slik rett, men etter særskilt vedtak kan også andre kringkastingsforetak få tilsvarende rettigheter. Ingen andre kringkastingsforetak har søkt å oppnå en slik rett. Bestemmelsen forutsetter at man kan sonde mellom kringkastingsforetak og andre foretak som tilbyr kringkastingslignende tjenester. Konvergensperspektivet impliserer at det i praksis kan være vanskelig å trekke denne skillelinjen.

Videresending av kringkasting

Samtidig videresending av kringkasting i kabelnett reguleres av åndsverkloven § 34 første ledd som lyder:

«Verk som lovlig inngår i kringkastingssending, kan ved samtidig og uendret videresending gjøres tilgjengelig for allmennheten når den som videresender oppfyller betingelsene for avtalelisens etter § 36 første ledd, eller videresender etter tillatelse gitt av nemnd etter bestemmelsene i § 36 andre ledd.»

Bestemmelsen henviser til åndsverkloven § 36 første ledd, som angår avtalelisensordninger generelt. Det betyr at hvis den som foretar en «samtidig og uendret videresending» til allmennheten har en avtale med en «organisasjon som representerer en vesentlig del av norske opphavsmenn på området, og som er godkjent av departementet»¹⁸⁰, kan vedkommende videresende verk som lovlig inngår i kringkastingssendingen også når rettighetshaver til verket ikke er direkte representert av organisasjonen.

Kringkasteren som står bak utsendelsen av et program (f.eks. Svensk Television) har ansvar for å klarere rettighetene for dette, men bare innenfor det geografiske område som i utgangspunktet dekkes av sendingene. Hvis et norsk selskap fanger opp sendingen ved grensen til Sverige og videreformidler den, typisk gjennom et kabelnett, blir verket gjort tilgjengelig for allmennheten på ny. Dette krever etter åndsverkloven § 2 i utgangspunktet rettighetshavers samtykke. Åndsverkloven § 34 forenkler arbeidet med å klarere rettighetene. Ved å inngå en avtale med en representativ organisasjon, utløses en avtalelisens. De rettighetshavere som er representert gjennom organisasjonen, gir sitt samtykke gjennom avtalen. Men loven utvider avtalen til også å få virkning for alle andre rettighetshavere (altså de som ikke er direkte representert gjennom organisasjonen), heri ligger bestemmelsens tvangselement i forhold til rettighetshaverne. Loven sikrer at rettighetshaverne må la seg representere gjennom én organisasjon for å forenkle forhandlings situasjonen så mye som mulig.

Internasjonale forpliktelser

Norges medlemskap i EØS og deltakelse i internasjonale organisasjoner som WIPO¹⁸¹ legger føringer for utformingen av norsk rett på området. EU fremmet i desember 1997 forslag til direktiv om opphavsrett og nærstående rettigheter i informasjonssamfunnet.¹⁸² Formålet med direktivet er å unngå at ulike beskyttelsesnivåer i nasjonal lovgivning skal begrense den frie flyt av varer og tjenester som inneholder eller er basert på opphavsrettslig vernet materiale. WIPO er en del av FN-systemet, og har utarbeidet flere avtaler som regulerer utformingen av opphavsretten og som legger føringer på utformingen av norsk rett.¹⁸³

5.11 Personregisterloven

Personregisterloven ble vedtatt 9. juni 1978 og er senere endret flere ganger.¹⁸⁴

Personregisterloven gir generelle regler om registrering og informasjonsbehandling i organ for stat eller kommune og for privat næringsvirksomhet, foreninger eller stiftelser. Loven omfatter ikke bare opprettelse av personregistre (manuelle kartotek/arkiver såvel som elektroniske registre), men også annen bruk av personopplysninger i visse typer virksomheter.

180.Jf. åndsverkloven § 38a.

181.World Intellectual Property Organization.

182.«Copyright and Related Rights in the Information Society - Proposal for Directive» (10. desember 1997).

183.F.eks. WIPO Copyright Treaty og WIPO Performance and Phonograms Treaty, som ble vedtatt på en diplomatkonferanse i Geneve i 1996.

184.En nærmere beskrivelse av dette er gitt i NOU 1997:19: Et bedre personvern - forslag til lov om behandling av personopplysninger.

Med *personregister* forstås i henhold til personregisterlovens § 1 annet ledd annet punktum:

«Med personregistre er ment registre, fortegnelser m.m. der personopplysninger er lagret systematisk slik at opplysninger om den enkelte person kan finnes igjen.»

Loven sonderer med andre ord ikke mellom manuelle og elektroniske registre. Det avgjørende for om en samling personopplysninger utgjør et «personregister», er om opplysningene er samlet systematisk slik at man kan gå inn i registeret og finne igjen opplysninger om en bestemt person.

Personregisterloven definerer *personopplysninger* som «opplysninger og vurderinger som direkte eller indirekte kan knyttes til identifiserbare enkeltpersoner, sammenslutninger eller stiftelser» (§ 1 annet ledd). Begrepet er meget vidtrekkende, og omfatter både faktiske opplysninger og vurderinger så lenge opplysningene knyttes direkte eller indirekte til en person. Et navn vil gi en direkte tilknytning, mens f.eks. et bilnummer eller et telefonnummer kan være en indirekte identifikasjon. Det er imidlertid et minstevilkår at den personen som opplysningen gjelder, må kunne identifiseres.

Etter personregisterloven § 9 kreves det konsesjon fra Datatilsynet for å opprette personregistre som skal gjøre bruk av elektroniske hjelpemidler. Videre kreves det konsesjon for å opprette andre personregistre dersom de skal inneholde følsomme opplysninger. Det er ved forskrift gjort en rekke unntak fra konsesjonsplikten, blant annet for kunde- og medlemsregistre. Et siktemål med personregisterloven, og som følges ved konsesjonstildelingen, er at det i minst mulig grad skal lagres sensitive opplysninger om enkeltpersoner ut over det som er nødvendig.

Kriteriene for konsesjonsplikt reiser vanskelige spørsmål bl.a. i forhold til behovet for unntak fra utgangspunktet om konsesjonsplikt. Ved utvikling av nye digitale tjenester vil forbruker få økte muligheter til å velge den informasjon, f.eks. tekst, film eller bilder, man ønsker. Selv om forbruker kun skal betale for den informasjon han får tilgang på, vil det måtte lages registrerings- og faktureringsystemer som registrerer hva slags informasjon den enkelte har benyttet. I ulike tilfeller kan dette medføre at private og offentlige organer uoppfordret kan få tilgang på sensitive personopplysninger. Dersom dette i seg selv skulle utløse konsesjonsplikt vil denne kunne bli meget omfattende. Alternativt kan man videreutvikle rettighetene til den som opplysningene gjelder (den registrerte), f.eks. når det gjelder innsyn og anledning til reservasjon mot den registrering som finner sted.

Med utgangspunkt i bl.a. Skaugeutvalgets utredning «Et bedre personvern», (NOU 1997:19) og EUs direktiv om beskyttelse av personopplysninger, arbeider Justisdepartementet med å revidere personregisterloven. Det planlegges å fremme et forslag til Stortinget om ny personregisterlov i løpet av vår/høstsesjonen 1999. Lovforslaget vil inneholde generelle regler om hvordan personopplysninger skal behandles og legger opp til et administrativt system for overprøving av behandlingene, med mulighet for sanksjoner som tvangsmulkt, erstatning og straff. Hovedtrekkene i forslaget er blant annet mindre vekt på konsesjon og mer på etterfølgende kontroll, flere regler i loven om hvordan personopplysninger kan behandles og flere rettigheter til den opplysningen gjelder.

Det finnes også en rekke andre lover og lovbestemmelser som regulerer personvern generelt og behandling av personopplysninger spesielt, og som har betydning for kringkastings- og telekommunikasjonssektoren. Av størst

betydning er taushetspliktbestemmelser både i spesiallovgivningen for disse felt, i forvaltningsloven og ulike straffebestemmelser.

Gjennom rettspraksis er det i tillegg utviklet et personvern som supplerer det lovfestede personvern. Dette vernet er ikke klart avgrenset da det er relativt få avgjørelser som har trukket grensene. Mest kjent er dommen om «*To mistenkelige personer*» som er referert i Rettstidende 1952 side 1217 flg. Saken dreide seg om en film som var laget om en berømt drapssak og forbryterjakt som hadde funnet sted i 1926, og hvor den ene av forbryterne krevde visningsforbud for filmen på bakgrunn av at han hadde sonet sin straff og begynt et nytt liv. Retten ga han medhold på ulovfestet grunnlag. Det typiske innholdet i det ulovfestede personvern er at man har rett til et privatliv og at dette også strekker seg videre enn til å ikke bli avbildet eller omtalt på en ærekrenkende måte, men også til å ikke bli overvåket, være modellfigur for TV eller tidsskrifter mv. Når det gjelder det ulovfestede personvern med hensyn til telekommunikasjon og kringkasting vil dette vern være mest aktuelt som skranke for innholdet i de program eller tjenester som tilbys.

*Del III Vurdering av hensiktsmessigheten
av gjeldende reguleringer - utvalgets anbefalinger*

Kapittel 6

Grunnlaget for utvalgets vurderinger

I de resterende deler av utredningen vil utvalget vurdere hvilke konsekvenser konvergensutviklingen vil, eller bør, få for de rettslige rammer for markedsaktørene og for myndighetenes virkemiddelbruk. I mandatet er det angitt at rammebetingelsene bør (i) understøtte utviklingen av nye tjenester, (ii) ivareta viktige samfunnsinteresser, samt (iii) næringslivets og samfunnets behov for slike tjenester. Begrepet «viktige samfunnsinteresser» er eksemplifisert ved allmenn tilgang til tjenestene - herunder dekningsgrad og prising, fremme av norsk språk og kultur, kvalitet og mangfold, yringsfrihet og demokrati, forbrukerbeskyttelse gjennom innholdskontroll, sikkerhet på nettene, personvern og bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

Opplistingen av samfunnshensyn i mandatet illustrerer at informasjons- og kommunikasjonstjenestene (IK-tjenestene) ikke utelukkende kan betraktes som ordinære kommersielle tjenester - tjenestene understøtter og fremmer også sentrale sosiale og kulturelle verdier. Konvergensutviklingen gjør det nødvendig å revurdere de rettslige og politiske virkemidler som brukes for å ivareta disse verdiene. En slik revurdering forutsetter imidlertid at man har en mest mulig presis oppfatning av *hvilke premisser* som bør ligge til grunn for utformingen av det fremtidige rammeverket for informasjons- og kommunikasjonstjenestene. Nedenfor identifiseres et sett av slike underliggende premisser som vil ligge til grunn for utvalgets vurderinger. Rekkefølgen disse nevnes i må ikke forstås som uttrykk for en rangering etter betydning. I utgangspunktet bør rammeverket ivareta alle disse hensyn. I praksis vil imidlertid ikke dette alltid være mulig, fordi det kan være innbyrdes motstrid mellom ulike samfunnshensyn, slik man har sett eksempler på i forholdet mellom konkurransemessige og kulturpolitiske hensyn. I tilfeller av motstrid må de ulike hensyn veies mot hverandre, basert på en konkret vurdering.

Stimulere utviklingen av nye tjenester

Rammebetingelsene for IKT-sektorene bør være innrettet mot å stimulere utviklingen av nye tjenester. Ny teknologi og nye tjenester har stor betydning for norske bedrifters konkurranseevne og for livskvaliteten for folk flest. Eksemplene på misbruk av slike tjenester, jf. f.eks. nettverk av pedofile på Internett og uautorisert spredning av musikk, er ikke så omfattende at det endrer på det faktum at tjenestene totalt sett må betraktes som et gode for samfunnet.

Et sentralt virkemiddel for å stimulere til utvikling av nye tjenester er å *legge til rette for virksom konkurranse* i alle tjenestemarkeder. Effektiv konkurranse er ikke et mål i seg selv eller en garanti for at markedene frembringer de ønskede tjenester. Man kan heller ikke se bort fra at også markeder som er skjermet fra konkurranse kan fungere effektivt. Praktiske erfaringer fra ulike typer av markeder tilsier imidlertid at konkurranseutsatte aktører relativt sett har de sterkeste incentiver til kostnadseffektiv drift og produktutvikling. Incentivene følger som en logisk konsekvens av at bedriftenes fremtidige inntjening og deres overlevelse er avhengig av at de er i stand til å levere tjenester som forbrukerne er villige til å betale for.

En av de viktigste forutsetningene for virksom markeds konkurranse er *etableringsfrihet*. Fri etableringsadgang gir aktører med ny teknologi eller nye forretningsideer en mulighet til å tilby disse til kundene. I IKT-sektorene er

dette spesielt viktig, siden dynamikken i markedene i stor grad er knyttet til teknisk innovasjon og til aktører som lanserer nye applikasjoner. Dessuten representerer selve risikoen for at nye bedrifter etablerer seg et viktig korrektiv for de bedriftene som allerede befinner seg i markedet. Utvalget vil derfor legge vekt på at regulatoriske etableringshindringer kun bør opprettholdes dersom det er tungtveiende samfunnsmessige begrunnelser for dem. Dagens mediepolitiske situasjon tilsier at det sentrale siktemål for rammeverket bør være å legge til rette for virksom konkurranse i IKT-markedene, samtidig som man gjennom positive stimulerings tiltak sørger for at kulturpolitisk viktige tjenester som markedene selv ikke frembringer likevel blir produsert.

Videre bør myndighetene tilstrebe at aktører som opererer i samme marked har *så like rammebetingelser som mulig*. I praksis betyr dette at rammebetingelsene i størst mulig grad bør være teknologi- og medienøytrale: aktører som tilbyr konkurrerende tjenester bør ha like rammevilkår, uavhengig av hvilken teknologisk plattform eller hvilket medium man benytter.

Konkurransmessige hensyn innebærer ikke at myndighetene skal avstå fra å gripe inn i markedsmessige prosesser. Tiltak fra myndighetene kan være påkrevet dersom markedene preges av en eller annen form for iboende markedssvikt, f.eks. i form av et naturlig monopol. Forekomst av naturlige monopoler har tidligere vært en hovedbegrunnelse for reguleringene i telesektoren, fordi det normalt ikke har vært lønnsomt å bygge ut konkurrerende infrastruktur. Nettverkskonvergens endrer på dette ved at ulike infrastruktururer i kvalitativ forstand nærmer seg hverandre, og dermed blir konkurrenter i markedet for tilbud av distribusjonskapasitet. Dette vil kunne redusere, men ikke fullt ut eliminere, behovet for regulering av distribusjonsnettene.

Tilsvarende kan det være nødvendig for myndighetene å handle dersom markedsaktørene selv gjennomfører tiltak som begrenser konkurransen. Dette er f.eks. bakgrunnen for at de amerikanske konkurransemyndighetene har ønsket å gripe inn overfor Microsofts påståtte misbruk av sin dominerende posisjon som leverandør av programvare.

Fremme investeringer

Overgangen fra analog til digital teknologi fordrer store investeringer i teknologi- og applikasjonsutvikling og distribusjonsnett. I den overgangsfasen man befinner seg i nå er det betydelig risiko knyttet til slike investeringer, fordi ingen presist kan forutsi hvordan de fremtidige digitale markedene vil fortone seg. Private investeringer er en nødvendig forutsetning for utviklingen av nye tjenester. Rammeverket bør derfor være utformet på en måte som ikke bidrar til å øke investeringsrisikoen. Sentrale hensyn i denne forbindelse er at gjeldende regler er klare og oversiktlige, og at aktørene har størst mulig forutsigbarhet mht. fremtidige rammebetingelser.

Kulturpolitiske hensyn

IK-tjenestene fyller en viktig funksjon som formidlere av viktige samfunnsmessige verdier som språk og kultur, samfunnsdebatt og identitetsskaping.

Denne funksjonen gjør at man ikke utelukkende kan basere seg på at markedskreftene vil frembringe de tjenester samfunnet er tjent med. Konvergensprosessen har som én virkning at publikums muligheter til å velge mellom ulike tilbud øker dramatisk. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved om denne økningen primært er av kvantitativ karakter, eller om det også er snakk om en kvalitativ økning. Mange har vært opptatt av at kommersialiseringen av tjenestetilbudet innebærer en nivellering av tilbudet, dvs. at publikum kan velge mellom mange forskjellige, men relativt konforme tilbud. Etter utvalgets oppfatning er en slik tilnærming for lite nyansert. På den ene siden er det dekning for å si at kommersialiseringen av kringkastingssektoren i mange sammenhenger har medført en viss grad av nivellering. På den annen side er det både i kringkastingssektoren og på Internett et enormt mangfold av kommersielle og ikke-kommersielle tilbud. Totalbildet er etter utvalgets oppfatning derfor preget av større valgmuligheter for den enkelte, både i kvalitativ og kvantitativ forstand.

Til tross for dette vil det fortsatt være behov for at fellesskapet tar ansvar for at publikum sikres tilgang til tjenester som markedet selv ikke frembringer. I første rekke siktes det her til allmennkringkastertilbudet, som etter utvalgets oppfatning på ingen måte mister sin betydning. Utvalget vil tvert om argumentere for at fremveksten av et bredt spekter av kommersielle tjenester aktualiserer behovet for å opprettholde et alternativt tilbud som er frikoblet fra kommersielle interesser. Et slikt tilbud vil sikre programmer og tjenester som markedet i utgangspunktet ikke er villig til å dekke kostnadene for, men som av kulturpolitiske årsaker likevel kan være viktige. I tillegg innebærer allmennkringkasterne en garanti for at noen informasjonstjenester fortsatt vil være åpent tilgjengelige.

Videre må det sikres et tilstrekkelig mangfold av innbyrdes uavhengige medier. Mediene har en sentral betydning for vitaliteten i den offentlige samtale og for samfunnets meningsdannelsesprosesser. For å opprettholde bredden i mediebildet må rammeverket motvirke at et fåtall mediekonsern blir for dominerende på det norske markedet. Dette er også bakgrunnen for opprettelsen av Eierskapstilsynet i 1998.

Tilgang til digitale tjenester

Det bør være et overordnet mål at hele befolkningen integreres i det moderne informasjonssamfunnet. Alle deler av befolkningen, uavhengig av bosted, alder, kjønn eller sosial tilhørighet bør ha tilgang til fremtidens informasjons- og kommunikasjonstjenester. I dette ligger at alle bør kunne få teknisk tilgang til digitale tjenester, slik tilgang må kunne skje på rimelige vilkår og alle bør i prinsippet ha tilstrekkelige ferdigheter til å håndtere digitale tjenester.

Ytringsfrihet i mediene

Fremveksten av nye IK-tjenester representerer en enorm utvidelse av befolkningens muligheter til å kunne ytre seg og til å skaffe seg informasjon. For å realisere dette potensialet fullt ut bør det i rammeverket ligge minst mulig restriksjoner på ytringsfriheten. Samtidig bør det være et mål at etablerte innskrenkninger i ytringsfriheten, f.eks. bestemmelser i straffeloven om pornografi og rasistiske ytringer, i størst mulig grad etterleves også i de digitale mediene. I tillegg bør det unngås at mindreårige får tilgang til innholdstilbud som er lovlig, men som det ikke er ønskelig at barn eksponeres for.

Opphavsrettslig beskyttelse mv.

Digitaliseringen og elektronisk distribusjon innebærer at opphavsmennenes enerett til egne åndsverk blir sårbar for uautorisert kopiering og tilgjengelig-gjøring. Dersom det ikke lykkes å utvikle opphavsrettslige regler og tekniske beskyttelsessystemer som gir rettighetshavere et tilstrekkelig vern, vil dette kunne motvirke utviklingen av elektroniske tjenester. På den annen side vil et regelverk som går for langt i retning av å legge restriksjoner på f.eks. mellom-lagring og kopiering også kunne ha negative virkninger. Det opphavsrettslige rammeverket må derfor gjenspeile en hensiktsmessig balanse mellom interessene til opphavsmenn og brukere.

Næringspolitikk

IKT-markedene har en betydelig og raskt voksende økonomisk verdi. Dette medfører at IK-tjenestene er interessante også i et *næringspolitisk* perspektiv. Myndighetene rår over et bredt spekter av virkemidler som kan brukes for å stimulere norske bedrifters konkurransevne, f.eks. utdanningspolitikk, investeringsstøtte og utbygging av infrastruktur. I utredningen vil utvalget ikke fokusere på næringspolitikk spesielt, men slike hensyn blir trukket inn i de konkrete vurderinger der dette er relevant. Et overordnet hensyn bør bl.a. være at man ikke innfører nasjonale reguleringer som gir norske aktører unødige konkurranseulempere i forhold til utenlandske aktører.

Internasjonale forpliktelser og konsekvenser av globalisering

IK-tjenestene distribueres i mange tilfeller over globale nett. Tjenestenes globale karakter gjør at ivaretagelsen av samfunnsmessige interesser ofte forutsetter internasjonalt samarbeid. Norge er på en rekke områder forpliktet av internasjonale avtaleverk og det er i landets egen interesse å følge opp slike avtaler. Både tele- og kringkastingslovene i Norge bygger på EØS-regelverket. Også opphavsretten bygger på internasjonale avtaler. I den grad det i denne utredningen blir foreslått endringer i nasjonal rett som går på tvers av internasjonale avtaler, vil utvalgets forslag være å betrakte som råd til norske myndigheter i forbindelse med revisjoner av internasjonalt avtaleverk.

IK-tjenestenes globale karakter har også betydning for mulighetene for håndheving av nasjonalt regelverk. Nasjonale lovregler bør derfor ha en utforming som muliggjør effektiv håndheving.

God lovstruktur

Rammeverket for IKT-sektorene bør være utformet i tråd med prinsippene for *god lovstruktur*, jf. NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket. I dette ligger det blant annet at lovstrukturen bør være tydelig, forutsigbar og motivert. Den fremtidige utvikling av IK-markedene preges av store innslag av usikkerhet. I denne situasjonen vil det være uhensiktsmessig å basere det fremtidige rammeverket på gjetninger om utviklingen på lang sikt. Man bør isteden legge opp til et rammeverk med tilstrekkelig fleksibilitet, slik at tjenestemarkedene tillates å utvikle seg mest mulig organisk - samtidig som de sentrale samfunnshensyn sikres.

Effektiv myndighetsorganisering

Organiseringen av myndighetssiden bør ha som siktemål å sikre størst mulig konsistens i utøvelsen av offentlig myndighet, klar ansvarsdeling mellom ulike myndighetsorganer, mest mulig kompetente organer og effektiv utnyttelse av myndighetenes samlede administrative ressurser. I tillegg bør myndighetsstrukturen ha en utforming som begrenser markedsaktørenes administrative kostnader knyttet til myndighetskontakt.

Kapittel 7

Regulering av IKT-sektorene sett i sammenheng

I dag reguleres tele- og kringkastingssektorene av to separate lover. Denne formen for lovregulering kan karakteriseres som et *vertikalt* system. Begrepet vertikal henspiller til at alle ledd i verdikjeden i telesektoren er regulert av teleloven. Tilsvarende gjelder for kringkastingssektoren. Motstykket til en vertikal reguleringsform er å regulere sektorene *horisontalt*. Innen IKT-sektorene vil en horisontal regulering f.eks. kunne gå ut på at man samler all regulering av distribusjonsnett (uavhengig av hvilke tjenester nettene understøtter) i ett lovverk og all regulering av innhold i et annet.

En vertikal strukturering av lovverket kan være hensiktsmessig dersom det er klare skillelinjer mellom de ulike sektorer. Dersom det f.eks. hadde vært *uaktuelt* å benytte det jordbundne faste telenettet til andre tjenester enn de tradisjonelle teletjenestene (som telefoni), ville det neppe være behov for å se reguleringen av telenettet i sammenheng med reguleringen av andre distribusjonsnett. Dersom denne forutsetningen om bruken av telenettet *ikke* er oppfylt, kan det være aktuelt å vurdere en mer horisontal tilnærming, der man ser alle distribusjonsnett i sammenheng. Fordelen med en slik horisontal tilnærming vil kunne være at det sikrer et mest mulig teknologinøytralt reguleringsystem, i tillegg til at man kan unngå forskjellsbehandling mellom konkurrerende markedsaktører.

Som utvalget har vært inne på flere ganger tidligere utgjør nettopp sammenfiltringen av IKT-sektorene et kjerneelement i konvergensutviklingen. I "*Konvergens*" i kapittel 3 konstaterte utvalget at den begynnende utvisking av sektorgrensene krever at myndighetene har et helhetlig perspektiv på reguleringen av sektorene. Den praktiske konsekvens av dette er at det er helt nødvendig å undersøke nærmere hvor hensiktsmessig dagens vertikale reguleringsystemet er. Er det vertikale systemet fortsatt egnet, eller bør lovverket få en mer horisontal utforming gjennom samordning av tele- og kringkastingsslovene?

IK-tjenestenes grenseoverskridende karakter gjør at det ofte kan være vanskelig å ta stilling til hvilket lands regelverk som kommer til anvendelse. Lovvalgsproblematikken er svært kompleks og f.eks. aktuell i forbindelse med opphavsrettslige problemstillinger på Internett eller i forhold til regler om reklame i kringkasting. Som nevnt i "*Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid*" i kapittel 2 har utvalget av praktiske årsaker valgt å avgrense seg mot å gå nærmere inn på lovvalgsspørsmål, og fokusert på utformingen av norsk rett og forholdet mellom de ulike elementene i det norske lovverket.

7.1 Dagens reguleringsystem for IKT-sektorene

I tabell 7.1 gis en skjematisk fremstilling av dagens system for lovregulering av IKT-sektorene. Det vil her bli skilt mellom tre nivåer for regulering: (i) regulering av tjenestenes innhold, (ii) regulering av vilkår for levering av tjenester og (iii) regulering av distribusjon. Beskrivelsen av de ulike lovenes materielle bestemmelser er ikke uttømmende. Det er heller ikke alltid vanntette skott mellom de ulike nivåene for regulering. Allmennkringkasterkravene dekker f.eks. alle tre nivåer gjennom programforpliktelser (innhold), krav om at tjenestene skal være gratis (leveringsvilkår) og om distribusjon over hele

landet (distribusjon). Tabellen får likevel frem den vertikale reguleringen av tele- og kringkastingssektorene, ved at begge lover har bestemmelser på alle tre nivåer for regulering. I tillegg illustrerer tabellen på hvilke måter andre lovregler kommer til anvendelse for IKT-sektorene.

Tabell 7.1: Dagens lovregulering av IKT-sektorene

	Teleloven	Kringkastingsloven	Annet lovverk
Innholdsregulering	- Teletorg - regulering av innholdet	- Sponsing	- Grunnloven
		- Allmennkringkasterkrav	- (§ 100)/EMK
		- Reklameregler	- Straffeloven (ulovlige ytringer, redaktøransvar mv)
		- Programkvoter	- Tobakkskadeloven/Alkoholloven/Legemiddeloven/Markedsføringsloven (reklameregler)
		- Tekst-TV	- Film og videogramloven
			- Personregisterloven
Tjenestelevering	- Konesjons- eller registeringsplikt for tilbud av off. telefonitjeneste	- Konesjonsplikt for kringkasting	- Konkurranseloven
	- ONP - særskilt regulering av offentlige telefonitjenester levert av aktører med sterk markedsstilling	- NRK: rammevilkår for NRK	- Personregisterloven
	- Maksimalprisregulering	- Eierskapsregler	- Film og videogramloven (konesjonsplikt)
	- Typegodkjenning av terminaler	- Hjemler for krav til aksessutstyr (EPG/digitale dekodere)	- Åndsverksloven
	- USO (Telenors konesjon: krav om landsdekkende tilbud av off. telefoni, leide samband og tilknytning)		- Eierskapsloven
			- Markedsføringsloven
Distribusjon	- Konesjons- eller registeringsplikt for anlegg og drift av off. telenett	- Konesjonsplikt for kringkastingsanlegg/anlegg for videresending (tekniske krav/formidlingsplikt/abonnementsvalg)	- Konkurranseloven
	- Frekvensallokering (både mellom ulike formål og ulike aktører)	- Frekvensallokering (mellom ulike kringkasterne)	- Åndsverksloven
	- Samtrafikk (forhandlingsplikt og krav om kostnadsorientering for aktører med sterk markedsstilling)	- Dekningskrav: jordbundet kringkasting	
	- ONP - særskilt regulering av aktører med sterk markedsstilling som tilbyr tilgang til off. telenett og overføringskapasitet (bl.a. leveringsvilkår, kostnadsorientering og kvalitetskrav)		

Tabell 7.1: Dagens lovregulering av IKT-sektorene

	- Dekningskrav: mobiltelefonifoni		
	- Maksimalprisregulering av overføringskapasitet		
	- Tekniske krav til telenett og kabel-TV-nett		

7.2 Rettstekniske vurderinger

Utvalget vil i dette avsnittet av utredningen kartlegge i hvilken grad den begynnende utvisking av sektorgrenser har skapt problemer for *avgrensningen* av sektorlovenes saklige virkeområder. Er det mulig å slå fast hvilke forhold som reguleres av tele- eller kringkastingslovene, eller har konvergensutviklingen ført til at det ofte oppstår uklarhet om hvilket lovverk som kommer til anvendelse?

7.2.1 Gråsoner mellom kringkastingsloven og Internett-baserte tjenester

På Internett finnes det mange tjenestetilbud som i kvalitativ forstand kan minne om konvensjonell kringkasting. Man kan likevel ikke uten videre gå ut fra at alle slike tjenester er kringkasting etter definisjonen av kringkasting i kringkastingsloven § 1-1. Enkelte av Internett-tjenestene kan riktignok nokså utvetydig karakteriseres som kringkasting. Når radiostasjoner legger ut sine sendinger på Internett, som et supplement til sine ordinære sendinger over eteren, er det snakk om tjenester som er identiske med de konvensjonelle sendingene. Disse vil derfor utvilsomt falle inn under definisjonen av kringkasting.¹⁸⁵ Slike tjenester er følgelig også konsesjonspliktige, selv om det hittil ikke er gitt noen konsesjon for kringkasting over Internett.¹⁸⁶

Innslaget av interaktive «kringkastingstjenester» på Internett reiser mer kompliserte spørsmål. I "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.2 ble det konstatert at det råder noe usikkerhet om i hvilken grad slike *brukerinitierte* tjenester faller inn under kringkastingsbegrepet, men at utvalget legger til grunn at kringkastingensdefinisjonen omfatter et krav om samtidig mottak. Dette samtidighetskriteriet medfører at mange av de interaktive tjenestene på Internett faller utenfor kringkastingsbegrepet. Enkelte tjenester vil imidlertid fortsatt befinne seg i en gråsoner, der det er uklart i hvilken utstrekning kringkastingsloven kommer til anvendelse. Dette vil kunne være tilfelle f.eks. for de Internett-baserte «push»-tjenestene¹⁸⁷, som kjennetegnes av at brukerne kan abonnere på utsendelse av individuelt tilpassede «innholdspakker». Kringkastingbe-

185. Argumentet forutsetter at en «allmennhet» kan lytte til sendingene samtidig. Begrepet allmennhet har ikke et presist innhold, men som regel vil det ikke være tvil om at radio over Internett kan høres av så mange mennesker samtidig, at disse kan regnes som en allmennhet.

186. Dette kan sees i sammenheng med at webcasting ofte tilbys av kringkastere som allerede har konsesjon for tradisjonell kringkasting og at man derfor kan si at konsesjonene også dekker distribusjon over Internett.

187. For nærmere omtale av «push»-tjenester, se "*Internett-tjenester*" i kapittel 3.2.2.1.

grepet¹⁸⁸ og behovet for endringer av definisjonen vil bli drøftet nærmere i "*Vurdering av endringsbehov i gjeldende rett*" i kapittel 8.2.

7.2.2 Gråsoner mellom teleloven og Internett-baserte tjenester

Fremveksten av Internett som plattform for teletjenester reiser flere problemstillinger for teleloven som er parallele til de som over ble drøftet i forhold til kringkastingsloven. Enkelte Internett-baserte tjenester ligger nært opp til tradisjonelle teletjenester. Nye IP-protokoller innebærer f.eks. at de kvalitative forskjellene mellom ordinær telefoni og IP-telefoni gradvis blir mindre.

I telelovens § 1-1 er det saklige virkeområde angitt til i praksis å omfatte all telekommunikasjonsvirksomhet, forutsatt at dette ikke dreier seg om kringkasting eller videresending av kringkasting i overføringsnett for kringkasting. I telelovens § 1-6 er telekommunikasjon definert som «overføring av lyd, tekst, bilder eller andre data ved hjelp av lys, radiosignaler eller andre elektromagnetiske signaler i et kommunikasjonssystem for signalbefordring». Dette betyr at begrepet telekommunikasjon i prinsippet omfatter all signaloverføring, uavhengig av valgte tekniske løsninger.

I telereguleringen utløser tilbud om offentlig teletjeneste en rekke bestemmelser som skal ivareta viktige telepolitiske mål. Disse vil på generelt grunnlag komme til anvendelse for Internett-baserte tjenester. Norske telemyndigheter har hittil ikke gjennomført noen samlet gjennomgang og vurdering av på hvilken måte telelovgivningen kommer til anvendelse for Internett-baserte tjenester. Utgangspunktet vil imidlertid være at telelovgivningen vil komme til anvendelse for slike tjenester i den grad disse faller inn under telelovens virkeområde og definisjoner. F.eks. vil noen typer Internett-baserte kommunikasjonstjenester som bl.a. Internett-telefoni være telekommunikasjon i henhold til teleloven § 1-1.

Bestemmelsene i telelovgivningen er i utgangspunktet teknologinøytrale. Internett er som nevnt ikke en egen fysisk infrastruktur, men et sett av regler for kommunikasjon som gjør det mulig å utnytte eksisterende nettressurser på en ny måte. Sett i forhold til de definisjoner som anvendes i telelovgivningen, er derfor Internett et tjenestennett på linje med bærertjenester som offentlige telefonnett og dataoverføringstjenester (f.eks. Datex, Datapak). I denne forstand er det klart at Internett som bærertjeneste er en offentlig teletjeneste som faller innenfor telelovens virkeområde.

Et grunnleggende spørsmål er hvorvidt sektorspesifikk og teknologinøytral teletjenesteregulering skal videreføres f.eks. ved at Internett-tjenester som Internett-telefoni faller inn under reguleringen og dette utløser rettigheter/plikter for tilbyderne av tjenestene. Disse spørsmålene er en viktig del av den gjennomgang EU har startet på av sitt regelverk for telesektoren. EU-kommisjonen vil vurdere nærmere om det er behov for lovregulering for å sikre samfunnsmessige interesser, eller om det kan være hensiktsmessig med andre former for regulering.

Det finnes i dag Internett-aktører som tilbyr langdistanse og internasjonale telefonsamtaler til rimelig lokaltakst, som kan tenkes å falle under gjeldende regulering. Det mest aktuelle spørsmålet så langt har vært om Internett-telefoni skal reguleres på samme måte som tradisjonell telefoni. EU-kom-

188. Definisjonen av kringkasting i den norske lovverket er basert på definisjonen av fjernsyn i TV-direktivet og Europarådets konvensjon om grenseoverskridende fjernsyn. Definisjonene her er likelydende og Norge kan ikke innføre en snevrere definisjon i den norske kringkastingsloven.

misjonen har hittil ment at kvaliteten på Internett-telefoni har vært for dårlig til at tjenesten kan falle inn under definisjonen av offentlig telefontjeneste. Trolig vil tradisjonelle telefontjenester og Internett-telefoni i nær framtid framstå som likeverdige tjenester, og i så fall vil sektorspesifikk regulering av telefontjenesten kunne gjelde. Som det første kjente tilfelle i Europa har Telenor Nextels tilbud i Norge av telefoni i pakkesvitsjet datanett blitt registrert som en offentlig telefontjeneste. Ut fra telelovens utgangspunkt om teknologinøytralitet fant Post- og teletilsynet at Telenor Nextel også kunne tildeles 8-sifrede telefonnummer og prefiks. Det er imidlertid ikke tatt videre skritt for å stille krav til tilbydere av Internett-telefoni som tilsvarer de som stilles til tilbydere av konvensjonelle offentlige telefontjenester.

Essensen i det som er sagt over, er at Internett-baserte teletjenester i hovedsak vil falle inn under telelovens virkeområde. Utvalget kan derfor ikke se at teletjenester på Internett har skapt nevneverdige problemer knyttet til forståelsen av telelovens saklige virkeområde. I den grad teletjenester på Internett har skapt uklarhet omkring telelovens anvendelse, har dette vært knyttet til hvordan man skal kategorisere Internett-baserte teletjenester i forhold til de forskjellige rettslige begrepene i teleloven.

7.2.3 Gråsoner mellom tele- og kringkastingslovene

I definisjonen av telekommunikasjon i telelovens § 1-6 skilles det ikke mellom ulike typer av kommunikasjon. Dette innebærer at alle former for kringkasting også faller inn under definisjonen av telekommunikasjon. Når f.eks. NRKs sendinger likevel ikke reguleres av teleloven, skyldes det at kringkasting er unntatt fra telelovens virkeområde, jf. teleloven § 1-1. Systematikken i lovverkene innebærer derfor at det er *innholdet av kringkastingsbegrepet* som har betydning for grensedragningen mellom teleloven og kringkastingsloven.

I kringkastingsloven § 1-1 er kringkastingsbegrepet gitt et mer avgrenset innhold enn definisjonen av telekommunikasjon i teleloven, bl.a. ved at begrepet kun omfatter sendinger som er rettet mot allmennheten. En forenklet måte å beskrive ansvarsdelingen mellom tele- og kringkastingslovene er at teleloven regulerer privat kommunikasjon («en til en»), mens kringkastingsloven regulerer allmenn kommunikasjon («en til mange»). Konvergensutviklingen medfører at grensen mellom privat og allmenn kommunikasjon blir mindre tydelig. Dette skyldes dels at de ulike infrastrukturene kan brukes til å formidle begge typer tjenester, dels at tjenestene selv kombinerer elementer av både allmenn og privat karakter. Mer flytende grenser mellom privat og allmenn kommunikasjon, sammen med det faktum at kringkastingsbegrepet ikke er entydig definert, kan skape problemer for grensedragningen mellom tele- og kringkastingslovene.

Når det gjelder kjernen av tele- og kringkastingstjenester er grensedragningene klare: NRKs tradisjonelle fjernsynssendinger er utvilsomt kringkasting («en til mange»), alminnelig telefoni utvilsomt telekommunikasjon («en til en»). Det er større rom for tvil omkring tjenester som ligger i grenselandet mellom kringkasting og telekommunikasjon. Dette vil typisk gjelde for søkbare katalogtjenester som Lovdata, Gule sider og VOD. I utgangspunktet kan slike tjenester tilbys som teletjenester. Gitt at kringkastingsdefinisjonen forutsetter samtidig mottak, slik utvalget har lagt til grunn, vil imidlertid de fleste av disse tjenestene falle utenfor kringkastingslovens virkeområde. I så fall vil de i prinsippet reguleres av teleloven.

I teleloven er det som nevnt fastsatt at loven ikke gjelder for programvirksomhet i kringkasting. En korresponderende avgrensning er tatt inn i kringkastingsloven. I tillegg er det i begge lovverk bestemmelser om at Kongen kan avgjøre i tvilstilfeller. Etter det utvalget kjenner til har det aldri vært nødvendig å ta i bruk disse hjemlene. I den grad det oppstår tvil om hvilket lovverk som kommer til anvendelse kan dessuten Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet koordinere seg i mellom, slik at uklarheter omkring lovens innbyrdes avgrensning avklares på et tidligst mulig tidspunkt.

Utvalgets generelle inntrykk er derfor at konvergensutviklingen per dato ikke har medført betydelige innslag av usikkerhet knyttet til grensdragningen mellom tele- og kringkastingslovene. Utvalget vil samtidig ikke se bort fra at slike avgrensingsproblemer kan bli mer aktuelle etter hvert som alle nett kan formidle både privat og allmenn kommunikasjon, og både kringkastings- og teletjenester får sterkere multimediekarakter. Utviklingen innen mobilkommunikasjon kan illustrere denne tendensen, ved at dagens mobiltjenester integrerer informasjonstjenester, tekstmeldinger og radiosendinger i tillegg til ordinær telefoni.

Oppsummering

Denne diskusjonen kan oppsummeres med at konvergensutviklingen hittil ikke har skapt betydelige problemer knyttet til avgrensningen av de ulike lovverks virkeområder. Internett-tjenester kan falle inn under både kringkastings- og teleloven, avhengig av Internett-tjenestenes konkrete karakter. I den grad det er uklarhet omkring lovenes virkeområde, er dette først og fremst knyttet til forståelsen av kringkastingsbegrepet. Dette kan tilsi at det er behov for å presisere kringkastingsdefinisjonen i kringkastingsloven. Utvalget vil komme tilbake til dette i "*Vurdering av endringsbehov i gjeldende rett*" i kapittel 8.2.

Når utvalget i diskusjonen over konkluderte med at mange Internett-baserte tjenester faller inn under tele- eller kringkastingslovene, så kan dette gi et litt fortegnat bilde av den faktiske situasjon. Selv om Internett-tjenestene i utgangspunktet kan bli regulert av norsk tele- eller kringkastingslov, skaper Internettets grenseoverskridende karakter problemer for håndhevingen av nasjonale regler.

7.3 Asymmetrisk regulering av tjenester

Overskriften henspiller på at IK-tjenester er regulert i ulike lovverk etter tjenestenes rettslige status. Begrepet asymmetrisk betyr i denne forbindelse at IK-tjenestene er underlagt varierende rammebetingelser, avhengig av om de kan karakteriseres som telekommunikasjon/kringkasting eller som uregulerte Internett-tjenester.

Som vist i tabell 7.1 kan det skilles mellom to nivåer for regulering av tjenester; (i) regulering av tjenestenes innhold og (ii) regulering av vilkår for tjenesteleveranser.

Regler for tjenestenes innhold finner en i første rekke i kringkastingsloven, ved at det her er tatt inn bestemmelser om utformingen av reklame, produksjonskvoter, sponing og allmennkringkasterkrav. Teletorgbestemmelsene er det eneste elementet i teleloven som direkte berører innholdet av teletjenes-

ter. I tillegg inneholder også f.eks. straffeloven og film- og videogramloven bestemmelser om tjenestenes innhold.

Regler for leveringsvilkår for tjenester finner man i både tele- og kringkastingsloven. I teleloven er det fastsatt konsesjons- eller registreringsplikt for tjenesteleverandører, hjemmel for maksimalprisregulering og særskilt regulering av offentlig telefoni. I kringkastingslovgivningen er det fastsatt regler for reklamemengde, eierskap mv. I tillegg er vilkår for tjenesteleveranser regulert bl.a. i konkurranseloven, åndsverksloven, film- og videogramloven mv.

Hensiktsmessigheten av å regulere tjenester asymmetrisk kan vurderes ut fra to ulike synsvinkler:

- Kan asymmetrisk regulering fungere som en bremsekloss for utviklingen av tjenester som krysser de tradisjonelle sektorgrensene?
- Kan asymmetrisk regulering virke konkurransevridende ved at konkurrerende tjenester er undergitt ulike rammevilkår?

Konvergens innen tjenester er bl.a. kjennetegnet ved at IK-tjenestene kombinerer ulike uttrykksformer som tekst, bilde og lyd, jf. integrasjonen mellom fjernsyn og Internett og hvordan ulike medier integreres innen mobiltelekommunikasjon. Det kan i prinsippet være en fare for at utviklingen av integrerte tjenester hemmes når tjenestene er regulert i ulike lovverk. Utvalget har imidlertid ikke sett praktiske eksempler på at asymmetrisk regulering på *tjenestenivå* motvirker utviklingen av sektor-overskridende tjenester. I den grad rammeverket har slike virkninger skyldes dette sannsynligvis først og fremst at distribusjonsnettene (og ikke tjenestene) er regulert i to forskjellige lovverk. Utvalget vil komme tilbake til dette i "*Regulering av IKT-sektorene sett i sammenheng*" i kapittel 7.4.

Det andre strekpunktet ser ut til å representere en mer aktuell utfordring for rammeverket. Markedsaktører som kan «velge» hvilket lovregime de vil sortere under, vil som regel foretrekke det regimet som innebærer lettest mulighet til etablering og minst mulig restriksjoner på driften. Dette kan føre til at aktørene foretrekker å etablere seg på Internett fremfor å tilby sine tjenester over ordinære kringkastingsnett, fordi man på den måten kan unngå konsesjonsplikt, innholds krav og restriksjoner på reklamemengde.

Kringkastings- og teleloven stiller ulike krav til tjenesteleverandørene. Litt forenklet kan man si at kringkastingsloven er den mest «restriktive» av de to, ved at denne regulerer både markedsadgang og -atferd. Alle som driver med kringkasting må ha konsesjon fra myndighetene. Videre må de etterleve bestemmelsene i kringkastingsloven om reklame, produksjonskvoter mv. I tillegg er noen få kringkastere pålagt programforpliktelser. Disse atferdskravene kan isolert sett bidra til å svekke mulighetene for økonomisk inntjening for aktører som reguleres av kringkastingsloven. For satellitt-kringkasting har situasjonen de senere år vært at alle aktørene tildeles konsesjon, siden kapasiteten ikke har vært begrenset. Konsesjonærene må imidlertid følge de generelle krav kringkastingsloven stiller, i samsvar med EØS/EU-reglene. For analog bakkebasert kringkasting har kapasiteten vært begrenset, med tilsvarende begrenset konkurranse.

Når teleloven kan karakteriseres som mindre restriktiv enn kringkastingsloven, har dette bl.a. sammenheng med at hovedregelen i loven er at tilbud av hhv. offentlig telenett, offentlig telefontjeneste og overføringskapasitet kun forutsetter registrering hos telemyndighetene. Unntaket utgjøres av aktører med sterk markedsstilling, som må ha konsesjon for sin virksomhet.

Regulering av markedsatferd i telemarkedet er derfor i hovedsak avgrenset til eiere av infrastruktur med sterk markedsstilling.

Virksomheten til Internett-baserte aktører faller som nevnt i en del tilfeller inn under teleloven eller (muligens) kringkastingsloven. I et ikke ubetydelig omfang kan imidlertid Internett-aktørene karakteriseres som uregulerte, utover de lovregler som gjelder generelt i samfunnet. En sannsynlig hypotese er derfor at tjenesteleverandører isolert sett vil foretrekke å tilby sine tjenester som Internett-tjenester, heller enn som tele- eller (særlig) kringkastingstjenester. Sagt på en annen måte vil Internett-baserte aktører ha et konkurransefortrinn vis à vis tele- og kringkastingsselskaper. Per i dag har denne mekanismen imidlertid begrenset praktisk relevans, på grunn av to forhold:

- Internett-tjenester har en konkurranseulempe knyttet til distribusjonsformen.
- Mange IK-tjenester konkurrerer ikke med hverandre.

De fordeler Internett-aktører måtte ha som følge av gunstigere rammebetingelser oppveies foreløpig av ulempene knyttet til lav kvalitet på overføringene og relativt sett liten utbredelse av digitale terminaler. Dagens Internett-tjenester blir typisk distribuert som pakkesvitsjede signaler over telenettet til PC. Pakkesvitsjing innebærer at overføringer ofte preges av treghet og forsinkelser. Dette har foreløpig medført at Internett har vært lite egnet som plattform for tjenester som forutsetter overføring i sanntid (slik direktesendt fjernsyn eller telefoni krever). Teknikker som kombinerer egenskapene til linjesvitsjing og pakkesvitsjing ser imidlertid ut til etter hvert å kunne eliminere disse problemene. Dessuten vil ulike teknikker for kapasitetsforbedringer i kobberledninger, distribusjon over kabel-TV og satellitt gjøre Internett til et konkurransedyktig alternativ også for tjenester som krever stor overføringskapasitet. Når man i tillegg tar hensyn til at mange etter hvert vil ta Internett inn over TV-apparatene (som finnes i nesten alle hjem), så betyr dette at Internett-plattformen kan ventes å bli en stadig mer reell konkurrent for konvensjonell tele og kringkasting.

Per i dag er det i første rekke de konvensjonelle teletjenestene som møter konkurranse fra Internett-baserte teletjenester. Dette skyldes flere forhold, men først og fremst at enkle teletjenester som telefoni krever lite båndbredde i distribusjonen, relativt sett til kringkasting. IP-telefoni er i ferd med å utvikle seg til å bli et reelt alternativ til noen typer av konvensjonelle telefonitjenester. Utviklingen på kringkastingsmarkedet vil antakelig gå tregere, fordi kringkasting forutsetter en båndbredde i distribusjonen som Internett-aktørene foreløpig ikke har tilgang til.

Det andre strekpunktet henspeiler på at tjenester som tilbys over samme infrastruktur ikke nødvendigvis konkurrerer i samme marked. Ser man f.eks. på forholdet mellom tradisjonell telefoni og kringkasting, så fyller disse åpenbart helt ulike funksjoner for brukerne, selv om de i prinsippet kan formidles over samme nettverk. Siden de ikke fyller samme behov for brukerne er de heller ikke konkurrerende. Dermed kan det være nokså uproblematisk at de er underlagt ulike rammebetingelser.

Det stiller seg noe annerledes med tele- og kringkastingstjenester som er substitutter, dvs. som befinner seg i samme marked. Ofte vil det være vanskelig å avgjøre om to tjenester befinner seg i samme marked. Sannsynligvis vil dette være tilfelle for VOD (som kan tilbys som en teletjeneste), NVOD (kringkastingstjeneste) og nedlasting av video fra en Internett-server (uklar

rettslig status, men sannsynligvis teletjeneste). Disse tjenestene vil være konkurrerende fordi brukerne først og fremst vil være opptatt av å få tilgang til attraktive filmer til lavest mulig pris - hvordan filmen distribueres har antakelig underordnet betydning.

Utviklingen ser ut til å gå i retning av at konkurranseflatene mellom tele-, kringkasting- og Internett-tjenester blir mer fremtredende, jf. fremveksten av informasjonstjenester innen mobilkommunikasjon og webcasting på Internett. Dette vil særlig kunne utvikle seg til en utfordring for kringkastingsreguleringene. Dersom infrastrukturen som understøtter Internett-tjenestene blir likeverdig med kringkastingsnettene (dvs. blir preget av større båndbredde), vil det kunne bli vanskelig å opprettholde ulike rammebetingelser for kringkastingssektoren og Internett. Dette vil i tilfelle kunne utløse et press i retning av å liberalisere regelverket på kringkastingsområdet. Alternativt kan kringkastingsregelverket utvides til også å omfatte Internett-tjenestene. Den siste løsningen vil eventuelt være kontroversiell.

7.4 Asymmetrisk regulering av distribusjon

Asymmetrisk regulering av distribusjon innebærer at de ulike infrastrukturene som brukes til distribusjon av IK-tjenester er regulert i forskjellige lovverk og av ulike myndigheter. Med regulering av distribusjon menes de krav som myndighetene stiller til eiere av infrastruktur. Disse kravene er knyttet til f.eks. etableringsadgang, krav til geografisk dekning, formidlingsplikt, åpne nettverk, samtrafikk, teknisk utstyr og frekvensbruk. I dag er dette dels regulert gjennom teleloven, dels gjennom kringkastingsloven. Nedenfor vil utvalget se nærmere på hensiktsmessigheten av at distribusjonsnettene er regulert i to forskjellige lovverk.

7.4.1 Rammebetingelsene for ulike infrastrukturene

Nettverkskonvergens innebærer at de ulike infrastrukturene dels blir konkurrenter, dels supplerer hverandre. Den generelle tendens er at de fysiske infrastrukturene får større distribusjonskapasitet og interaktive egenskaper - noe som gjør at de funksjonelle forskjellene mellom kringkastings- og telenettene blir mindre. Samtidig er det mye usikkerhet omkring hvilke infrastrukturene som vil være mest kostnadseffektive og hensiktsmessige for ulike bruksområder. I denne situasjonen bør myndighetenes prinsipielle utgangspunkt være at rammeverket for distribusjonsnettene er teknologi-nøytralt. Det bør være de underliggende kostnadsforhold ved ulike fysiske løsninger og brukernes etterspørsel som ligger til grunn for netteierens investeringsbeslutninger - ikke forskjeller i rammebetingelser.

Dagens regulering av nettverksressurser er til en viss grad preget av at ulike nett er underlagt varierende krav og rammebetingelser. Tabell 7.2 illustrerer hvilke forpliktelser nettverksoperatørene er pålagt.¹⁸⁹

189. Tabellen refererer til hvilke forpliktelser nettverksoperatører er pålagt, ikke til hvilke forpliktelser aktører som tilbyr informasjons- og kommunikasjonstjenester over disse nettene eventuelt er underlagt.

Tabell 7.2: Samfunnspålagte krav til netteiere

	Krav om Konesjon	ONP-krav	Formidlingsplikt/ abonnementsvalg	Krav til geografisk dekning	Restriksjoner på type tjeneste
Satellitt	Ja ²	Ja ¹	Nei	-	Nei
Fast jordbundet telenett	Ja ²	Ja ¹	Nei	Ja	Nei
Jordbundet kringkasting	Ja	Nei	Nei	Ja ³	Ja ⁴
Kabel-TV	Nei ⁵	Nei	Ja ⁶	Nei	Nei
Mobilnett	Ja ²	Ja ¹	Nei	Ja	Nei

¹ ONP-kravene for offentlige telenett er knyttet til aktører med sterk markedsstilling. Dette innebærer bl.a. krav om samtrafikk til kostnadsorienterte priser. Tilbydere av mobilkommunikasjonsnett og -tjenester er imidlertid bare forpliktet til å tilby samtrafikk til kostnadsorienterte priser dersom de har sterk markedsstilling i det totale nasjonale samtrafikkmarkedet.

² Teleloven etablerer konsesjonsplikt på et teknologinøytralt grunnlag. Konsesjonsplikten gjelder aktører med sterk markedsstilling for tilbud av offentlig telenett (samt også overføringskapasitet og offentlig taletelefoni), mens aktører uten sterk markedsstilling er registreringspliktig. Kabel- og satellitteiere som har sterk markedsstilling for tilbud av offentlig telenett vil således i prinsippet være konsesjonspliktige. I tillegg kreves særskilt tillatelse for tildeling av radiofrekvenser og bruk av radioutstyr.

³ Kravet om landsdekning er formelt rettet mot allmennkringkasternes sendinger, men har reelt sett virkning for Norkrings sendenet.

⁴ I enkelte konsesjoner er Norkring pålagt å formidle kringkasting - slike pålegg er som regel knyttet til sendingene til allmennkringkasterne.

⁵ I henhold til forskrift om overføringsnett for kringkasting (kabel-TV-nett) er det registreringsplikt til Post- og teletilsynet før kabel-TV-nett anlegges eller tas i bruk. Bruk av kabel-TV-nett til tele-tjenester reguleres av telelovens bestemmelser, herunder regler om konsesjons- og registreringsplikt.

⁶ Kabel-TV-aktører kan dessuten ikke drive med egen kringkastingsvirksomhet. Janco Multi-com har imidlertid fått konsesjon for prøver med kringkasting i eget nett.

Tabellen viser at det er en viss ulikhet mht. hvilke krav de ulike infrastrukturene er underlagt. Satellittaktørene nyter godt av det mest liberale regimet, ved at de er unntatt fra kravet om konsesjonsplikt som følge av sterk markedsstilling og de bestemmelser som følger av dette.¹⁹⁰ Tilbyder av offentlig telenett, uavhengig av hvilken infrastruktur som benyttes, er underlagt ONP-krav dersom vedkommende har sterk markedsstilling. Dette er imidlertid ikke gjennomført for kringkastingsnettene. Kabelnettene er underlagt generelle krav om formidlingsplikt og abonnementsvalg.

Disse variasjonene i rammebetingelser er prinsipielt sett uheldige, fordi de kan føre til at aktørene velger ineffektive løsninger for å unngå myndighetenes krav. Innen kringkasting kan det f.eks. føre til at satellittdistributører får et konkurransemessig fortrinn, fordi de slipper krav om formidlingsplikt av kringkastere og krav om geografisk dekning. På den annen

190. Jf. brev av 27. april 1998 fra Samferdselsdepartementet, der det uttales at bestemmelsene om sterk markedsstilling i teleloven bl.a. om konsesjonsplikt inntil videre ikke skal anvendes på satellittdistribuerte tjenester, som følge av at dette markedet er i sin spede begynnelse. På det internasjonale nivå er imidlertid satellitt-aktørene gjort til gjenstand for reguleringer, bl.a. gjennom avtaler om frekvensfordeling og bane plassering.

side har enkelte satellitt-aktører ønsket formidlingsplikt for å kunne presentere ett fullgodt tilbud.

Variasjonene i rammebetingelser kan forklares ut fra historiske forhold. Helt fra oppstarten av kringkastingssendinger i Norge har det vært et politisk ønske om at hele befolkningen skulle kunne ta inn NRKs (og senere TV2 og P4s) sendinger. Tidligere forutsatte dette at det bakkebaserte nettet dekket hele landet, ganske enkelt fordi det ikke fantes tekniske alternativer til bakkenettet. På teleområdet har Telenor vært pålagt å tilby hele befolkningen grunnleggende telefonitjenester, noe som har medført at man har bygget ut og vedlikeholdt et telenett for hele befolkningen. Også på teleområdet ga denne løsningen seg selv, fordi det ikke fantes tekniske alternativer til det faste jordbundne telenettet. I dag er denne situasjonen endret, ved at det nå eksisterer flere ulike typer distribusjonsnett. Disse nettene kan hver for seg, eller sammen med andre, sørge for landsdekkende distribusjon av IK-tjenester.

Målet om at hele befolkningen skal ha tilgang til tele- og kringkastingstjenester bør ligge fast. Den teknologiske utviklingen i retning av flere alternative distribusjonsnett får imidlertid betydning for hvordan dette målet bør realiseres. For den enkelte bruker har det i seg selv liten betydning om man tar inn digitale TV-sendinger via et bakkenett eller via satellitt.¹⁹¹ Dette kan tilsa at målet om at hele befolkningen skal ha tilgang til digitale tjenester ikke bør knyttes opp til spesifikke infrastrukturer, men til totaliteten i tilbudet av nettressurser.

I dagens situasjon kan det likevel ikke ses bort fra at det er nødvendig å operere med denne type teknologispesifikke krav. Det er f.eks. fortsatt vanskelig å tenke seg et landsdekkende tilbud av telefoni som ikke forutsetter at Telenor vedlikeholder sitt faste jordbundne telenett. Tilsvarende vurderinger kan gjøres for mobilnettene - dersom myndighetene ikke stiller krav om geografisk dekning er det en fare for at mobiloperatørene ikke vil finne det lønnsomt å betjene griseværdte strøk. Situasjonen er annen på kringkastingssområdet, der NRK og TV2 i prinsippet kan oppnå tilnærmet full geografisk dekning gjennom satellittdistribusjon, dvs. uten bruk av Norkrings sendnett.¹⁹² På sikt kan man også se for seg at telenettet kan distribuere kringkasting på en fullverdig måte.

De ulike infrastrukturene kan som nevnt ikke bare betraktes som konkurrenter - i mange tilfeller vil de også kunne utfylle og supplere hverandre. Det er f.eks. sannsynlig at en variant av digital-TV vil skje i form av at programmene distribueres gjennom ett av de ordinære kringkastingsnettene, og der telenettet fungerer som en returkanal for publikums bestillinger. På denne måten samvirker ulike nett i et integrert tilbud til publikum. I telereguleringen er det bestemmelser som skal fremme samtrafikk og interoperabilitet mellom ulike nett. Tilsvarende regler finnes ikke for kringkastingsnettene eller for samvirke mellom tele- og kringkastingsnett. Utvalget kan ikke se bort fra at fraværet av en helhetlig regulering av disse nettene kan medføre at potensialet

191. De ulike distribusjonsnett har riktignok varierende egenskaper knyttet til f.eks. portabilitet og beredskapshensyn.

192. Det er beregnet at ca. 97 % av Norges landareal i prinsippet kan nås via satellittdistribusjon, dvs. at 3 % av arealet ligger i satellittskygge. Tar man hensyn til andre forhold so estetisk begrunnede begrensninger på bruk av parabolantennener, hus som skygger for naboer etc, vil det reelle tallet for teoretisk dekning kunne ligge rundt 90 %. Det kan samtidig tilføyes at distribusjon over satellitt uansett ikke vil gi full befolkningsdekning, fordi mange ikke har parabolmottakere.

for nettintegrasjon ikke realiseres fullt ut. Denne problemstillingen vil bli ytterligere aktualisert dersom digitaliseringen av kringkastingsnettene gjør disse aktuelle for formidling av konvensjonelle teletjenester som telefoni.

7.4.2 Frekvensforvaltning

Frekvensforvaltning innebærer å fordele radiofrekvensene mellom de ulike tjenestene og brukere, og omfatter allokering og tildeling av frekvenser. Post- og teletilsynet har ansvar for tildeling av radiofrekvenser i Norge. Det er lagt føringer på nasjonal frekvensforvaltning ved at frekvensbåndene er avsatt for bestemte formål i henhold til internasjonale overenskomster, jf. "*Internasjonale forpliktelser*" i kapittel 5.1.9. Det er utarbeidet en nasjonal frekvensplan, og med grunnlag i denne utfører Post- og teletilsynet den nasjonale frekvensadministrasjonen.

Digitaliseringen av kringkastingsnettene vil føre til at frekvensene kan utnyttes mer effektivt. Man snakker om at kapasiteten vil bli fra 3 til 8 ganger større¹⁹³. Som følge av økt bruk av radiosystemer blir det likevel nødvendigvis ikke mer ledig frekvenskapasitet.¹⁹⁴ Samtidig vil kringkasterne i en overgangsfase også måtte sende parallelle analoge og digitale sendinger, noe som vil legge beslag på betydelige frekvensressurser. Den fulle effekt av digitaliseringen vil man derfor ikke kunne realisere før de analoge sendingene kan avsluttes.

Behovet for at myndighetene administrerer frekvensressursene følger av at frekvenser er en knapp ressurs, og at uregulert frekvensbruk kan medføre problemer knyttet til interferens (forstyrrelser). Forbedret utnyttelse av frekvensressursene, sett i sammenheng med at tilgangen til alternative nett blir større, kan føre til at frekvenser i mindre grad vil være en begrenset ressurs. Dette vil kunne påvirke frekvensenes økonomisk verdi. Hvor langt denne utviklingen vil gå er det vanskelig å forutsi. Som tidligere nevnt kan innføringen av mer frekvens effektiv teknologi føre til at nye og kapasitetskrevede tjenester blir introdusert, slik at noe av effektiviseringsgevinsten blir «spist opp». Det man relativt sikkert kan fastslå er at for visse typer av bruksområder (f.eks. bruksområder som fordrer mobilt mottak) vil det alltid være en etterspørsel etter frekvenser. Videre vil behovet for å unngå interferensproblemer være uendret. Følgelig vil det i fremtiden fortsatt være behov for å opprettholde en form for frekvensadministrasjon. Dersom økt tilgang på frekvenskapasitet fører til at den økonomiske verdien av frekvensene faller, vil dette imidlertid få betydning for myndighetenes mulighet til å bruke vilkår for tildeling av frekvenser som virkemiddel til å oppnå samfunnsmessige mål.

Etter dagens system er det telemyndighetene som fordeler frekvenser til ulike formål. Kringkastingsmyndighetene bestemmer hvilke forskjellige kringkasterne som skal få tilgang på frekvenser innen de frekvensblokker som er avsatt til kringkasting. Hensynet til en optimal utnyttelse av frekvensres-

193. Kapasitetsøkningen vil avhenge av hvilken kvalitetsnorm man legger seg for kringkastingsendingene. I tillegg vil den relative kapasitetsøkning som følger av digitalisering være større i kabel- og (særlig) satellittnett enn i et bakkebasert kringkastingsnett (distribusjon i kabelnett reiser ingen problemstillinger i tilknytning til frekvensbruk).

194. Kringkasting er det siste store tjenestområdet innenfor radioteknologi som blir digitalisert. Erfaringen fra tilsvarende utvikling innen mobilkommunikasjon og satellitt er at etterspørselen etter kapasitet har økt og «frekvens effektivitets-gevinsten» har blitt tatt ut bl.a. ved at det har blitt økt konkurranse mellom flere aktører og at flere tjenester blir lansert innenfor samme frekvensbånd.

sursene kan tilsi at myndighetene etter hvert inntar en mer fleksibel holdning til hvilke formål disse ressursene faktisk skal utnyttes. Et eksempel på dette er nye bredbåndstjenester som UMTS som vil kunne understøtte multimedietjenester. I praksis kan det by på problemer å karakterisere disse som enten kringkasting eller tele. En stivt praktisering av et skille mellom kringkastings- og telefrekvenser kan føre til at aktører som ønsker å tilby multimedietjenester ikke kan gjøre dette over eteren. Systemet med at frekvenser er avsatt til bestemte formål vil over tid derfor kunne vise seg å være lite hensiktsmessig. Ordningen er imidlertid basert på internasjonale overenskomster om frekvensadministrasjon. Norge har derfor begrensede muligheter til å gjennomføre en oppmykning på egen hånd.

Staten tar seg betalt for enkelte frekvenser tildelt for mobilkommunikasjon. I 1998 fikk staten inn ca. 32 millioner kr i avgifter fra mobilkommunikasjonsaktørene for bruk av DCS 1800-systemet. På kringkastingsområdet er det ikke etablert noen slik ordning. Både på tele- og kringkastingsområdet må imidlertid tilbydere som disponerer frekvenser betale gebyrer som dekker inn administrative kostnader ved frekvensforvaltning. Enkelte kringkastere er pålagt programforpliktelser og krav om geografisk dekning - slike pålegg utgjør en form for vederlag for tilgang til frekvensressurser. Det har tradisjonelt vært stilt slike krav også til tilbydere av mobilkommunikasjon, og særlig for tilbydere av GSM har det vært omfattende utbyggings- og dekningsforpliktelser.

Digitaliseringen av kringkastingsnettene medfører som nevnt at det er sannsynlig at frekvenser som er avsatt til kringkasting ikke utelukkende vil bli brukt til dette formål. I enkelte perioder av døgnet, f.eks. nattertid, vil kringkasterne neppe ønske å utnytte hele den kapasitet man disponerer til kringkasting. I slike perioder kan kapasiteten utnyttes til andre kommersielle formål, f.eks. datatrafikk. Ut fra hensynet til en optimal utnyttelse av frekvensressursene bør myndighetene ikke stenge for en slik fleksibel utnyttelse av kapasiteten i sendenetene, forutsatt at dette ikke strider mot internasjonale forpliktelser.¹⁹⁵ Dette kan imidlertid også medføre konkurransemessige problemer som bør vurderes nærmere.

7.4.3 Kompetansefordelingen mellom ulike myndigheter

Som utvalget har vært inne på tidligere inneholder både tele- og kringkastingslovene konsesjonskrav for anleggelse og drift av distribusjonsnett. Det kan stilles spørsmål ved om dette representerer en effektiv utnyttelse av myndighetenes ressurser, og om denne organiseringen påfører markedsaktørene unødige ekstrakostnader.

Kringkastingsnettene er gjenstand for dobbeltregulering, ved at anleggelse av slike nett krever konsesjon etter teleloven § 2-1¹⁹⁶ og kringkastingsloven § 2-2.¹⁹⁷ I teleloven § 5-2 er det dessuten fastsatt at man må ha tillatelse fra telemyndighetene for å ta i bruk frekvensspekteret. Kabelnett skal i

195.I St.meld.nr. 12 (1996-97) Om kringkasting og dagspresse mv., der Kulturdepartementet skisserte et rammeverk for innføringen av DAB i Norge, ble det gitt en åpning for at DAB-nettet i enkelte perioder kan brukes til annet enn kringkastingsformål. Mulige konkurransemessige virkninger av dette ble imidlertid ikke berørt.

196.Som tidligere nevnt gjelder konsesjonsplikten i teleloven § 2-1 for alle offentlige telenett, uavhengig av bruksområde - forutsatt at tilbyder har en sterk markedsstilling.

197.Konsesjonsplikten i kringkastingsloven § 2-2 gjelder opprettelse eller drift av anlegg for kringkasting og anlegg for videresending av kringkasting.

utgangspunktet registreres hos telemyndighetene (i noen tilfeller vil de også være avhengig av konsesjon fra telemyndighetene), men trenger ikke egen konsesjon fra kringkastingsmyndighetene. I kringkastingslovens "*Tilnærmingen til konvergensproblematikken internasjonalt*" i kapittel 4 er det imidlertid tatt inn en del bestemmelser som gjelder generelt for kabelnett-eiernes virksomhet.

Dobbeltreguleringen innebærer at alle kringkastingsnett som faller inn under konsesjonsplikten i teleloven, og dette gjelder alle som tar i bruk frekvensspekteret, må forholde seg til to konsesjonsmyndigheter. Norkring må f.eks. ha konsesjon fra både tele- og kringkastingsmyndighetene for sine sendenett. Tilsvarende gjelder for omformere for lokal videresending.

Etter utvalgets vurdering bør systemet med dobbeltregulering av kringkastingsnettene ikke videreføres. Det er flere grunner for dette:

Skillet mellom kringkastingsnett og telenett går gradvis i oppløsning

Digitaliseringen av kringkastingsnettene fører til at disse kan brukes (og vil bli brukt) til andre formål enn kringkasting - dette kan gjøre skillet mellom kringkastings- og telenett mindre meningsfullt. Det er f.eks. sannsynlig at et digitalt sendenett for radio vil formidle telekommunikasjonstjenester som datatrafikk og e-post. Hvor langt utviklingen vil gå i retning av at kringkastingsnettene blir brukt til annet enn kringkasting avhenger av om dette er forretningsmessig interessant, men også av om konsesjonsmyndighetene godtar at netteierne blander tele- og kringkastingsstjenester.¹⁹⁸ Tilsvarende ser man tendenser til at telenettene får større båndbredde, noe som gjør det aktuelt å utnytte disse til distribusjon av kringkasting. Dersom skillet mellom kringkastings- og telenett går i oppløsning vil dette gjøre det mindre meningsfylt å operere med et to-sporet konsesjonssystem.

Nødvendigheten av å ha et samlet perspektiv på reguleringen av nett

I kapitlet foran argumenterte utvalget for at nettverkskonvergens gjør det nødvendig å se på totaliteten av distribusjonssystemet. Dagens ordning med to konsesjonsmyndigheter har en innebygget risiko for at det offentlige politikk når det gjelder distribusjonsnett blir fragmentert og lite helhetsorientert.

Hensynet til konsesjonssøkere

Aktører som ønsker å anlegge distribusjonsnett vil utvilsomt foretrekke å forholde seg til bare ett regelverk og ett myndighetsorgan.

De kulturpolitiske hensyn kan ivaretas av telemyndighetene

De kulturpolitiske hensyn ved tildeling av anleggskonsesjoner er primært knyttet til å sikre distribusjon for allmennkringkasterne. Statens medieforvaltning har i noen grad stilt krav om at f.eks. NRK skal være garantert distribusjon. Dersom myndighetene ønsker å videreføre en slik praksis, er det ingenting i veien for at disse kravene kan stilles i forbindelse med telemyndighetenes konsesjonsbehandling.

198.Som nevnt står ikke Norge helt fritt på dette punktet, fordi fordelingen av frekvenser etter ulike formål er fastsatt i internasjonale overenskomster.

Oppsummering

Diskusjonen over illustrerer at reguleringen av tele- og kringkastingsnett har mange felles berøringspunkter. Konvergensprosessen forsterker dette ved at de ulike nettene etter hvert vil understøtte alle typer tjenester, og at det kan bli stadig vanskeligere å kategorisere disse tjenestene som enten telekommunikasjon eller kringkasting. Dagens reguleringssystem, som er basert på en arbeidsdeling mellom tele- og kringkastingsmyndighetene, er neppe tilpasset denne situasjonen. Dette har dels sammenheng med at arbeidsdelingen har innslag av dobbeltregulering og dels med at det er uklare grenser for ansvarssområdet mellom myndighetene. Det viktigste momentet er imidlertid at når koblingen mellom tjenester og bestemte infrastrukturer forsvinner, så faller også noe av grunnlaget bort for å regulere tele- og kringkastingsnett hver for seg. Dette tilsier etter utvalgets oppfatning at det er nødvendig å gjennomføre en nærmere harmonisering av den nasjonale reguleringen av distribusjonsnettene.

7.5 Skisse til fremtidig reguleringsmodell for IKT-sektorene

Diskusjonen over har avdekket at konvergensutviklingen har medført et behov for samordning av lovgivningen. Foreløpig synes dette behovet først og fremst å være knyttet til regulering av distribusjon. Regulering av tjenester reiser tilsvarende problemstillinger, men her synes behovet å være mindre påtrengende. På noe lengre sikt, etter hvert som kringkastingssektoren digitaliseres og Internett blir distribuert over nett med større overføringskapasitet, vil det imidlertid neppe være formålstjenlig å videreføre en sektorvis regulering av tjenester.

Nedenfor vil utvalget beskrive nærmere de tre alternative modeller for fremtidig regulering, som ble lansert av EU-kommisjonen i grønnboken om konvergens, jf. omtalen av grønnboken i "[Tilnærmingen til konvergensproblematikken internasjonalt](#)" i kapittel 4.1. Disse kan fungere som referansepunkter for utvalgets egen diskusjon av reguleringssystemet. Deretter vil utvalget skissere hovedelementene i to modeller for reguleringen av IKT-sektorene i Norge.

7.5.1 EUs modeller for fremtidig regulering

EU-kommisjonen lanserte følgende tre modeller for den fremtidige reguleringen av IKT-sektorene:

- Modell 1: Bygge på eksisterende modeller.
- Modell 2: Utvikle en separat reguleringsstruktur for nye tjenester.
- Modell 3: Utvikle et nytt rammeverk som dekker alle eksisterende og nye tjenester.

Modell 1 innebærer at man beholder de vertikale lovstrukturene, og at man på ad hoc basis tilpasser f.eks. de rettslige definisjoner til den videre utvikling. Fordelen med en slik løsning vil være at den gir aktørene relativt stor forutsigbarhet mht. til deres rammebetingelser. En svakhet er at den ikke løser de problemer som det nåværende rammeverket støter an mot, som følge av at sektorgrensene ikke lenger følger lovverkets avgrensninger. En annen

svakheter er at modellen kan presse nye tjenester inn i regulatoriske rammer som ikke er tilpasset disse tjenestenes karakter.

Modell 2 forutsetter at nye tjenester og aktiviteter som krysser de tradisjonelle sektorgrensene identifiseres og skilles ut som en egen kategori. Dette kan f.eks. gjelde aksess-systemer og Internett-tjenester. Denne kategorien er antydning underlagt en «myk» form for regulering, løsrevet fra den underliggende distribusjonsteknologien. De eksisterende rammeverkene for tele- og kringkastingssektorene tilpasses gradvis til de endrede forutsetninger. Den mest åpenbare svakheten med en slik tilnærming er at den forutsetter at man definerer og avgrensner en tredje vertikal sektor. Følgelig byr ikke denne modellen på noen løsninger for behovet for harmonisering på tvers av sektorgrensene. I praksis vil det dessuten være vanskelig å finne frem til meningsfulle og robuste kriterier for avgrensning mellom kringkastings-, tele- og «nye tjenester».

Modell 3 forutsetter en total gjennomgang av hele rammeverket med sikte på å utvikle et nytt regime basert på en helhetlig tilnærming til konvergensproblematikken. Denne modellen kan kritiseres for å være for vidtgående og skape unødvendig mye turbulens, sett i forhold til omfanget av de utfordringer man per i dag har praktisk erfaring med.

7.5.2 Utvalgets forslag til reguleringsystem

Utvalget har kommet til at det vil anbefale to ulike løsninger, henholdsvis på kort og lang sikt. Den *kortsiktige løsningen* bør bygge på modell 1, ved at det tas utgangspunkt i de eksisterende vertikale lovstrukturer, samtidig som det gjennomføres enkelte justeringer i fordelingen av ansvar mellom tele- og kringkastingsmyndighetene. På *lengre sikt* bør siktemålet være å utvikle et helhetlig og horisontalt orientert rammeverk som er mer tilpasset den virkeligheten man vil stå overfor når digitalteknologien utgjør en felles teknologisk basis for alle de involverte sektorene, jf. modell 3.

Bakgrunnen for at utvalget velger å foreslå at sektorlovene foreløpig videreføres, er at det ennå gir mening å snakke om separate tele- og kringkastingssektorer. Tendensene til at sektorgrensene brytes ned er reelle nok, men dette gjelder primært for sektorenes randsoner. De færreste har foreløpig problemer med se forskjell på kjerneområdene av kringkastings- og teletjenester. Fortsatt er det også slik at tele- og kringkastings-tjenestene i overveiende grad distribueres over forskjellige nett. En videreføring av de vertikale sektorene vil reflektere denne virkeligheten. På lengre sikt ser utvalget imidlertid behov for at man utvikler et enhetlig rammeverk for alle sektorene.

7.5.2.1 Løsning på kort sikt: videreføring av sektorlovene med endret ansvarfordeling

Boks 7.1 Utvalgets anbefaling på kort sikt:

- De vertikale sektorlovene videreføres, men den innbyrdes ansvarsdeling justeres. Justeringene innebærer at teleloven regulerer distribusjon, mens kringkastingsloven regulerer innhold.

Denne løsningen er avgrenset til forslag om endringer i ansvarsdelingen mellom tele- og kringkastingslovene. Utvalget vil i denne forbindelse ikke komme inn på forholdet mellom disse lovene og bestemmelser i annet lovverk. En videreføring av sektorlovene bør kombineres med at man innfører enkelte horisontale elementer i lovstrukturen. Dette kan oppnås gjennom overflytting av noen bestemmelser mellom hhv. tele- og kringkastingslovene. En slik operasjon bør ha som siktemål at kringkastingsloven forsøksvis rendyrkes som en lov som regulerer innhold av kringkastingstilbudet. Teleloven bør i noen grad rendyrkes som en lov som regulerer distribusjon. Utvalget har ikke hatt anledning til å kartlegge alle juridiske detaljer i et slikt forslag, men hovedtrekkene kan være følgende:

Regulering av innhold

Reguleringer av tjenestenes innhold bør samles i kringkastingsloven. Per i dag er dette langt på vei allerede gjennomført, med unntak av teletorgbestemmelsene i teleloven. Teletorgreguleringen omfatter dels regulering av tjenestenes innhold, dels av vilkårene for levering av slike tjenester. I "[Teletorg](#)" i kapittel 8.1.3.4 vil utvalget vurdere grunnlaget for å videreføre en særregulering av teletorgtjenester.

Regulering av vilkår for tjenestelevering

Regulering av vilkår for levering av tjenester kan foreløpig videreføres i tråd med dagens ansvarsdeling mellom sektorlovene.

Regulering av distribusjon

Det viktigste elementet i utvalgets anbefaling er at distribusjon bør reguleres horisontalt, dvs. innenfor ett lovverk. Per i dag finnes de fleste bestemmelser om distribusjonsnett i teleloven. Det er derfor naturlig å foreslå at alle bestemmelser i kringkastingsloven som vedrører distribusjon overflyttes til teleloven. Dette vil blant annet gjelde kringkastingsloven § 2-2 om anlegg for kringkasting og anlegg for videresending av kringkasting, samt deler av "[Tilnærmingen til konvergensproblematikken internasjonalt](#)" i kapittel 4 om videresending i kabelnett.

Oppsummering

Den skisserte modellens styrke er at den legger til rette for en mer helhetlig tilnærming til reguleringen av henholdsvis innhold og distribusjon. Sett fra myndighetenes synsvinkel vil det innenfor et slikt system bli lettere å overskue totaliteten i reguleringene, noe som spesielt vil være viktig for utviklingen av rammebetingelsene for distribusjonsnettene. Sett fra markedsak-tørens synsvinkel vil systemet kunne fremstå som mer oversiktlig og enkelt.

7.5.2.2 Etablering av et kontaktutvalg for IKT-sektorene

- Samferdselsdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet bør etablere et kontaktutvalg for IKT-sektorene.

En videreføring av den vertikale lovstrukturen reiser spørsmål om hvordan myndighetene bør håndtere de informasjons- og koordineringsbehov som denne løsningen vil skape. Utvalget anbefaler at de aktuelle departementer, dvs. Samferdselsdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, sammen etablerer et *kontaktutvalg for IKT-sektorene*. Utvalget bør ha en bred sammensetning, med representanter for myndigheter, IKT-næringene og sentrale brukergrupper. De tre departementene bør i fellesskap ivareta sekretariatsfunksjonen for utvalget.

Kontaktutvalget kan innkalles ved behov, men minst to ganger årlig for å sikre kontinuitet i arbeidet. Departementene bør forelegge alle viktige regulatoriske spørsmål for drøfting i utvalget, slik at berørte aktører kan gi råd og synspunkter om aktuelle spørsmål. Samtidig bør kontaktutvalget fungere som en informasjonskanal for markedsaktørene for formidling av kunnskap om endringsprosesser i IKT-sektorene til myndighetene. Utvalget ser det desuten som en viktig bieffekt at samarbeidet om sekretariatsfunksjonen for kontaktutvalget i seg selv vil kunne stimulere kontakten mellom de tre departementene.

7.5.2.3 Løsning på lang sikt - alt IKT-regelverk samlet i én lov

Boks 7.3 Utvalgets anbefaling på lang sikt:

- Alt regelverk som vedrører IKT-sektorene samles i en felles informasjons- og kommunikasjonslov.
- Det naturlige tidspunkt for en samling av regelverket vil være når kringkastingssektoren er digitalisert, og alle aktuelle sektorer derved har samme teknologiske basis.

På lengre sikt bør det være et mål at alt regelverk som vedrører IKT-sektoren spesielt samles i én lov, jf. modell 3 i EU-kommisjonens forslag. Dette vil være en løsning som er tilpasset tendensen til at grenseskillene mellom sektorene forsvinner og/eller endres, og som legger til rette for en mer horisontal og helhetlig tilnærming til alle aspekter ved reguleringen av IKT-sektorene.

Utvalget vil samtidig understreke at denne løsningen ikke nødvendigvis innebærer at alle tjenester skal reguleres likt. Fortsatt vil de ulike tjenestene ha individuell karakter, og det kan derfor være påkrevet å videreføre enkelte mediespesifikke elementer. Slike unntak bør imidlertid begrenses til et minimum, og det bærende prinsipp bør være at alle aktører har mest mulig like rammebetingelser og at rammeverket ikke diskriminerer mellom ulike teknologier.

Det er vanskelig å angi konkret når tiden er moden for å samle alt regelverk i én lov. Utvalget har valgt å legge til grunn at gjennomføringen av digitaliseringen av kringkastingssektoren vil representere et vannskille i konvergensprosessen. Når kringkastingssektoren er digitalisert vil alle IKT-sektorene ha en felles teknologisk basis i digitalteknologien. I tillegg vil frigjørin-

gen av de frekvensene som i overgangsfasen fortsatt må reserveres for analoge sendinger (sammen med annen utbygging av infrastruktur) medføre at knappheten på distribusjonsressurser på dette tidspunkt i praksis vil være betydelig redusert.

De modeller som er foreslått over kan føre til at flere av de nåværende materielle bestemmelser i lovverkene blir overflødige ettersom dagens lovstruktur rommer enkelte innslag av dobbeltregulering (jf. konsesjonssystemet for kringkastingsnett). Videre forårsaker konvergensutviklingen i seg selv et behov for å revurdere grunnlaget for en rekke elementer i dagens lovverk, jf. kringkastingsbegrepet og utformingen av reklamereglene. Slike tema vil bli drøftet nærmere i *"Vurdering av endringsbehov i gjeldende rett"* i kapittel 8. Her vil utvalget også presentere mer detaljerte skisser for hvordan tele- og kringkastingslovene bør tilpasses konvergensutviklingen.

Kapittel 8

Vurdering av endringsbehov i gjeldende rett**8.1 Teleloven**

I "*Regulering av IKT-sektorene sett i sammenheng*" i kapittel 7 anbefalte utvalget at teleloven foreløpig videreføres som en sektorlov for telesektoren. Det er imidlertid behov for å revidere i loven, jf. bl.a. utvalgets anbefaling om at alle bestemmelser om distribusjonsnett bør samles i teleloven slik at all distribusjon reguleres horisontalt. I dette kapitlet drøftes først de endringsbehov som følger av å etablere en horisontal infrastruktur-regulering. Derneft skal utvalget se nærmere på spørsmålet om horisontal regulering av infrastruktur bør ta utgangspunkt i en sektorspesifikk regulering eller baseres på den allmenne konkurranselov. Så vil utvalget se nærmere på behovet å revidere enkelte virkemidler i dagens telelov som følge av konvergensprosessen. Til slutt drøfter utvalget spørsmålet om Telenors adgang til å drive kringkastingsvirk-somhet.

8.1.1 Etablering av en horisontal infrastruktur-regulering

Boks 8.1 Utvalgets forslag:

- Bestemmelser i kringkastingsloven § 2-2 om konsesjonsplikt for anlegg for kringkasting og for videresending av kringkasting oppheves.

Som redegjort for tidligere er dagens situasjon preget av spesialiserte tjenestenett for formidling av henholdsvis tele- og kringkastingstjenester. I tillegg har det vært bygget tilhørende og parallell fysisk infrastruktur for å bære disse tjenestenettene. Nettverkskonvergens innebærer at tjenestene i større omfang kan formidles over forskjellige typer tjenestenett, og at tjenestene blir mer uavhengig av hvilken fysisk infrastruktur som benyttes. De funksjonelle forskjellene mellom ulike nett blir dessuten mindre, som følge av at de fysiske infrastrukturene får større distribusjonskapasitet og mer interaktive egenskaper.

For at denne utviklingen best mulig skal komme sluttbrukere til gode, mener utvalget at den samlede nettkapasitet må stilles til rådighet for samtlige kommunikasjonsformer.¹⁹⁹ På denne måten vil det bli skapt flere alternative og konkurrerende distribusjonsformer og det sikres best mulighet for å imøtegå knapphet på distribusjonskapasitet. I "*Regulering av IKT-sektorene sett i sammenheng*" i kapittel 7.4 viste utvalget at dagens regulering av nettverk-sressurser til en viss grad er preget av at ulike nett er underlagt varierende krav og rammebetingelser. Utvalget foreslår at rammeverket for distribusjon-

199. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvilke infrastrukturene som vil være mest kostnadseffektive og hensiktsmessige for de ulike bruksområder.

snettene gjøres mer teknologinøytralt, og at det gjennomføres en samlet horisontal regulering av infrastrukturen med utgangspunkt i teleloven.

Allerede i dag finnes de fleste bestemmelsene om distribusjonsnett i teleloven med tilhørende forskrifter. Etter telelovens § 2-1 kreves det konsesjon for å anlegge, inneha eller drive offentlig telenett dersom tilbyder har sterk markedsstilling. For tilbydere av offentlig telenett som ikke har sterk markedsstilling er det registreringsplikt. I telelovens § 5-2 er det dessuten fastsatt at tilbyder må ha tillatelse fra telemyndigheten for å ta i bruk frekvensspekteret.

Telelovens bestemmelser er etablert på et teknologinøytralt grunnlag, slik at all infrastruktur som benyttes til telekommunikasjon i prinsippet er omfattet. Kringkastingsnettene er som tidligere nevnt gjenstand for dobbeltregulering, som følge av at det etter § 2-2 i kringkastingsloven er konsesjonsplikt for anlegg for kringkasting og for videresending av kringkasting. Kabelnettene er også omfattet av teleloven, men er i tillegg underlagt særlige regler etter kringkastingsloven bl.a. om formidlingsplikt av allmennkringkasterne.

For å harmonisere reguleringen av distribusjonsnettene foreslår utvalget følgende endring i kringkastingsloven:

- Bestemmelsene i kringkastingslovens § 2-2 om konsesjonsplikt for anlegg for kringkasting og for videresending av kringkasting oppheves.

I tillegg kan det være aktuelt å revurdere enkelte andre bestemmelser i kringkastingsloven som vedrører netteieres forpliktelser.²⁰⁰ De foreslåtte endringer vil ikke medføre at man på kort sikt får en fullt ut horisontal regulering av distribusjon. Samfunnsmessige hensyn tilsier etter utvalgets vurdering at konsesjonsplikten for drift av kringkasting opprettholdes inntil videre, jf. "*Konsesjonsplikten for kringkastingsvirksomhet*" i kapittel 8.2.2. Så lenge frekvenser er en begrenset ressurs vil det være et grunnlag for å fremme kulturpolitiske krav i form av konsesjonskrav. Utvalget legger imidlertid til grunn at konsesjonsplikten for kringkasting bør kunne oppheves når man kan frigjøre de frekvenser som i overgangsfasen vil være forbeholdt analog distribusjon. Fra dette tidspunkt bør distribusjonssystemene kunne underlegges en enhetlig, samlet regulering.

De krav som myndighetene stiller til tilbydere av infrastruktur er knyttet til f.eks. etableringsadgang, geografisk dekning, formidlingsplikt, åpne nettverk, samtrafikk, teknisk utstyr og frekvensbruk. En horisontal regulering av distribusjon vil legge til rette for mer teknologinøytrale rammebetingelser. Dette tilsier imidlertid ikke at all infrastruktur alltid skal reguleres likt. Det kan finnes tilfeller der det ut fra en særskilt begrunnelse er nødvendig å ha teknologispesifikke krav. Et eksempel er at det stilles utbyggingskrav for å oppnå en viss geografisk dekning i forbindelse med utbygging av mobilnett. Et annet eksempel er at telemyndighetene har bestemt at tilbydere av satellittbaserte nett og tjenester inntil videre skal unntas fra konsesjonsbestemmelsene (§ 2-1) i teleloven.

8.1.2 Forholdet mellom sektorspesifikk regulering og konkurranseloven

200. Dette gjelder bl.a. plikt til videresending og regler for abonnementsvalg, jf. kringkastingslovens §§ 4-3 og 4-4. Dette vil bli drøftet nærmere i "*Vurdering av endringsbehov i gjeldende rett*" i kapittel 8.2.

Boks 8.2 Utvalgets anbefaling:

- Det bør skje en gradvis overgang til å regulere telesektoren med utgangspunkt i generell konkurranserett.
- Norske myndigheter bør snarest sette i gang arbeid med et innspill til EU-kommisjonen om utformingen og anvendelsen av de prinsipper som skal ligge til grunn for revisjonen av telelovgivningen i EU/EØS.
- Norske telemyndigheter og konkurransemyndigheter bør sammen kartlegge hvilke virkemidler som bør anvendes i fremtidig teleregulering.

Gjeldende regulering av telemarkedet er en regulering som er spesielt innrettet for å legge til rette for overgang fra monopol til konkurranse. Telemarkedene har lenge vært preget av legale og de facto monopoler. Reguleringen er derfor innrettet asymmetrisk, ved at de fleste krav er rettet mot aktører som har sterk markedsstilling, for at disse skal opptre på en måte som fremmer virksom konkurranse.

Et viktig spørsmål er hvorvidt telesektoren fortsatt bør reguleres gjennom en sektorspesifikk lovgivning eller om reguleringen iallfall i et økende omfang bør skje med utgangspunkt i generelle konkurranseregler. Etter utvalgets oppfatning vil det fortsatt i en del år vil være behov for sektorspesifikk regulering. Det bør imidlertid skje en gradvis utfasing av unødvendige sektorspesifikke regulatoriske krav etter hvert som konkurransen blir mer virksom.

Grunnene til at behovet for sektorspesifikke reguleringer på teleområdet vil avta er utviklingen som følger av at distribusjonsnettene i tiltakende grad blir felles bærere av alle typer av IK-tjenester, og at de samlede distribusjonsressurser øker kraftig. Slike utviklingstendenser svekker grunnlaget for å betrakte nettressurser som naturlige monopoler. I den grad dette blir tilfelle vil telemarkedet i økende grad få karakter av å være et alminnelig marked for omsetning av tjenester, der det ikke er grunnlag for særskilt regulering.

Erfaringen fra liberaliserte telemarkeder i EU og andre land er at det tar lang tid før de etablerte aktørene taper store markedsandeler og konkurransen blir virksom. F.eks. har British Telecom en markedsandel på 90 % 15 år etter liberaliseringen av telemarkedet i Storbritannia. I Sverige som har hatt et av det mest liberale teleregimene siden 1993, har Telia en markedsandel på henholdsvis 70 % for innenlands fjernsamtaler, 60 % for utenlandssamtaler og 99 % for lokalsamtaler. Selv om man i Norge har liberalisert telesektoren gradvis siden slutten av 1980-årene, er det bare litt over ett år siden de siste enerettene ble tatt bort. Så langt har det vist seg at konkurranseutviklingen har vært positiv, men de største aktørene har fremdeles dominerende markedsandeler. Telenor har p.t. en markedsandel på ca. 93 % av innenlands fjerntrafikk, ca. 87 % av utenlandstrafikk og ca. 98 % av lokalsamtalene. Etter utvalgets oppfatning setter de dominerende aktørenes markedsandeler begrensninger for i hvilket omfang og tempo den gjeldende sektorspesifikke reguleringen kan trappes ned de nærmeste årene.

For å fremme målet om virksom konkurranse er det sentralt at eksisterende nettressurser som dominerende aktører besitter kan utnyttes av nye aktører i markedet. Telemarkedet er et komplekst marked å etablere seg i, og som bl.a. krever store investeringer. Tilgang til et nettverk (aksess og samtrafikk) og ikke minst til kundene på likeverdige vilkår er avgjørende for at en tjenestetilbyder skal kunne tilby sin tjeneste. Tilgangen på distribusjon-

sressurser er økende, men spesielt aksessdelen bærer fremdeles preg av å være en flaskehals.

Både konkurranseloven og teleloven har som formål å fremme effektiv ressursbruk gjennom virksom konkurranse, og begge lover kommer til full anvendelse på telemarkedet. Det er imidlertid utvalgets vurdering at en sektorspesifikk regulering basert på konkurransefremmende regler inntil videre vil være best egnet til å bidra til et marked med virksom konkurranse, og som best vil ivareta interessene til forbrukerne samt gi den forutsigbarhet og klarhet investorene har behov for. Grunnlaget for dette er telemarkedets komplekse natur, som krever spesiell kunnskap og oppmerksomhet fra myndighetenes side.

Som utvalget var inne på i omtalen av konkurranseloven i "*Gjeldende rett*" i kapittel 5, kan denne loven i prinsippet ivareta mange av de samme reguleringsfunksjoner som i dag håndteres av Post- og teletilsynet med hjemmel i teleloven. En videreføring av den sektorspesifikke regulering vil imidlertid sikre at myndighetene opprettholder et myndighetsapparat med høy telefaglig kompetanse og tilstrekkelig med ressurser til å håndtere de regulatoriske utfordringer som telemarkedet byr på.

Det følger videre av konkurranselovens formålparagraf at den ikke kan brukes til å fremme andre hensyn enn effektiv ressursbruk. I teleloven er virksom konkurranse sett på som et virkemiddel for å fremme sektorpolitiske målsetninger som landsdekkende tjenester, samtrafikk og forbrukerinteresser. Så lenge det er ønskelig å opprettholde sektorpolitiske målsetninger som går utover formålet om effektiv ressursbruk, vil det være nødvendig å opprettholde et sektorspesifikt regelverk.

Transformasjonen fra monopol til konkurranse er ikke fullført. Utviklingen i telemarkedet endrer seg imidlertid raskt og regulatoriske tilpasninger vil være nødvendig for å legge til rette for ytterligere konkurranseutvikling. Mens detaljert regulering kan være hensiktsmessig i en tidlig fase for å legge til rette for konkurranse, kan den på et visst punkt hindre videre utvikling. Utvalget mener derfor det er grunn til å ha et gjennomtenkt og fleksibelt forhold til når det vil fremme utviklingen å gå over til å anvende en tilnærming utfra konkurranseloven. På lengre sikt vil generelle konkurranserettslige regler nasjonalt og internasjonalt få en tilsvarende viktigere rolle.

For å sikre aktørene i telemarkedet mest mulig forutsigbare rammebetingelser, mener utvalget at utviklingen av fremtidig regulering bør ta utgangspunkt i et sett av regulatoriske prinsipper. Som nevnt i "*EU*" i kapittel 4.1.1 publiserte EU-kommisjonen i mai 1999 et diskusjonsdokument med forslag til fem overordnede prinsipper som skal danne utgangspunkt for fremtidige reguleringsforslag for kommunikasjonsinfrastrukturer og tilhørende tjenester, og ligge til grunn for revisjonen av EUs regelverk på telesektoren og nasjonale regulatoriske gjennomganger i EU/EØS-landene. Utvalget anbefaler at norske myndigheter snarest setter i gang et arbeid med et norsk innspill til EU-kommisjonen om utformingen av disse prinsippene, og hvordan de bør anvendes i utformingen av fremtidig teleregulering.

Utvalget anbefaler videre at telemyndighetene parallelt med dette, i samarbeid med konkurransemyndighetene, setter i gang et arbeid med sikte på å klargjøre hvilke regulatoriske virkemiddel som bør anvendes i utformingen av fremtidig regulering. Ett sentralt element i et slikt arbeid bør være å vurdere balansen mellom generell konkurranserett, sektorspesifikk regulering og selvregulering. Ett annet element bør være å spesifisere kriterier eller milepæler for å avgjøre når konkurransen er så utviklet at eksisterende sek-

torspesifikke krav til tilbydere og deres tjenester kan vurderes redusert eller opphevet.²⁰¹ Både tele- og konkurransemyndighetene har i dag ansvar for tilsyn med konkurransen i telemarkedet. Det er viktig med tett samarbeid og klar arbeidsdeling mellom disse myndighetene som grunnlag for å sikre virksom konkurranse.

8.1.3 Vurdering av enkelte virkemidler i teleloven²⁰²

8.1.3.1 Tilgang til infrastruktur

Boks 8.3 Utvalgets konklusjoner:

- Større grad av konkurranse i distribusjonsleddet vil på sikt gjøre det naturlig å bygge ned noen av de sektorspesifikke krav til tilbydere med sterk markedsstilling om åpen tilgang til sine nett.
- Det vil i overskuelig fremtid være nødvendig med bestemmelser som sikrer samtrafikk mellom tilbydere av telenett og -tjenester slik at sluttbrukere kan kommunisere med hverandre og ha tilgang til andre telenett og -tjenester.

Vilkårene for tilgang til andres nettverk og kunder er helt sentrale for å oppnå virksom konkurranse. Felles for reguleringene av telemarkedene i Europa i overgangen fra monopol til konkurranse er at det er lagt opp til at nye tilbydere av offentlig telenett og offentlig teletjeneste skal kunne benytte seg av eksisterende nettressurser. For å få til dette er det lagt spesielle forpliktelser på aktører med sterk markedsstilling til å gi tilgang til sine nett, bl.a. fordi disse aktørene er i besittelse av ressurser som utgjør flaskehals for tilgang til kundene.

Formålet med telereguleringen er å oppnå lavere priser og bidra til utvikling av nye tjenester med god kvalitet. En viktig diskusjon har vært hvorvidt dette målet best kan oppnås ved å etablere tjenestebasert konkurranse, eller ved å gi incentiver til utvikling av konkurrerende infrastrukturer. Dersom siktemålet er tjenestebasert konkurranse vil utgangspunktet være at tilbydere uten egne nett bør sikres tilgang til kundene gjennom andres nettressurser, fordi dette vil gjøre det lettere for nykommere å etablere seg og gi det beste grunnlaget for å få virksom konkurranse og nye tjenester. Eksisterende nettilbydere har typisk vært av den oppfatning at tilgang uten egen infrastruktur ikke vil gi incentiver til utbygging av infrastruktur, og at slik tilgang vanskeliggjør modernisering av nettressursene.

201. Det refereres her til såkalt «regulatory forbearance», «thresholds» og «sunset clauses». Disse begrepene ble først utviklet av den canadiske regulatøren, og senere tatt inn i USAs telelovgivning. Det er ventet at dette vil utgjøre et sentralt grunnlag for EUs revidering av regelverket for telesektoren.

202. Denne omtalen er begrenset til elementer i teleloven det er aktuelt å vurdere som følge av konvergensutviklingen spesielt. Det er i tillegg en rekke andre elementer det vil være behov for å vurdere som følge av den alminnelige markedsmessige utviklingen på teleområdet, og som bør vurderes i forbindelse med den nasjonale tilpasningen til resultatet av EUs revidering av teleregelverket.

Det er konflikten mellom disse to hensynene som ble satt på spissen gjennom den såkalte Sense-saken. Sense hadde ikke noe eget fysisk mobilnett, men baserte seg på å inngå avtaler med ulike tilbydere av offentlig mobilnett i ulike land om bruk av deres mobilnett for egne kunder. Dette reiser mange vanskelige spørsmål i forhold til gjeldende rett.²⁰³

De såkalte ONP-bestemmelsene (Open Network Provisions) har som hovedformål å sikre at den underliggende infrastrukturen skal være åpen for både brukere og tjenesteleverandører, gjennom harmoniserte vilkår for tilgang til og bruk av infrastruktur. Spesielle krav til bl.a. priser, kostnader, offentliggjøring av tilbud osv. er knyttet til aktører med sterk markedsstilling, for å sikre at disse ikke skal misbruke sin stilling. I telelovens § 2-3 heter det at tilgangen til offentlig telenett og offentlig telefontjeneste som drives av tilbydere med sterk markedsstilling skal være åpen og ikke diskriminere noen.

Samtrafikk er en helt sentral forutsetning for at enhver bruker skal kunne kommunisere med enhver annen bruker, og for å gi tjenestetilbydere tilgang til eksisterende nettressurser. I overgangen fra monopol til konkurranse var det viktig å etablere et regelverk for samtrafikk, bl.a. fordi det ville være forskjeller i interesser og forhandlingsstyrke mellom nye aktører og tidligere monopolister. Hovedregelen i teleloven er at tilbyder av tilgang til offentlig telenett og av offentlig teletjeneste har rett og plikt til å forhandle om samtrafikk. Tilbyder av tilgang til offentlig telenett og offentlig teletjeneste som har sterk markedsstilling skal imøtekomme enhver rimelig anmodning om samtrafikk, og utarbeide et standard samtrafikktilbud basert på kostnadsorienterte priser. Utgangspunktet er at aktørene skal forhandle frem løsninger, men Post- og teletilsynet har fullmakt til å mekle i forhandlingene og på visse vilkår pålegge inngåelse av avtale.

Et mulig problem sett fra en konvergens-synsvinkel vil være dersom krav og bestemmelser som følger av ONP-regler anvendes på ett område og ikke på et annet. Som nevnt i "[Rammebetingelsene for ulike infrastrukturer](#)" i kapittel 7.4.1 er kravene i teleloven etablert på et teknologinøytralt grunnlag, slik at alle infrastrukturer i prinsippet er omfattet. Likevel er det gjort unntak:

- Samferdselsdepartementet har i samråd med Post- og teletilsynet besluttet at bestemmelsene om sterk markedsstilling i teleloven inntil videre ikke skal anvendes på satellittbaserte tjenester.
- Tilbyder av offentlig mobilkommunikasjonsnett og -tjeneste skal tilby samtrafikk til kostnadsorienterte priser bare dersom vedkommende har sterk markedsstilling i det nasjonale samtrafikkmarkedet.
- Bestemmelsene om sterk markedsstilling har ikke vært anvendt i forhold til kringkastingsnettene.

Utvalgets forslag om å samle all regulering av distribusjon i teleloven kan gjøre det mer nærliggende å la bestemmelsene om tilgang til nett omfatte alle infrastrukturer. Utvalget mener det likevel vil kunne begrunnes at ikke all infrastruktur faktisk skal reguleres likt. I slike tilfeller bør det imidlertid gis særskilte begrunnelser, for å unngå valg av ineffektive løsninger og barrierer for virksom konkurranse.

Et særskilt problem er konkurransen i aksessnett. Det er tatt opp som et eget spørsmål om Telenors jordbundne aksessnett bør åpnes i form av utleie

203. I Norge vil Samferdselsdepartementet fremme en sak for Stortinget om de prinsipielle sidene ved saken i løpet av høstsesjonen 1999.

til konkurrerende aktører for å øke konkurransen, jf. St.meld.nr. 24 (1998-99) Om enkelte regulatoriske spørsmål i telesektoren.²⁰⁴ Nettkonvergens innebærer at det utvikles nye typer av aksessnett som vil konkurrere med, og/eller supplere tele- og kringkastingsnettene. Følgelig vil aksessnettene etter hvert i mindre grad bli flaskehals, og nye tilbydere kan benytte seg av alternativ aksessinfrastruktur. Utvalget mener at det er viktig å stimulere til utvikling av konkurrerende infrastruktur, samtidig som nye tilbydere får tilgang til eksisterende infrastruktur. Det er derfor inntil videre grunnlag for å opprettholde bestemmelsene om åpen tilgang til underliggende infrastruktur. Utviklingen i retning av større konkurranse på distribusjonsleddet vil over tid gjøre det naturlig å bygge ned innslagene av sektorspesifikk regulering, og de særskilte krav som er pålagt tilbydere med sterk markedsstilling. I overskuelig fremtid vil det imidlertid være behov for bestemmelser som sikrer samtrafikk mellom nett og tjenester.

8.1.3.2 Konvergens mellom fast- og mobilnett

Boks 8.4 Utvalgets anbefaling:

- Fast- og mobilnett bør reguleres tilnærmet likt.

Innenfor EUs regulering av telemarkedet blir faste og mobile nettverk til en viss grad i dag regulert ulikt. Det er flere regler som får anvendelse for faste nettverk enn mobile. F.eks. er det krav som knytter seg til aktører med sterk markedsstilling, bl.a. når det gjelder samtrafikk, som ikke gjelder for mobilnett. I Norge er det gjennomført en større grad av likhet i regulering av fast- og mobilnett, ved at det som en hovedregel ikke er gjennomført forskjellsbehandling utover det som følger av EØS-forpliktelsene.

Utvalgets oppfatning er at det nå er hensiktsmessig å vurdere en mer enhetlig tilnærming til reguleringen av fast- og mobilnett, og at Norge fortsatt bør ligge i forkant av en slik prosess. Norge har i dag flere abonnenter på mobiltelefoni enn fast telefoni, og markedspenetrasjonen er på ca. 50 %. Det pågår også en utvikling, jf. *"Utviklingstendenser i tjenestenett"* i kapittel 3.3.3, i retning av at skillet mellom kommunikasjon i mobilnett og fastnett etter hvert blir borte. Utvalget anbefaler derfor at det legges opp til lik regulering av fast- og mobilnett, og at det tas initiativ til å gi innspill om dette i forbindelse med EUs revidering av regelverket for telemarkedet.

8.1.3.3 Pålagte landsdekkende tjenester

204.En mye omtalt løsning for dette er LLUB («Local Loop Unbundling»), der konkurrerende tilbydere får leierett til de faste tilknytningslinjene fra abonnentssiden av lokalsvitsjen og fram til abonnenten. Et flertall i Stortinget avviste denne løsningen, jf. Innst.S.nr. 198 (1998-1999), og støttet heller utvikling av eksisterende løsninger bl.a. såkalt «fast aksess» - der konkurrerende tilbydere får tilgang til overføringshastighet med spesifisert båndbredde.

Boks 8.5 Utvalgets anbefaling:

- Målet om at hele befolkningen skal ha tilgang til grunnleggende teletjenester bør stå fast, men dette målet bør knyttes opp til totaliteten i tilbudet av infrastrukturer.

Det er et hovedmål for norsk telepolitikk å sikre alle husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende teletjenester av høy kvalitet. Dette oppnås dels gjennom at det ved åpen konkurranse legges til rette for lavere priser og utvikling av nye tjenester. I tillegg er Telenor AS pålagt en plikt til å levere pålagte landsdekkende teletjenester, jf. konsesjon av 2. mars 1999.

Pålagte landsdekkende tjenester (såkalte Universal Services Obligations - USO) innebærer tilgjengelighet for alle brukere til et minimum av tjenester av spesifisert kvalitet til rimelige priser. USO er først og fremst begrunnet ut fra distrikts- og sosialpolitiske hensyn. Det er viktig at alle skal ha tilgang til et grunnleggende og likeverdig tilbud av teletjenester. Tilgang til telekommunikasjon er viktig for den enkelte og styrker grunnlaget for bosetting og næringsliv.

Pålagte landsdekkende tjenester omfatter per i dag:

- Offentlig taletelefoni²⁰⁵, som skal være tilgjengelig for alle husstander, bedrifter og virksomheter.
- Leide samband²⁰⁶, som skal være leveres i virkeområdet for konsesjonen.
- Tilknytning til digitalt nett, som skal omfatte alle abonnenter i det faste jordbundne nettet.

Myndighetene har innført en maksimalprisordning for å motvirke høye priser i mindre konkurranseutsatte deler av markedet. Ordningen er knyttet opp mot taletelefoni og leide samband, og er utformet slik at alle i hele landet skal få realprisnedgang.

I konsesjonen heter det at Telenor skal anlegge et offentlig telenett for å tilby leide samband og offentlig taletelefoni, men det er ikke spesifisert hvilken type infrastruktur som bør benyttes. Som nevnt i "[Rammebetingelsene for ulike infrastrukturer](#)" i kapittel 7.4.1 er det imidlertid fortsatt vanskelig å tenke seg et landsdekkende tilbud av telefoni som ikke forutsetter at Telenor vedlikeholder sitt faste jordbundne telenett.

Nettkonvergens medfører at de funksjonelle forskjellene mellom ulike nettyper blir mindre, og at ulike infrastrukturer i større grad blir alternativer slik at de hver for seg eller sammen med andre kan gi landsdekkende distribusjon. Utvalget mener dette tilsier at målet om universelle tjenester bør knyttes opp til totaliteten i tilbudet av nettressurser, og ikke til spesifikke infrastrukturer.

Utvalget mener videre at målet om at hele befolkningen skal ha tilgang til grunnleggende teletjenester bør stå fast. Myndighetene har lagt vekt på at

205.Leveringsplikten av offentlig taletelefoni omfatter også ytelser til funksjonshemmede i form av teksttelefon for tale- og hørselshemmede og refusjonsordning for blinde og svaksynte ved bruk av opplysningstjeneste. Dessuten inngår tilgang til telefonautomater på offentlig grunn, katalog- og opplysningstjenestene i Telenors pålegg.

206.Telenor skal tilby å levere overføringskapasitet opp til 2 Mbit/s, og blir i tillegg oppfordret til levering av overføringskapasitet opp til 155 Mbit/s sett i forhold til markedets etterspørsel.

omfanget av universelle tjenester bør avspeile en utvikling med tilbud av et bredere spekter av produkter og tjenester, bl.a. ut fra om tjenesten er viktig for deltakelse i samfunnet. Et aktuelt spørsmål som diskuteres i EU i forbindelse med gjennomgangen av regelverket på teleområdet, er hvorvidt aksess til Internett bør inkluderes i de universelle tjenestene. Konvergensutviklingen medfører at det blir et større tilbud av tjenester, at tjenestene blir levert over flere typer plattformer og at brukerne får større valgmulighet. Dette gjør at det over tid blir vanskeligere å avgjøre hvilke tjenester som kan oppfattes å være grunnleggende og hvorvidt brukerne totalt sett (dvs. over flere plattformer) har tilgang til et tilfredsstillende tilbud. I tillegg blir det et viktigere poeng at nytten av å inkludere nye tjenester må ses i sammenheng med kostnadene som pålegges aktørene og dermed kundene samlet.

En alternativ innfallsvinkel til å fokusere på å utvide omfanget av de universelle tjenestene, er at man i stedet går inn for at både bedrifter og husstander skal ha tilgang på overføringskapasitet av en gitt størrelse. Tilgang på tilstrekkelig overføringskapasitet vil gi mulighet for tilgang til universelle tjenester, men vil i tillegg også kunne åpne for et bredt spekter av andre IK-tjenester. Dersom alle husstander og virksomheter over hele landet skal sikres tilknytning til høykapasitets infrastruktur må dette knyttes opp mot det samlede tilbud av nettressurser.

Hva som skal være omfanget av universelle tjenester vil i hovedsak være et politisk spørsmål. Utvalget vil imidlertid peke på at det er viktig at innholdet i universelle tjenester gis en klar definisjon, slik at hensynet til samfunnsmessige behov ikke går på bekostning av konkurransemessig nøytralitet og klare rammebetingelser for næringslivet.

Viktige spørsmål i den sammenheng er hvem som pålegges leveringsforpliktelse og hvordan de landsdekkende tjenestene finansieres. I dag er det Telenor AS som er pålagt leveringsforpliktelse, med forankring i konsesjon til delt som følge av sterk markedsstilling. Det er imidlertid flere aktører som tilbyr disse tjenestene. Når markedet blir mer virksomt og velfungerende bør derfor flere aktører kunne konkurrere om å levere slike samfunnsoppgaver. Behovet for finansiering knytter seg til nettokostnader ved å levere grunnleggende teletjenester til kunder som ikke ville blitt betjent ut fra kommersielle vurderinger. For å sikre likeverdige konkurranseforhold mellom aktørene kan det være behov for en kostnadsfordelingsordning, der alle aktørene bidrar til å finansiere kostnadene ved leveringsforpliktelsen. Samferdselsdepartementet har vurdert behov for en kostnadsfordelingsordning i form av en fondsordning, jf. St.meld.nr. 24 (1998-99), og konkludert med at det ikke er hensiktsmessig på dette stadium bl.a. ut fra at andre aktører ikke har opparbeidet seg et tilstrekkelig markedsgrunnlag.²⁰⁷

I henhold til EØS-avtalen er det i dag kun offentlig taletelefoner som kan finansieres ved en kostnadsfordelingsordning. EU skal som en del av sin revisjon av regelverket for telesektoren vurdere en utvidelse av hvilke tjenester som kan finansieres på denne måten. Dette reiser flere spørsmål. Dersom USO skal utvides f.eks. til Internett-aksess, vil et spørsmål være om disse tjenestetilbyderne skal bidra til finansieringen. Det vil innebære at teleselskaper av mindre størrelse vil måtte bidra til USO. Utvalget vil peke på at dette vil kunne ha konkurransemessige virkninger som bør vurderes nøye.

207. Stortinget har sluttet seg til dette, jf. Innst.S.nr. 198 (1998-1999).

8.1.3.4 Teletorg

Boks 8.6 Forslag fra utvalgets flertall:

- Bestemmelsen i teletorgforskriften § 10 om hva som er lovlig innhold for teletorgtjenester oppheves.

Reguleringen av innholdet i teletjenester er begrenset til *teletorgtjenester*. Teletorgforskriften, jf. "*Innholdsregulering*" i kapittel 5.1.6, har regler som bl.a. pålegger tilbyder å ha et særlig innhold i sine tjenester, regler som forbyr nærmere bestemt innhold og regler som stiller visse krav til innholdet og hvem det er beregnet for. Teletorgforskriften inneholder også bestemmelser som er begrunnet i beskyttelse av forbrukerinteresser.

I samsvar med utvalgets forslag i "*Regulering av IKT-sektorene sett i sammenheng*" i kapittel 7 mener utvalget at teleloven så langt som mulig bør rendyrkes til å regulere distribusjon. Den delen av teletorgreguleringen som berører innholdet i teletorgtjenestene bør som følge av dette flyttes ut av teleloven.

Forskriften om teletorg er p.t under revisjon. Ett av de spørsmålene som vurderes er den innholdsmessige reguleringen.²⁰⁸ Denne reguleringen er meget omfattende. Teletorgforskriften § 10 forbyr tjenester som omhandler vold og sex/erotikk eller forhold som kan oppfattes å gjelde slike forhold. Dagens innholdsregulering er meget streng, bl.a. ved at den går lenger enn det som følger av straffeloven. Konsekvensene av dette kan f.eks. være at det som i dag er tillatt i en bok eller gjennom TV, ikke vil være tillatt over teletorg. Denne innholdsreguleringen er slik flertallet i utvalget ser det problematisk av flere grunner. Ett forhold er teletorgforskriftens bestemmelser om sex og vold sett i forhold til Grunnlovens bestemmelser om ytringsfrihet i § 100. Et annet forhold er muligheten for omgåelse av teletorgregelverket. Teletorgbestemmelsene er begrenset til 820- og 829-nummer. Dagens situasjon er at det i økende grad tilbys en rekke teletorglignende tjenester, som tar i bruk løsninger som omgår teletorgregelverket. Det gjelder særlig bruk av 22-nummer, 23-nummer, stedsuavhengige nummer og utenlandsnummer for tilbud av sextjenester og spåttjenester utover tidsbegrensningene, maksimalprisreglene og reglene for tillatt innhold. Disse tjenestene fremstilles som teletorgtjenester, uten å være det etter forskriftens definisjon av teletorg. Et siste forhold er at teletorgforskriftens grenser i § 10 vedrørende tillatt innhold åpenbart ikke overholdes og respekteres i markedet.

Et flertall i utvalget (Bruzelius, Bing, Lovett og Moe Skarstein) kan på dette grunnlag ikke se at det finnes gode begrunnelser for å opprettholde en særlig regulering av teletorgtjenesters innhold. Straffeloven vil uansett sette grenser for tjenestenes innhold. I de fleste land som regulerer teletorgtjenester finnes det heller ingen innholdsmessig begrensning for tilbud av teletorgtjenester utover alminnelig nasjonal straffelovgivning. I tillegg er det etablert et bransjestyrt regelverk der alle aktører deltar, og som bør være tilstrekkelig for å

208. Det er flere andre spørsmål som reiser seg i forbindelse med revisjon av regelverket på teletorg. Utvalget har imidlertid valgt å fokusere på den innholdsmessige reguleringen, og tar ikke stilling til behovet for å opprettholde en regulering av tjenestekvalitet, hvordan dette i tilfelle skal reguleres og hvem som bør føre tilsyn med regelverket.

ivareta involverte interesser. Flertallet anbefaler derfor at den innholdsmessige reguleringen av teletorgtjenester oppheves.

Et mindretall i utvalget (Koch og Sønneland) anbefaler at bestemmelsene i teletorgforskriften om innhold videreføres inntil videre, slik at det kan gjennomføres en evaluering av selvkontroll-ordningen før en tar endelig standpunkt.

8.1.3.5 Fremføringsrett

Boks 8.7 Forslag fra utvalgets flertall:

- Fremføringsretten i teleloven § 10-2 første ledd oppheves.

I telelovens § 10-2, første ledd er telemyndigheten gitt rett til å gi tilbydere av offentlig telenett eller -tjenester såkalt fremføringsrett, dvs. rett til å anbringe telenett, teleutstyr eller annen innretning for telekommunikasjonsformål på, over, under eller gjennom privat eiendom. Tilbyder med fremføringsrett er delegert myndighet til å forberede og fatte vedtak om en nærmere avgrenset form for ekspropriasjon uten forutgående søknad og godkjenning. Reglene i forvaltningsloven, herunder med klagerett for den vedtaket retter seg mot, får anvendelse.

I dag har ikke alle aktører som ønsker det slik fremføringsrett. Janco Multicom har søkt Samferdselsdepartementet om fremføringsrett og fått avslag²⁰⁹. Aktører som ikke har fremføringsrett kan etter teleloven § 10-2 annet ledd og i oreigningsloven § 2 nr. 9 søke om rett til ekspropriasjon. Uansett på hvilket grunnlag ekspropriasjon foretas, må det undersøkes om de alminnelige vilkår for ekspropriasjon foreligger, jf. teleloven § 10-2 syvende ledd. Den faktiske forskjellen mellom å ha og ikke ha fremføringsrett ligger derfor hovedsakelig i at tilbyder med fremføringsrett selv har mulighet til å treffe vedtak om ekspropriasjon.

I forbindelse med innføringen av konkurranse og flere aktører i markedet har fremføringsretten blitt knyttet til og begrenset av pålagte leverings- eller utbyggingsforpliktelser, jf. Telenors konsesjon av 2. mars 1999. På dette grunnlag er fremføringsretten trolig ikke i strid med de krav til likeverdige og ikke-diskriminerende vilkår for, og muligheter til, å anlegge teleinfrastruktur som følger av gjeldende norsk regelverk og norske EØS-forpliktelser.

Et flertall i utvalget (Bruzelius, Bing, Lovett og Moe Skarstein) mener at selv om fremføringsretten som nevnt trolig ikke er diskriminerende, innebærer den likevel en faktisk ulikhet mellom aktører. En utvidelse av fremføringsretten vil være uhenksom i et konkurransemarked. Fremføringsretten er dessuten av avtagende viktighet, bl.a. som følge av at teleloven åpner for flere måter å bruke eksisterende infrastruktur på. Utvalgets flertall anbefaler på denne bakgrunn at fremføringsretten etter § 10-2 første ledd blir opphevet.

Et mindretall i utvalget (Koch og Sønneland) vil peke på at fremføringsretten er knyttet til utbyggings/leveringsplikt for å etablere nett og/eller tjeneste i hele eller deler av landet. Mindretallet peker videre på at det å koble en slik fremføringsrett sammen med leveringsplikt slik det gjøres i dag ikke

209. Jf. brev fra Samferdselsdepartementet av 18. mai 1999.

er diskriminerende eller konkurransevridende. Aktører som ikke har fremføringsrett kan søke om ekspropriasjon. I tillegg åpner regelverket for samlokalisering og tilgang til eksisterende infrastruktur. Mindretallet mener på dette grunnlag at det per i dag ikke nødvendig å oppheve bestemmelsen om fremføringsrett etter telelovens § 10-2 første ledd, men ser samtidig at det kan være grunnlag for å se nærmere på ordningens praktiske virkninger.

8.1.4 Telenors adgang til å drive med kringkastingsvirksomhet

Boks 8.8 Utvalgets forslag:

- Telenor bør tillates å ha eierposisjoner i selskaper som driver med programvirksomhet.

I St.meld. nr. 21 (1995-96) om Telenor AS ble det lagt til grunn at Telenor av mediepolitiske grunner ikke skal ha strategiske eierposisjoner innenfor selskaper som driver programvirksomhet. Denne begrensningen ble opprettholdt i St.meld. nr. 17 (1997-98) om Telenor AS si verksemd. Bakgrunnen for at Telenor er pålagt en slik restriksjon er selskapets dominerende posisjon innen en rekke alternative distribusjonsnett, og at man ønsker å unngå at dominans på infrastruktur skal føre til tilsvarende kontroll over programtilbudet.

Spørsmålet ble tatt opp på nytt i et høringsbrev fra Kulturdepartementet datert 21. august 1998 med forslag til endringer i eierskapsreglene i kringkastingsloven. Samferdselsdepartementet ga i sin høringsuttalelse uttrykk for at det på det daværende tidspunkt ikke var hensiktsmessig å foreta en slik vurdering, og at man ønsket å avvente Konvergensutvalgets utredning før man tok endelig stilling til spørsmålet.

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at myndighetene bør være tilbakeholdne med å innføre denne type etableringshindringer og at markedsaktørene i størst mulig grad bør stå fritt i forhold til hvilke tjenester de ønsker å tilby. Dersom man likevel opprettholder etableringshindringer, bør disse ha en entydig og klar begrunnelse. Etter utvalgets vurdering er dette ikke tilfelle for den aktuelle begrensning på Telenor.

Begrensningen innebærer at Telenor og dets datterselskaper, om de skulle ønske det, ikke har adgang til å skyte kapital inn i norsk programproduksjon. Telenor Avidi er f.eks. avskåret fra å tilby egne kringkastingsprogrammer over sine kabelnett. Dette representerer en konkurranseulempe for selskapet, sett i forhold til Janco Multicom²¹⁰ og andre netteiere i Norge. Isolert sett *kan* en slik begrensning medføre mindre likviditet i det norske kringkastingsmarkedet, noe som ut fra både mediepolitiske og konkurransemessige hensyn kan være uheldig.

Telenors sentrale posisjon som netteier innenfor jordbundne tele- og kringkastingsnett, kabel-TV-nett, mobilkommunikasjonsnett og satellitnett, kan innebære en risiko for at selskapet misbruker denne til å begrense konkurransen. Dette er en problemstilling som er vel kjent fra nettverks-

210.Som nevnt tidligere har Kulturdepartementet innvilget Janco Multicom en midlertidig konsesjon for prøvedrift med kringkasting i eget nett.

baserte markeder som elektrisitetsforsyning, gass og tele. Utvalget kan derfor ikke se bort fra at dette kan være en aktuell problemstilling også innenfor kringkastingsmarkedet. Dette er imidlertid en ren konkurransemessig problemstilling, som fortrinnsvis bør kunne håndteres innenfor rammene av konkurranselovens bestemmelser. Konkurransemyndighetene vil kunne intervensjonere mot Telenor, dersom det skulle vise seg å være grunnlag for det.

Også eierskapsloven for mediesektoren vil kunne komme inn. Dersom Telenor gjennom samarbeid med andre aktører skulle få en så sterk posisjon at det truer mediemangfold og ytringsfrihet vil Eierskapstilsynet kunne stanse eller stille vilkår for en eventuell fusjon.

Videre vil utvalget peke på at det fremstår som lite konsekvent at Telenor nektes å integrere seg vertikalt innenfor kringkastingssektoren, samtidig som selskapet tillates å være den største tilbyder av teletjenester i Norge. Problemstillingene knyttet til vertikal integrasjon mellom eierskap til nett og tilbud av tjenester er i denne sammenheng tilnærmet parallelle for tele og kringkasting.

En ytterligere svakhet ved den begrensning som Telenor er pålagt, er at det i praksis vil kunne være vanskelig å trekke linjen mellom programselskap og distribusjonsselskap, eller mellom tele- og kringkastingstjenester. Telenor deltar f.eks. i Canal Digital. Dette selskapet setter sammen buketter av kanaler og tilbyr en digital pakke til det nordiske publikum. Engasjementet i Canal Digital innebærer at selskapet allerede er etablert med virksomhet som ligger nært opp mot kringkasting. Etter hvert som digital TV vil bli supplert med interaktive tjenester vil grensedragningen mellom distributør og programselskap kunne bli stadig mer problematisk.

Avslutningsvis viser utvalget til at når Telenor nektes å drive med kringkasting, kan dette ha negative virkninger også for selskapets internasjonale satsning. I "*Konvergens*" i kapittel 3.5 viste utvalget at ett aspekt ved markedskonvergens er at de store aktørene integrerer på tvers av de tradisjonelle sektorgrensene for IT, kringkasting og tele. Restruktureringen skjer som en respons på endrede tekniske og rettslige rammebetingelser. Det vil derfor kunne være uheldig om Telenor i unødig grad hindres i å ta del i en slik utvikling, samtidig som selskapets internasjonale konkurrenter (etter det utvalget er kjent med) ikke står overfor tilsvarende restriksjoner.

Utvalgets anbefaling er derfor at Telenor bør gis adgang til å eie andeler i selskaper som driver med programvirksomhet. Konkurranselovens bestemmelser bør være tilstrekkelige til å sikre at dette ikke får skadelige virkninger for konkurranseforholdene i kringkastingssektoren.

8.1.5 Skisse til revidert telelov - anbefalinger for oppfølging

Utvalget anbefaler med utgangspunkt i dagens lov følgende revisjon av teleloven:

Diskusjonene i kapitlet over om endringsbehov i teleloven som følge av konvergensutviklingen er ikke uttømmende. I tillegg er det endringsbehov som knytter seg til den generelle markedsmessige utviklingen som utvalget ikke har omtalt. Samferdselsdepartementet bør derfor som oppfølging av Konvergensutvalgets utredning gjennomføre en full gjennomgang av regelverket. Utvalget har i den forbindelse noen anbefalinger for dette arbeidet:

8.2 Kringkastingsloven

I "*Regulering av IKT-sektorene sett i sammenheng*" i kapittel 7 anbefalte utvalget at kringkastingsloven foreløpig videreføres som en særlov for kringkastingssektoren. Det er imidlertid flere elementer i dagens lov som bør revideres. Dette endringsbehovet skyldes dels utvalgets forslag om en endret ansvarsfordeling mellom kringkastings- og telelovene, dels at konvergensprosessen i seg selv har skapt behov for tilpasninger i myndighetenes virkemiddelbruk. Nedenfor vil utvalget presentere enkelte forslag til revisjon av kringkastingsloven. De fleste av disse forslagene bør vurderes gjennomført umiddelbart.

Utvalget vil innledningsvis referere til "*Vurdering av endringsbehov i gjeldende rett*" i kapittel 8.1, der det ble foreslått at kringkastingsloven § 2-2 oppheves. Etter det utvalget kan se er det ingen andre behov for endringer i kringkastingsloven som på kort sikt følger direkte av forslaget om å tilstrebe en mer horisontal regulering av distribusjon.

8.2.1 Kringkastingsdefinisjonen

Boks 8.9 Utvalgets forslag:

- Definisjonen av kringkasting i kringkastingslovens § 1-1 presiseres, slik at det blir klart at definisjonen kun dekker utsendinger som er egnet for samtidig mottak.

Definisjonen av kringkastingsbegrepet har avgjørende betydning for hva som skal reguleres av kringkastingsloven. Utvalget har flere ganger pekt på at selve ordlyden i lovens definisjon kan bidra til å skape uklarhet omkring i hvilken grad nye interaktive tjenester reguleres av kringkastingsloven. Et kjernepunkt i diskusjonen omkring kringkastingsbegrepet er om det forutsetter «samtidighet», dvs. at en allmennhet samtidig kan ta inn signalene. Som redegjort for i "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.2 legger utvalget til grunn at definisjonen kun dekker tjenester som er egnet til synkront eller samtidig mottak. Det fremgår imidlertid ikke direkte av ordlyden i kringkastingsloven § 1 at definisjonen oppstiller et slikt krav om samtidighet. Utvalgets standpunkt er derfor basert på en fortolkning av ordlyden. For å begrense uklarhet omkring definisjonens rekkevidde bør det presiseres at kringkasting forutsetter samtidig mottak. En slik presisering vil være viktig, fordi det vil gjøre det klart at de fleste interaktive tjenester faller utenfor kringkastingslovens virkeområde.

Nedenfor vil utvalget gjøre nærmere rede for bakgrunnen for hvorfor de interaktive tjenester i hovedsak ikke bør reguleres av kringkastingsloven. Dette vil bli gjort ved å ta utgangspunkt i de historiske begrunnelser for å regulere kringkastingssektoren. Fra dette utgangspunktet gjennomføres en vurdering av i hvilken grad disse begrunnelsene har gyldighet for interaktive tjenester.

8.2.1.1 De historiske begrunnelser for regulering av kringkastingsektoren

Prinsippet om ytringsfrihet og mediens funksjon som bærere av den offentlige debatt tilsier at myndighetene i minst mulig grad griper inn overfor redigeringen av mediene. Dette prinsippet utgjør bakgrunnen for at f.eks. dagspressen ikke er underlagt restriksjoner på etableringsadgangen eller på det redaksjonelle innholdet, utover de generelle begrensninger som bl.a. ligger i straffelovens bestemmelser om rasistiske ytringer og ærekrenkelser. Reguleringen av kringkastingsektoren er av en annen karakter, ved at det på dette området har vært legitimt for myndighetene å legge føringer på etableringsadgang, redigering og distribusjon.

Fremveksten av nye, kringkastingslignende tjenester gjør det naturlig å undersøke nærmere om de tradisjonelle begrunnelsene for regulering av kringkastingsektoren fortsatt har gyldighet. Det er særlig tre elementer som i et historisk perspektiv kan synes å ha hatt betydning for grunnlaget for reguleringen av kringkastingsektoren:

Frekvensforvaltning

Da kringkasting oppstod som medium fantes det ikke reelle alternativer til distribusjon over eteren. Knapphet på frekvenser og behovet for å unngå interferens gjorde det nødvendig å regulere utnyttelsen av frekvensspekteret. Slike tekniske forutsetninger for kringkasting drift er antakelig den viktigste årsak til at kringkasting mediet har blitt særbehandlet i forhold til andre medier. Frekvensene har blitt betraktet som et offentlig og knapt gode, noe som har gjort det legitimt å stille krav til de få aktørene som har fått tilgang til dette godet.

Kringkasting mediets påvirkningskraft.

Kringkasting, og særlig fjernsyn, er et medium med særlig sterk påvirkningskraft. Dette har dels sammenheng med mediets egenart, dels med hvordan fjernsyn blir distribuert. Kombinasjonen av lyd og bilde gir fjernsynet stor påvirkningskraft. Påvirkningskraften forsterkes av at sendingene er lett tilgjengelige for alle, som følge av at sendingene tradisjonelt har vært gratis og at tilnærmet hele befolkningen har et TV-apparat.

Videre har det hatt betydning at dette slagkraftige mediet har blitt kontrollert av et fåtall aktører. Frekvensknappheten setter i seg selv en øvre grense for hvor mange aktører det er rom for. I tillegg medfører språklige og kulturelle grenser at kringkastingsmarkedet i noen grad er geografisk avgrenset, slik at det ikke er enkelt for internasjonale kanaler å få gjennomslag i Norge. Når man samtidig tar hensyn til at det norske reklamemarkedet er begrenset i omfang og kringkastingsvirksomhet er svært kapitalkrevende, tegnes det et bilde av et marked med høye etableringsbarrierer. Det er følgelig naturlig at kringkastingsmarkedet i Norge, i likhet med mange andre land, har en oligopolistisk struktur.

Kombinasjonen av stor gjennomslagskraft, utbredelse og markedets oligopolistiske struktur har gjort det legitimt for myndighetene å føre en viss kontroll med hvordan kringkasterne forvalter sine roller. Fra politisk hold har det vært en uttalt ambisjon om å styre innholdet i kringkastingssendingene i bestemte retninger. Dette var utgangspunkt for at staten i 1933 etablerte sitt eget kringkastingsselskap, NRK, med enerett til å drive med kringkasting. I de senere år, i takt med liberaliseringen av regelverket for sektoren, har de

politiske målene gradvis blitt revidert. I dag er politikken primært innrettet mot fremme av nasjonalt språk og kultur, tilbud til alle lag av befolkningen, pluralisme i eierskap, landsdekkende distribusjon²¹¹, begrensninger i innslaget av reklame, samt mot å beskytte brukere (særlig barn) mot visse former for innhold.

Sikre kringkasternes økonomi

I et land som Norge vil det kunne være vanskelig for kommersielle kringkastere å drive lønnsomt. Samtidig har det vært knapphet på tilgjengelige frekvensressurser. Kombinasjonen av frekvensknapphet og et ønske om å sikre et visst innslag av norske kringkastere er bakgrunnen for at myndighetene har gitt TV2, P4 og lokalfjernsynsselskapene rettslige eller de facto-eneretter innenfor sine markedssegmenter.

Konklusjon

De fleste av disse begrunnelsene for særreguleringen av kringkastingssektoren har ennå gyldighet for konvensjonelle kringkastingstjenester. Fortsatt har kringkastingsmidiet (og særlig fjernsynet en enestående påvirkningskraft som massemedium, og tilgang til frekvensspekteret er ennå en forutsetning for å nå fram til hele markedet. Samtidig er det tendenser til at enkelte av begrunnelsene for regulering av kringkastingssektoren får mindre relevans. Dette gjelder f.eks. frekvensproblematikken, der fremveksten av alternative distribusjonsformer for kringkasting over tid vil redusere (men neppe eliminere) betydningen av å ha tilgang til frekvenser. Tilsvarende kan gjøres gjeldende for oligopolargumentet; fremveksten av et stort antall digitale kanaler og et ekstremt mangfold av innholdstjenester på Internett kan føre til at det samlede tilbudet av kringkastingstjenester får en mindre oligopolistisk karakter.

Utvalget legger likevel til grunn at kringkasting definisjonen fortsatt bør omfatte det man kan kalle konvensjonelle kringkastingstjenester. Med konvensjonelle tjenester mener utvalget sendinger som er rettet mot allmenheten og egnet til samtidig mottak. Selv om den teknologiske utvikling legger til rette for interaktive tjenester, tror utvalget at det fortsatt vil være en betydelig etterspørsel etter konvensjonelle, redigerte sendinger. Utvalget tror samtidig at behovet for å regulere de nye interaktive tjenestene er mindre. Dette begrunnes nærmere nedenfor. Først er det nødvendig å avklare nærmere hva det som skiller de interaktive tjenestene fra det som over er omtalt som konvensjonell kringkasting.

8.2.1.2 Interaktive kringkastingstjenester vs konvensjonelle kringkastingstjenester

I praksis er det vanskelig å trekke entydige skillelinjer mellom interaktive og andre tjenester. Det finnes ingen konsensus omkring hvordan begrepet «interaktiv» bør defineres, og de tjenester som i dagligtalen omtales som interaktive dekker et bredt spekter tjenester som innbyrdes har svært ulike karakterer.

211. Topografiske forhold i Norge gjør det svært dyrt å distribuere kringkasting til hele befolkningen. Myndighetspålagte krav om landsdekkende distribusjon har medført at også sendingene til kommersielle aktører som TV2 og P4 distribueres over hele landet, til tross for at dette neppe er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

tertrekk. Det er enklest å beskrive de nye tjenestene ved å ta utgangspunkt i hva som kjennetegner de tjenester man kan karakterisere som konvensjonell kringkasting. Kjernen i disse tjenestene er som nevnt at de er rettet mot allmennheten og egnet til samtidig mottak.

Mange av de interaktive tjenestene kan hevdes å være rettet mot allmennheten, noe avhengig av hva man velger å legge i dette begrepet. Det som først og fremst skiller interaktive tjenester fra konvensjonell kringkasting, er at de i større grad åpner for tilpasning til den enkeltes ønsker og behov. Denne tilpasningen kan skje ved at brukerne selv kan velge når man ønsker å konsumere tjenesten²¹², noe som innebærer at kravet om samtidighet i konsumet ikke er oppfylt. I tillegg kan selve innholdet av tjenestene skreddersys den enkelte brukers preferanser. Dette står i kontrast til de konvensjonelle kringkastingstjenestene, der valgmulighetene i dag er avgrenset til å slå TV-apparatet av eller på, og til skifte mellom ulike kanaler. Interaktive tjenester forutsetter videre en eller annen form for dialog eller toveis kommunikasjon mellom kringkasteren og den enkelte bruker, dvs. at brukeren har tilgang til en retur- eller bestillingslinje til den som leverer tjenesten. Det prinsipielt viktige i dette er at *brukerne får større kontroll over hva man tar inn over sin egen TV*. Tilsvarende får sendeselskapene redusert innflytelse over publikums mediebruk. Som utvalget vil komme nærmere inn på nedenfor, får dette betydning for i hvilken grad det er grunnlag for å regulere sendeselskapene virksomhet.

I forhold til denne kategoriseringen vil f.eks. de fleste Internett-baserte tjenestene være interaktive, fordi de forutsetter at brukerne hver gang aktivt laster ned innholdet. Det samme vil gjelde for andre brukerinitierte tjenester som VOD over telenett og enkelte varianter av PPV i digital-TV. N Vod vil ikke være en interaktiv tjeneste, fordi denne tjenesten er egnet til samtidig mottak av en større krets av brukere. Den forutsetter heller ikke noen form for toveis kontakt mellom sendeselskap og seer. Push-tjenester havner i en uklar mellomstilling.²¹³

Det er komplisert å utvikle kriterier som på en entydig måte skiller mellom konvensjonelle og interaktive tjenester. Til det er bredden av tjenestevarianter for stor. For eksempel er ikke de konvensjonelle sendingene statiske. Selv om disse er basert på at leverandørene opererer med fastlagte sendeplaner, kan de i fremtiden likevel fortone seg som «interaktive» for brukerne. Når digital-TV blir en realitet, vil søke- og programmeringsfunksjonene i den elektroniske programoversikten gjøre det mulig for brukerne å komponere personlige sendeplaner. En slik tjeneste vil fortone seg som interaktiv, selv om den er basert på fastlagte sendeskjema. Preget av interaktivitet styrkes ytterligere dersom de digitale dekodeplaner utstyres med en minnefunksjon, slik at brukerne ikke er avhengige av å se et program akkurat når det sendes. Utvalget vil imidlertid legge til grunn at selve utsendelsen rettslig sett må karakteriseres som kringkasting, selv om brukerne vil forholde seg «interaktivt» til tjenesten.

212.Feks. gir VOD en mulighet for til å velge tidspunkt for når man ønsker å få avspilt en film.

213.Push-tjenester er interaktive i den forstand at de forutsetter at brukerne sender en initial bestilling, basert på personlige preferanser. Etter at bestillingen er sendt, vil tjenesten automatisk bli sendt ut parallelt til alle som har sendt en tilsvarende bestilling. I prinsippet kan push-tjenestene derfor innebære synkront mottak av en allmennhet. Mulighetene for tilpasning av tjenestene til individuelle preferanser innebærer samtidig at det ikke er gitt at samtidighetskravet er oppfylt.

Til tross for at det kan være glidende overganger mellom konvensjonelle og interaktive tjenester, gir begrepsparet en antydning om viktige prinsipielle forskjeller mellom ulike kategorier av «kringkasting». Når utvalget har valgt å bruke plass på å beskrive disse forskjellene, har det sammenheng med at de interaktive tjenestene etter utvalgets syn ikke bør falle inn under kringkastingsdefinisjonen, og at de følgelig ikke bør omfattes av kringkastingsloven.

8.2.1.3 Momenter som tilsier at interaktive tjenester ikke bør omfattes av kringkastingsdefinisjonen

De historisk betingede begrunnelser for regulering har mindre relevans

De interaktive tjenestene forutsetter per definisjon at brukerne aktivt oppsøker tjenestene. Dette reduserer behovet for å beskytte brukerne, f.eks. mindreårige mot enkelte former for innholdstilbud. Det er videre utviklet programvare som gjør det mulig for foreldre selv å filtrere bort innholdstjenester man ikke ønsker at barna skal kunne se. Mange interaktive tjenester vil dessuten være betalingstjenester, noe som ytterligere styrker foreldrenes kontroll med hva barna ser på. Videre formidles interaktive tjenester foreløpig i hovedsak over telenettet, noe som gjør at tekniske hensyn knyttet til frekvenstilgang er mindre aktuelle. Tilbudet av interaktive tjenester vil dessuten være så stort at det neppe er grunn til å frykte at enkeltaktører skal monopolisere formidlingen av slike tjenester.

Utvalget ser ikke bort fra at det kan være aktuelt for myndighetene å operere med «allmennkringkaster-mål» også for interaktive tjenester. Fordi man neppe kan kontrollere distribusjonen av disse, må målsettinger om programmer ivaretas gjennom stimuleringstiltak, og ikke ved at man stiller krav til aktørene for at de får tilgang til frekvenser. Følgelig utgjør ikke allmennkringkastermål et sterkt argument for å la interaktive elektroniske tjenester være en del av kringkastingsbegrepet.²¹⁴

Eksisterende regler er ikke tilpasset interaktive tjenester

Flere av dagens reguleringer kan ikke anvendes på interaktive tjenester. Dette gjelder f.eks. regler for hvor mye reklame kringkasterne har lov til å sende i løpet av en time. Slike regler forutsetter at programmene sendes ut etter et fastlagt sendeskjema og er derfor ikke anvendelige for interaktive tjenester, noe som i seg selv utgjør ett argument for å holde disse tjenestene utenfor kringkastingsdefinisjonen.

Interaktivitet innebærer at deler av redaktørfunksjonen overføres til brukerne

Interaktive tjenester kjennetegnes som nevnt ved at brukerne får større innflytelse på utformingen av de tjenestene de konsumerer. De vil f.eks. kunne velge at reklame ikke skal vises på skjermen, tidspunkt for når man ønsker å se på en film, hvilke typer nyheter man ønsker å se på i nyhetsmeldinger etc. På denne måten overføres noe av redaktørfunksjonen fra tjenesteleverandøren til brukerne. Fortsatt vil selvsagt leverandørene definere de ytre rammer for brukernes valgmuligheter, ved at de tilbyr en meny av pro-

214. Interaktive tjenester som formidles over et (eventuelt) digitalisert bakkenett for kringkasting utgjør muligens et unntak fra dette, fordi distribusjonen forutsetter bruk av frekvenser.

gramtilbud. Innenfor disse rammene vil imidlertid brukerne kunne bevege seg mer fritt. Når betydningen av sendeselskapenes redaktørfunksjon blir redusert, er det også mindre grunn til å regulere utøvelsen av denne funksjonen.

Internett-tjenester reiser praktiske problemer knyttet til håndheving

En vesentlig del av de interaktive tjenestene blir, og vil fortsatt bli distribuert over Internett. Internettets globale struktur gjør at det i praksis vil være lite hensiktsmessig å etablere nasjonale regler for innholdstjenestene på nettet. Regulering forutsetter at man etablerer globalt gjeldende regler for Internett, noe som i dag synes lite aktuelt (med unntak for opphavsrettslige regler og bekjempelse av enkelte typer av grov kriminalitet).²¹⁵ Dersom kringkastingsloven skal komme til anvendelse overfor Internett-tjenester, er det derfor en risiko for at lovens materielle bestemmelser ikke lar seg håndheve. Interaktive tjenester som formidles over de tradisjonelle kringkastingsnettene reiser ikke tilsvarende problemer for håndheving av nasjonale regler. Det kan imidlertid være vanskelig å begrunne at interaktive tjenester skal reguleres ulikt, avhengig av hvordan de distribueres.

Interaktive tjenester er tett integrert med andre medier enn kringkasting

Det kanskje mest tungtveiende prinsipielle argument for å holde interaktive tjenester utenfor kringkastingsdefinisjonen, er at disse tjenestene ofte springer ut fra andre mediebransjer enn kringkasting. Ved siden av å representere et nytt medium i seg selv, kan Internett betraktes som en alternativ plattform for mange av de tradisjonelle mediene; musikk, tidsskrifter, bøker, kringkasting, aviser etc. Dersom interaktive tjenester innfortolkes i kringkastingsdefinisjonen, vil dette føre til at kringkastingslovens bestemmelser anvendes på en rekke av de øvrige mediernes elektroniske utgaver. En slik løsning ville støte an mot grunnfestede mediepolitiske prinsipper om at myndighetene ikke skal regulere redigeringen av for eksempel aviser.

Konklusjon

Utvalget er på dette grunnlag kommet til at de fleste interaktive elektroniske tjenester ikke bør omfattes av kringkastingsdefinisjonen. Det kan argumenteres for at dette er tilfelle allerede i dag, forutsatt at man innfortolker et samtidighetskrav i definisjonen. En presisering av et slikt krav er imidlertid svært ønskelig, fordi det vil gjøre det saklige virkeområdet for loven klarere. Dermed vil en også sikre at loven målrettes mot de aktiviteter som det fortsatt er et legitimt grunnlag for å regulere.

En slik presisering kan samtidig føre til at kringkastingsbegrepet gradvis tømmes for innhold, forutsatt at det viser seg at publikum faktisk foretrekker interaktive tjenester fremfor å følge de fastlagte sendeplanene til kringkasterne. Utvalget tror at mediebildet på kort sikt vil være preget av en fortsatt høy etterspørsel etter ferdigredigerte sendeplaner. Over tid kan man imidlertid forvente at de økonomiske mekanismene som preger sektoren kan presse frem en overgang til mer bruk av interaktive fjernsynstjenester.

215. Problemene som er knyttet til å håndheve nasjonale regler på Internett illustrerer betydningen av å få fastslått prinsippet om redaksjonelt ansvar innen elektroniske medier, jf. omtalen i "*Vurdering av endringsbehov i gjeldende rett*" i kapittel 8.3.

Leverandørene av attraktive programmer vil ha sterke incentiver til å tilby enkeltprogrammer som betalingstjenester, fordi man da kan realisere brukernes betalingsvilje for det enkelte program, isteden for at de må betale for hele pakken.²¹⁶ Det vil dessuten være mer attraktivt for annonsørene å kjøpe reklameplass i programmer som seerne har betalt for å se. Dagens mediebilde preges av at de største kringkasterne prøver å appellere til et bredt publikum. Annonsører som kjøper reklameplass i slike media kan ikke unngå å «fyre for kråka», f.eks. ved å annonsere for bleier for et publikum som i hovedsak ikke består av småbarnsforeldre. Betalingsprogrammene fører til en segmentering av publikum, slik at annonsørene i større grad kan målrette reklamen. Dermed stiger også verdien av reklameplassen.

Et annet moment som taler for at betalingstjenester vil kunne komme til å vinne terreng er den ubalanse som i dag eksisterer mellom andelen tid publikum bruker på kringkasting i fritiden, sett i forhold til hvor mye penger de bruker på fritidssysler. BBC har beregnet at i Storbritannia bruker publikum ca. 60 % av fritiden sin på kringkastingstjenester, samtidig som bare 15 % av fritidsbudsjettet går med til å betale for disse tjenestene. Dette «misforholdet» kan indikere at det er en større, urealisert betalingsvilje for kringkastingsprogrammer. Den tekniske utviklingen innen digital kringkasting, og kanskje særlig PPV, gir kringkasterne en mulighet til å realisere denne betalingsviljen.

Erfaringsvis er publikums medievaner svært stabile. Som utvalget har vært inne på tidligere, er det derfor sannsynlig at en stor del av fjernsynskonsumet i noen år fortsatt vil være basert på at man følger kringkasternes redigerte sendeplaner. Utvalget tror imidlertid at de økonomiske mekanismene som kjennetegner denne sektoren gjør det overveiende sannsynlig at en stadig større del av konsumet av fjernsynstjenester på lengre sikt vil domineres av interaktive tjenester. I så fall vil altså rommet for å regulere tjenestenes innhold gradvis bli innsnevret, dersom utvalgets forslag om å holde de interaktive tjenestene utenfor kringkasting definisjonen gjennomføres. Politikken overfor kringkastingsektoren vil følgelig i økende grad måtte fokusere på positive stimulerings tiltak, snarere enn å pålegge aktørene innholds krav. Kringkastingspolitikken vil i tilfelle bli mer på linje med den politikk som føres overfor andre medier.

8.2.1.4 Definisjonen i TV-direktivet

Definisjonen av kringkasting bygger på definisjonen av fjernsyn i TV-direktivet²¹⁷. Direktivets definisjon har følgende ordlyd:

216. For Canal Plus ville det f.eks. være mulig å tjene mer dersom man kunne selge engelske fotballkamper hver for seg, isteden for å fastsette en pris for hele pakken av tilbud. Dette skyldes at publikums betalingsvilje er ulikt fordelt i befolkningen. Når Canal Plus setter en pris for hele programtilbudet må man også ta hensyn til dem som ikke er interessert i fotball. Dersom de isteden løser «billett» for hver fotballkamp, vil man få frem de fotballinteressertes reelle betalingsvillighet for den enkelte kamp. Selskapet vil dermed kunne øke sine samlede inntekter. Når man samtidig tar hensyn til at kringkasternes marginale kostnader knyttet til å levere til én ekstra seer går mot null, blir det klart at PPV er en svært attraktiv omsetningsform for kringkasterne. Baksiden av medaljen for kringkasterne er at også rettighetshaverne vil se denne mekanismen, slik at prisen for senderrettigheter kan stige tilsvarende.

217. Rådsdirektiv av 3. oktober 1989 om samordning av visse bestemmelser om utøvelse av fjernsynsvirksomhet, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene (89/552/EØF), Art. 1.

«I dette direktiv menes med a) fjernsynssending, førstegangsutsending over tråd eller med radiobølger, også via satellitt, i ukodet eller kodet form, av fjernsynsprogrammer beregnet på allmennheten. Begrepet omfatter overføring av programmer mellom foretak for videresending til allmennheten. Det omfatter ikke kommunikasjonstjenester som på individuelt anrop formidler informasjon eller andre meldinger, f.eks. telefakstjenester, elektroniske databanker og andre lignende tjenester.»

Siste punktum i definisjonen kan i utgangspunktet forstås dithen at interaktive tjenester faller utenfor direktivets definisjon av fjernsyn. Et tilsvarende unntak er ikke tatt inn i den norske kringkastingsloven. TV-direktivets definisjon ble ikke endret i forbindelse med endringsdirektivet.²¹⁸ I endringsdirektivets fortale pkt. 8 uttales imidlertid følgende:

«Det er av avgjørende betydning at medlemsstatene griper inn overfor tjenester som ligner fjernsynsvirksomhet, for å unngå enhver krenkelse av de grunnleggende prinsipper som må gjelde for informasjon, og for å hindre at det oppstår betydelige skjevheter med hensyn til fri bevegelse og konkurranse.»

Fortalen til endringsdirektivet står tilsynelatende i kontrast til bestemmelsen i direktivets art. 1. I den tilsvarende bestemmelse i Europarådskonvensjonen om grenseoverskridende fjernsyn er det fastsatt at definisjonen av sending («transmission») ikke skal omfatte kommunikasjonstjenester som etterspørres på individuell basis.²¹⁹ Det fremgår av de forklarende kommentarer til konvensjonen, at dette unntaket sikter mot tjenester som ikke er rettet mot allmennheten, dvs. som har karakter av privat kommunikasjon. Som eksempler nevnes videokonferanser, VOD og elektroniske databanker. Tjenester som åpenbart er rettet mot allmennheten, slik som PPV²²⁰ og NVOD omfattes ikke av unntaket.²²¹

Ut fra denne diskusjonen er det ikke mulig å trekke noen entydig konklusjon mht. i hvilken grad TV-direktivet kommer til anvendelse overfor interaktive tjenester. Ordlyden i selve direktivet kan indikere at interaktive tjenester ikke dekkes av definisjonen. Formuleringene i fortalen kan peke i motsatt retning. I en avveining må teksten i direktivet ha forrang. Utvalget har derfor konkludert med at definisjonen av kringkasting i den norske loven kan presiseres i retning av et samtidighetskrav, uten at dette strider mot Norges internasjonale forpliktelser. Utvalget vil dessuten anbefale at Norge tar opp nødvendigheten av en klargjøring av de internasjonale regelverk ved en egnet anledning.

218. Europaparlaments- og rådsdirektiv 97/36/EF av 30. juni 1997 om endring av rådsdirektiv 89/552/EØF om samordning av visse bestemmelser om utøvelse av fjernsynsvirksomhet, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene.

219. «(...) It does not include communication services that are operated on individual demand», Art. 2 (a) siste punktum i Konvensjonen om grenseoverskridende fjernsyn.

220. PPV blir ikke nærmere definert i denne forbindelse. PPV kan fremstå i flere ulike varianter. Man kan f.eks. tilby en direktesendt fotballkamp som PPV. Denne varianten vil oppfylle samtidighetskriteriet og i prinsippet ligge tett opp mot tradisjonell kringkasting. Man kan også tilby programmer fra eget arkiv, noe som prinsipielt vil være identisk med VOD.

221. Explanatory report to the revised European Convention on Transfrontier Television, Europarådet 1998.

8.2.2 Konesjonsplikten for kringkastingsvirksomhet

Boks 8.10 Utvalgets forslag:

- Når frekvenser som i en overgangsfase må avsettes for analog distribusjon kan frigjøres for digitale sendinger, bør konesjonsplikten for kringkastingsvirksomhet oppheves.

Alle som vil drive med kringkasting må ha konesjon fra Kulturdepartementet eller Statens medieforvaltning, jf. kringkastingsloven § 2-1. Uklarhet omkring forståelsen av kringkastingsdefinisjonen forplanter seg til konesjonskravet, ved at det kan være vanskelig å avgjøre om en aktør faller innenfor eller utenfor konesjonsplikten. Som utvalget har vært inne på tidligere, vil en del av tjenestene på Internett sannsynligvis omfattes av kringkastingsdefinisjonen. Når myndighetene likevel ikke har gitt noen konesjoner for Internett-basert kringkasting, kan dette være et uttrykk for at man har valgt å se gjennom fingrene med dette. Myndighetenes tilpasning er sannsynligvis hensiktsmessig, tatt i betraktning formålet med kringkastingsloven. I rettspolitisk forstand er det likevel ikke tilfredsstillende dersom lovverket har en utforming som indirekte forutsetter at myndighetene ikke forholder seg til lovens ordlyd.

Aktuelle begrunnelser for en egen konesjonsordning for kringkasting kan finnes i nødvendigheten av frekvensadministrasjon, hensynet til konesjonærenes økonomi, behovet for sanksjonsmuligheter, samt de kulturpolitiske hensyn som er knyttet til den faktiske bruken av frekvenser.²²² De tekniske hensyn til frekvensadministrasjon kan ivaretas gjennom telemyndighetenes konesjonstildelinger. Hensynet til konesjonærenes økonomi og behovet for sanksjonsmuligheter kan ivaretas på annen måte enn gjennom konesjonsinstituttet. Fortsatt er det imidlertid en relativt klar sammenheng mellom konesjonsinstituttet og realiseringen av kulturpolitiske mål.²²³ Denne sammenhengen følger av at frekvenser fortsatt vil være en knapp ressurs, selv etter en eventuell utbygging av et digitalt bakkenett. Så lenge denne situasjonen vedvarer, vil myndighetene ha et grunnlag for å fremme kulturpolitiske målsettinger i form av konesjonskrav. Dette tilsier at konesjonsplikten for kringkasting foreløpig bør opprettholdes.

Etter hvert som man kan frigjøre de frekvenser som foreløpig må avsettes for analoge sendinger, vil det neppe lenger være påkrevet med en særskilt konesjonsplikt for kringkasting. I forbindelse med at det blir aktuelt å oppheve konesjonsplikten, kan det vurderes om den bør erstattes av en registreringsplikt. Begrunnelsen for en slik registreringsplikt vil i tilfelle være et behov for å ha oversikt over hvem som står redaksjonelt ansvarlig for sendingene.

222.For en nærmere diskusjon av forutsetningene for konesjonsplikten for kringkasting, se Jon Bing: «Rettslige aspekter ved digital kringkasting», Complex 6/97.

223.De kulturpolitiske hensyn som ligger til grunn for konesjonssystemet kan leses ut de vilkår som er fastsatt av kulturmyndighetene i forbindelse med konesjonsvedtak. Dette synes i første rekke å gjelde vilkår for finansieringsgrunnlaget, lokalisering av virksomheten, eierforhold, konesjonens varighet, programspørsmål og geografiske dekningskrav.

En opphevelse av konsesjonsplikten vil bringe kringkastingsmediet mer på linje med andre medier. Opphevelsen av konsesjonsplikten for kringkasting kan begrunnes ut fra prinsippet om ytringsfrihet.²²⁴ Ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet i norsk rett, noe som tilsier at restriksjoner på ytringsfriheten bør begrenses til et minimum. Unntakene utgjøres av de begrensninger som følger av rent tekniske forhold knyttet til frekvensadministrasjon, samt av de rettslige begrensninger for ytringsfriheten som gjelder generelt for alle medier (knyttet til rasistiske ytringer, ærekrenkelses etc). Når utvalget ovenfor er kommet til at de samfunnshensyn som ligger til grunn for dagens konsesjonsordning på over tid kan ivaretas på annen måte, er det derfor nærliggende å konkludere med at det bør være et mål på lengre sikt å fjerne konsesjonsplikten.

8.2.3 Er virkemidlene i kringkastingslovgivningen fortsatt adekvate?

Boks 8.11 Utvalgets forslag:

- Kringkastingslovens bestemmelser passer ikke for alle typer kringkastingstjenester. Loven bør derfor suppleres med en hjemmel for myndighetene til å unnta enkelte tjenester eller aktører fra lovens bestemmelser.

Dagens bestemmelser i kringkastingsloven er utarbeidet med henblikk på de konvensjonelle, analoge kringkastingsprogrammene. Overgangen til digital kringkasting reiser spørsmålet om disse bestemmelsene fortsatt er adekvate. Nedenfor vil utvalget se spesielt på bestemmelsene for reklame og produksjonskvoter.

8.2.3.1 Reklameregler

Bestemmelser om reklame er tatt inn i kringkastingsloven "*Konvergens*" i kapittel 3 og kringkastingsforskriftens "*Konvergens*" i kapittel 3. De sentrale bestemmelsene regulerer:

- Produkter

Enkelte produkter og tjenester er det ikke lov til å reklamere for i kringkastingssendinger. Dette gjelder våpen, våpenleketøy og reklameinnslag for varemerke eller logo som benyttes i markedsføring av produkt det ikke er lovlig å reklamere for i Norge.

- Kringkastere

NRK kan ikke operere med reklame i sine sendinger, alle andre kringkastere i Norge kan tilby reklame over sine sendinger.

- Språk

Reklame skal hovedsakelig fremføres på norsk eller annet språk som benyttes i kringkasternes egenproduserte programmer.

224.Bing, op cit s. 75.

- Målgrupper

Det er tatt inn egne bestemmelser om reklame som kan ses eller høres av barn. I slik reklame skal kringkasterne vise særlig aktsomhet. Reklame i tilknytning til barneprogram, eller som er rettet spesielt mot barn, er forbudt.

- Kvantumsrestriksjoner

Loven inneholder flere bestemmelser om omfanget av reklame innenfor et gitt tidsrom. Mengden reklameinnslag kan ikke overstige 15 % av den daglige sendetid, eller utgjøre mer enn 20 % per time.

- Plassering

Reklameinnslag kan ikke vises utenfor reklameblokkene. Det er videre gitt særlige regler for reklameavbrudd i programmer.

Bestemmelser som er knyttet opp til tidsdimensjonen vil ikke kunne anvendes for interaktive kringkastingstjenester. Dette er tilfelle for regler for hvor mye reklame som kan tilbys i løpet av en time eller et døgn, eller regelen om at reklame ikke skal sendes utenfor reklameblokkene. Når brukerne selv kan velge når man ønsker å se program, vil regler som er knyttet til tidsdimensjonen ikke være anvendelige. Utvalgets forståelse av kringkastingstjenestedefinisjonen, og forslaget til presisering av et samtidighetskriterium, vil bidra til å begrense omfanget av dette problemet. Blir utvalgets forslag på dette punkt ikke fulgt opp, må det klargjøres at reklameregler som er koblet til tidsdimensjonen ikke kommer til anvendelse for interaktive tjenester.

De fleste av de øvrige reklamereglene vil antakelig, med enkelte forbehold, kunne videreføres i et interaktivt kringkastingsmiljø. Som utvalget tidligere har vært inne på, vil fremveksten av interaktive tjenester kunne forandre hele finansieringsgrunnlaget for kommersielle kanaler. De interaktive tjenestene fører til at publikum får større kontroll over hva de ser eller hører på. Kringkasterne (og annonsørene) risikerer at publikum benytter denne kontrollen til å velge bort reklameinnslagene. I så fall vil reklame innen kringkasting måtte endre karakter. En hypotese er at det blir større interesse for spon-sing av enkeltprogrammer og produktplassering. Dersom reklame innen kringkasting endrer form, må også regelverket tilpasses dette. De norske reklamereglene følger av de internasjonale reglene på feltet. En eventuell justering av reglene forutsetter derfor at de internasjonale regelverk først revideres. Utvalget vil anbefale at det fra norsk side reises spørsmål i vedkommende organisasjon om behovet av en revisjon av regelverket.

Reklame i kringkasting er også regulert i andre deler av norsk rett. Markedsføringsloven inneholder generelle bestemmelser for annonsering i alle typer medier. Ingen av bestemmelsene i loven adresserer kringkasting spesielt. Dersom det i fremtiden fortsatt er ønskelig å opprettholde spesifikke reklameregler for kringkasting, er det naturlig at disse forblir i kringkasting-loven.

Det er videre tatt inn bestemmelser om reklame i enkelte spesiallover. Lov om legemidler av 4. desember 1992 nr.132 regulerer reklame for legemidler²²⁵. Lov om omsetning av alkoholholdig drikk mv. av 2. juni 1989 nr. 27 omfatter et generelt forbud mot reklame for alkoholholdige drikker.²²⁶ Lov om vern mot tobakkskader av 9. mars 1973 nr.14 inneholder et tilsvarende forbud mot reklame for tobakksprodukter.²²⁷ Alle disse bestemmelsene er

225.Jf. legemiddeloven §§ 19-21.

226.Jf. alkoholloven §§ 9-1 og 9-2.

knyttet til reklame for bestemte produkter i alle typer medier. Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere disse bestemmelsene.

8.2.3.2 Programkvoter

I henhold til kringkastingsforskriftens § 2-1 skal minst 50 % av sendetiden i fjernsyn som ikke består av nyheter, sport, underholdningspregede innslag, reklame eller tekstfjernsyn avsettes til sending av europeiske verk. Også denne bestemmelsen er knyttet til an til tidsdimensjonen, noe som gjør at den ikke uten videre kan håndheves for interaktive tjenester. Intensjonen bak bestemmelsen er å fremme tilbudet av europeiske programmer. Når utvalget ovenfor har foreslått at interaktive tjenester ikke bør omfattes av kringkastingsdefinisjonen, medfører dette at også intensjonen om å fremme europeisk programinnhold bør sikres på annen måte enn gjennom programkvoter. Målsettingen bør primært sikres gjennom ulike former for stimulering til produksjon og distribusjon av europeiske programmer. Også bestemmelser om programkvoter følger av internasjonal rett på området. Utvalget mener det kan være hensiktsmessig med en drøftelse også av disse bestemmelsene i de aktuelle internasjonale organisasjoner.

8.2.3.3 Behovet for unntaksregler

Det er neppe mulig å gi kringkastingsdefinisjonen en utforming som sikrer at loven kun omfatter de fenomener som lovgiver ønsker å treffe. Man kan f.eks. tenke seg varianter av bedriftsinterne kommunikasjonsnett som vil falle inn under loven, men der det neppe er hensiktsmessig at kringkastingslovens bestemmelser kommer til anvendelse. For å sikre en fleksibel og målrettet håndheving av loven vil utvalget anbefale at det blir vurdert om det bør tas inn en generell unntakshjemmel i kringkastingsloven, slik at myndighetene kan gi individuelle tjenester unntak fra lovens bestemmelser.

I kapittelet foran viste utvalget at en del av dagens bestemmelser ikke er adekvate for enkelte kategorier av tjenester. Utvalgets forslag til presisering av kringkastingsdefinisjonen vil bøte på noe av dette problemet. Fortsatt vil det imidlertid være tjenester som åpenbart må kunne karakteriseres som kringkasting, men der enkelte av lovens bestemmelser ikke lar seg anvende. Dette tilsier etter utvalgets syn at det i tillegg bør gis hjemmel i loven til å unnta enkelte kringkastingstjenester fra deler av lovens bestemmelser.

8.2.4 Særlige regler for kabelnett

Kabelnettene er underlagt særlige regler i kringkastingslovens "*Tilnærmingen til konvergensproblematikken internasjonalt*" i kapittel 4 og i kringkastingsforskriften. Nedenfor vil utvalget se nærmere på reglene om formidlingsplikt, abonnementsvalg, forbud mot videresending av visse programmer og forbudet mot at kabelselskap driver med kringkasting i egen regi.

8.2.4.1 Formidlingsplikt og abonnementsvalg

227.Jf. tobakksloven § 2.

Boks 8.12 Forslag fra utvalgets flertall:

- Bestemmelsene om abonnementsvalg, jf. kringkastingsloven § 4-4, bør vurderes opphevet.
-

Boks 8.13

- Én del av utvalget foreslår at bestemmelsene om formidlingsplikt, jf. kringkastingslovens § 4-3, bør vurderes opphevet.
 - En annen del av utvalget foreslår at disse bestemmelsene opprettholdes.
-

Formidlingsplikten for kabelnett-operatørene²²⁸ gjelder videresending av allmennkringkasterne. Ordningen med abonnementsvalg²²⁹ skal sikre brukerne innflytelse over tilbudet av sendinger, utover det som følger av formidlingsplikten.

Bakgrunnen for reglene er dels å sikre allmennkringkasterne distribusjon, dels å sikre forbrukerne visse rettigheter i forhold til det faktiske tilbudet i nettene. Reglene ble utformet i en situasjon med begrenset kapasitet i kabelnettene. Kapasiteten i de nåværende analoge nettene er varierende, men enkelte steder har kabelnettene kapasitet til å distribuere over 50 kanaler. Den pågående digitaliseringen av kabel-TV-sektoren vil etter hvert føre til at kabelnettene endrer karakter. Digitalisering vil kunne medføre oppmot en tidobling av kapasiteten, slik at enkelte nett vil kunne formidle nærmere 500 kanaler. I tillegg vil digitale kabelnett gi muligheter for toveis kommunikasjon, noe som åpner for at nettene kan formidle både ordinære teletjenester og Internett-tjenester. Janco Multicom, som er det største kabelselskapet i Norge, tilbyr allerede i dag både telefoni og Internett-oppkobling via sitt nett.

Endringen innenfor kabel-TV-sektoren påvirker grunnlaget for myndighetenes regulering av sektoren, og deler av utvalget anbefaler at kringkastingslovens bestemmelser om formidlingsplikt og om abonnementsvalg blir revurdert i lys av de forandringer som hele sektoren gjennomgår.

Slik én del av utvalget ser det, er det tvilsomt om ordningen med formidlingsplikt har noen reell betydning. Kabeloperatørene er avhengig av å kunne tilby sine abonnenter attraktive programmer. I praksis forutsetter dette at de også tilbyr TV2 og NRK, på grunn av disse aktørenes posisjon i det norske markedet. Tilsvarende vil antakelig være tilfelle for lokalfjernsyn. Det er derfor nærliggende å anta at allmennkringkasterne vil være sikret distribusjon over kabelnettene, uavhengig av bestemmelsen om formidlingsplikt. Den økte kapasitet som følger av digitaliseringen styrker denne antakelsen. Etter hvert vil kapasiteten i nettene kunne bli så stor at kabelselskapene vil få problemer med å finne meningsfylt anvendelse for denne. I en slik situasjon vil det neppe være grunn til å frykte at allmennkringkasternes sendinger bli presset ut. Disse utvalgsmedlemmene tar likevel forbehold om hvorvidt kapasiteten i kabelnettene vil utvikle seg i denne retning i alle områder. I dag er situasjonen

228.Jf. kringkastingsloven § 4-3 og kringkastingsforskriften § 4-2.

229.Jf. kringkastingsloven § 4-4 og kringkastingsforskriften § 4-3.

den at kapasiteten i de sentrale delene av selskapenes nett er større enn i mange av de lokale «grenene» av nettene. Når digitaliseringen er gjennomført, vil det antakelig fortsatt være slik at kapasiteten i kabelnettene varierer fra område til område. Det er derfor ikke gitt at kabelnettene vil være preget av «overkapasitet» overalt.

Ordningen med abonnementsvalg reiser tilsvarende problemstillinger som formidlingsplikten. Økningen i kabelnettens distribusjonskapasitet, sammen med mulighetene for interaktive tjenester, reduserer betydningen av kabeloperatørens rolle som «redaktør» av en bukett av kanaler. I denne situasjonen vil den primære konkurranseparameter for operatørene kunne bli å tilby størst mulig valgmuligheter for sine abonnenter. Man kan derfor argumentere for at den teknologiske utvikling i kabelsektoren ivaretar nettopp det hensyn som ligger til grunn for abonnementsvalgsordningen, nemlig at tilbudet i nettene skal gjenspeile brukernes ønsker.

Én del av utvalget (Bruzelius, Bing og Lovett) anbefaler på dette grunnlag at Kulturdepartementet vurderer behovet for bestemmelsene om formidlingsplikt.

En annen del av utvalget (Koch, Moe Skarstein og Sønneland) anbefaler at bestemmelsene om formidlingsplikt videreføres. Disse vil fremheve at det foreløpig er betydelig usikkerhet knyttet til hvordan kapasiteten i kabelnettene vil utvikle seg. Gitt denne usikkerhet vil det etter disse medlemmenes oppfatning være lite hensiktsmessig på det nåværende tidspunkt å igangsette et arbeid for å oppheve reglene. Disse medlemmene vil særlig peke på viktigheten av at allmennkringkasterne sikres tilgang til alle distribusjonsplattformer, og at denne tilgangen omfatter hele spekteret av tjenester som disse formidler. I tillegg viser utvalgsmedlemmene til at kabeloperatørene neppe pådrar seg betydelige kostnader knyttet til etterlevelsen av dagens regler.

Når det gjelder ordningen om abonnementsvalg foreslår et *flertall i utvalget* (Bruzelius, Bing, Moe Skarstein og Lovett) at den vurderes opphevet. Et *mindretall i utvalget* (Koch og Sønneland) foreslår at også denne ordningen videreføres.

Et samlet utvalg foreslår at ordningen med abonnementsvalg overføres til forbrukerlovgivningen, dersom den ikke blir opphevet, jf. at ordningen utelukkende er begrunnet ut fra forbrukerhensyn.

8.2.4.2 Forbud mot videresending av visse programkategorier

Boks 8.14 Forslag fra utvalgets flertall:

- Bestemmelsen om forbud mot videresending av visse programkategorier, jf. kringkastingsloven § 4-5, bør vurderes opphevet.

I lovens § 4-5 er Statens medieforvaltning gitt hjemmel til forby videresending av fjernsynskanaler som sender reklame i strid med norsk lov, programmer med pornografi eller vold i strid med norsk lov, programmer som kan være skadelige for barn eller ungdom når videresendingen skjer på tidspunkt barn eller ungdom er en dominerende seergruppe eller programmer som norsk rett har funnet stridende mot straffelovens § 135 a.²³⁰ I kringkast-

ingsforskriften § 4-5 er det gitt nærmere regler for prosedyrer ved eventuell nedleggelse av forbud mot videresending.

Formålet med denne bestemmelsen er å motvirke «import» av fjernsynsprogrammer som strider mot norsk lov. Utvalget har forståelse for de intensjoner som ligger til grunn for bestemmelsen, men peker på at inngrepsadgangen i praksis ikke blir benyttet. Etter det utvalget kjenner til har Statens medieforvaltning benyttet bestemmelsen én gang, da man (i 1991) la ned forbud mot videresending av CNN, fordi denne kanalen inneholdt reklame for alkoholholdige drikker. Dette vedtaket ble senere opphevet av Stortinget. Utvalget antar imidlertid at bestemmelsen har en viss preventiv betydning.

Bestemmelsen er knyttet opp til en bestemt distribusjonsteknologi, ved at den kun kommer til anvendelse overfor kabelnett. Det er f.eks. ingen tilsvarende regulering av satellittdistribusjon eller Internett-baserte videotjenester som formidles over telenettet. Bestemmelsen fremstår derfor som en teknologi-spesifikk regulering som i prinsippet gir kabelnettene en konkurranselempe, sett i forhold til andre infrastrukturer.

I tillegg kan det reises prinsipielle innvendinger mot at lovverket pålegger kabelselskapet et medvirkeransvar. Kabelselskapet er kun en distributør av andres programmer. Når distributøren gjøres medansvarlig for innholdet av de programmer som sendes, kan dette være problematisk sett i forhold til hans muligheter til å ivareta et reelt kontrollansvar. Dette vil øke i takt med omfanget av tilbudet som distribueres over kabelnettene. Som nevnt over vil digitale kabelnett kunne videresende opp mot 500 kanaler parallelt.

Et flertall i utvalget (Bruzelius, Bing, Lovett og Moe Skarstein) vil vise til at forbudshjemmelen tar sikte på programmer som er i strid med norsk lovgivning. Den er imidlertid svært teknologispesifikk, og har neppe annet enn en preventiv virkning. Bestemmelsen er slik flertallet ser det problematisk, bl.a. fordi den kan føre til at kabelselskapene utøver en viss sensur. Utvalgets flertall vil derfor anbefale at bestemmelsen tas opp til drøftelse i forbindelse med den videre behandling av Ytringsfrihetskommisjonens utredning. Under enhver omstendighet mener flertallet at det teknologispesifikke aspektet ved bestemmelsen er lite fremtidsrettet.

Et mindretall i utvalget (Koch og Sønneland) vil påpeke at selv om bestemmelsen har en mediespesifikk utforming, og dens effekt derfor er begrenset, kan det likevel legges til grunn at den begrenser spredningen av ulovlige eller skadelige programtyper. Mindretallet vil særlig fremheve den preventive effekt bestemmelsen har hatt, og har i forhold til distribusjon av ulovlig pornografisk materiale over kabelnett. Etter mindretallets oppfatning bør derfor bestemmelsen opprettholdes inntil videre.

8.2.4.3 Forbudet mot at kabel-TV-operatører driver med kringkasting

230. Straffeloven § 135a: «Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved uttalelse eller annen meddelelse som framsettes offentlig eller på annen måte spres blant allmenheten, truer, forhåner eller utsetter for hat, forfølgelse eller ringeakt en person eller en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse. Tilsvarende gjelder slike krenkelser overfor en person eller en gruppe på grunn av deres homofile legning, leveform eller orientering. På samme måte straffes den som tilskynder eller på annen måte medvirker til en handling som nevnt i første ledd.»

Boks 8.15 Utvalgets forslag:

- Begrensningene i kringkastingsforskriften § 7-11 i kabelselskapenes adgang til å eie andeler i kringkastingsforetak bør oppheves.

I henhold til kringkastingsforskriften kan ikke kabelselskap drive med kringkasting²³¹.

Bakgrunnen for denne restriksjonen er det tradisjonelle skille mellom programvirksomhet og distribusjon. Ved å forby kabelselskap å drive med kringkasting, ønsket myndighetene å hindre at selskapene kunne misbruke sin posisjon som distributører til å stenge ute andre aktører og derved innsnevre publikums valgmuligheter.²³²

Digitaliseringen medfører at også begrunnelsen for denne bestemmelsen svekkes. For det første vil økt kapasitet i kabelnettene svekke kabelselskapenes incentiver til å stenge ute andre tilbydere av kringkastingstjenester. Som utvalget nevnte foran vil det snarere kunne bli et problem for kabelselskapene å fylle den økte kapasiteten med nok attraktivt innhold. For det andre innebærer fremveksten av alternative distribusjonssystemer at kabelselskapene utsettes for sterkere konkurranse. Utfordringen kommer i første omgang fra satellittaktørene, i neste omgang fra telenettet og (kanskje) et digitalisert bakkenett. Konkurranse fra alternative distribusjonsformer reduserer kabelselskapenes markedsrett overfor egne kunder. For det tredje er adgangen til å tilby teletjenester over kabelnett liberalisert²³³. Det er vanskelig å se noen begrunnelse for at man skal opprettholde et forbud mot vertikal integrasjon på kringkastingsfeltet, når ikke tilsvarende er gjennomført for tilbud av teletjenester. For det fjerde har denne regelen en ren konkurransemessig begrunnelse, knyttet opp mot potensialet for å misbruke posisjonen som netteier til å skaffe seg konkurransemessige fordeler i markedet for kringkastingsprogrammer. Dette hensynet kan ivaretas gjennom håndheving av konkurranselovens bestemmelser.²³⁴

Utvalget mener at en opphevelse av denne regelen vil kunne åpne for en mer effektiv utnyttelse av kapasiteten i kabelnettene og et større spekter av tilbud av tjenester. Dersom kabelselskapene gis større frihet til å utnytte kapasiteten i nettene til å tilby nye tjenester vil dette kunne gi dem en tilskyndelse til økt utbygging/oppgradering. Det kan samtidig tilføyes at myndighetene allerede har gjennomført en viss oppmykning av regelen, ved at Janco Multi-com i 1998 fikk dispensasjon fra Kulturdepartementet fra forbudet mot å drive med kringkasting.²³⁵ Janco er den største aktøren på det norske markedet. Den nest største aktøren, Telenor Avidi, vil ikke kunne drive med kringkasting, all den tid Stortinget har forutsatt at Telenor ikke skal engasjere seg i

231. Kabelselskap i et konsesjonsområde kan ikke inneha egen konsesjon til drift av lokalkringkasting eller inneha mer enn 49 prosent av eierandelene i et lokalkringkastings-selskap eller inneha eierandeler som representerer mer enn 49 prosent av stemmene i lokalkringkastings-selskapet, jf. kringkastingsforskriften § 7-11 pkt.2.

232. Kulturdepartementet foreslo i et høringsnotat datert 21. august 1998 at begrensningen i kabelselskapenes adgang til å drive med kringkasting blir opphevet. Departementet har ikke fremmet et endelig forslag om dette.

233. Jf. Kommisjonsdirektiv av 11. oktober 1995 om opphevelse av restriksjoner for bruk av kabel-TV-nett for tilbud av telekommunikasjonstjenester.

234. Konkurranselovens § 3-10 gir Konkurransetilsynet hjemmel til å gripe inn dersom et kabelselskap utnytter sin posisjon som distributør på en måte som begrenser konkurransen mellom ulike kringkastere.

denne sektoren, jf. omtalen av dette i "*Telenors adgang til å drive med kringkastingsvirksomhet*" i kapittel 8.1.4.

8.2.5 Lov om standarder ved overføring av fjernsynssignaler

De tekniske løsningene i digitale dekodere er regulert gjennom EUs TV-standarddirektiv. Dette direktivet er foreslått gjennomført i norsk rett gjennom lov om standarder for overføring av fjernsynssignaler, som ble fremmet for Stortinget våren 1999.²³⁶ Formålet med loven er, ved siden av å gjennomføre TV-standarddirektivet i norsk rett, å fremme en hurtig utvikling av avanserte fjernsynstjenester. Loven stiller krav om at alt forbrukerutstyr som kan dekode digitale fjernsynssendinger skal kunne gjengi signaler som er kryptert etter den europeiske krypteringsstandarden. I tillegg skal ukrypterte signaler fritt kunne passere dekoderen. Loven stiller *ikke* krav om at en dekode skal kunne gi tilgang til enhver fjernsynstjeneste.

I proposisjonen for lov om standarder for overføring av fjernsynssignaler uttaler Kulturdepartementet at loven vil bli gjennomgått og vurdert i forbindelse med oppfølgingen av Konvergensutvalgets utredning, blant annet med sikte på eventuell inkorporering i annet lovverk. Departementet antyder at reglene kunne vært gjennomført i både teleloven og kringkastingsloven. Man konkluderer imidlertid med at disse reglene er av svært teknisk karakter, og det foreløpig er mest hensiktsmessig med en egen lov.

TV-standarddirektivets formål er primært av kulturpolitisk karakter, knyttet til den fremtidige utvikling av fjernsynsmediet. Dette tilsier at det er mest nærliggende at en eventuell inkorporering skjer i kringkastingsloven. Lovtekniske hensyn tilsier at alt regelverk som regulerer rammebetingelsene for kringkasting reguleres i ett og samme regelverk, i de nærmeste årene i kringkastingsloven. På den annen side kan man ikke se bort fra at senere revisjoner av direktivet vil medføre at det får et virkeområde som går utover rene fjernsynstjenester, bl.a som følge av den forventede integrasjon mellom fjernsyn og Internett. Dette taler etter utvalgets vurdering for å beholde lov om standarder for fjernsyn som en egen spesiallov foreløpig. Når IK-loven gjennomføres bør slike regler samles der.

I kapittel 10.1 vurderes de digitale dekodernes kulturpolitiske betydning og behovet for regulering.

8.2.6 Spesielle regler for NRK

Boks 8.16 Utvalgets forslag:

- Alle regler som gjelder NRK spesielt bør samles i en egen særlov.

235. Ved brev av 27. mars 1998 fra Kulturdepartementet ble Janco meddelt midlertidig konsesjon for forsøk med reklameinnslag i utenlandske satellittsendinger og egne forsøksendinger.

236. Jf. Ot.prp.nr. 51(1998-99) Om lov om standarder ved overføring av fjernsynssignaler. Loven er vedtatt.

Kringkastingslovens "*Grunnlaget for utvalgets vurderinger*" i kapittel 6 inneholder særlige regler for NRK. Disse bestemmelsene regulerer bl.a. selskapets organisasjon og formål, styrets myndighet, kringkastingssjefens rolle og selskapets finansieringsgrunnlag. Etter utvalgets syn er det noe uryddig at kringkastingsloven dels er en lov som fastsetter de generelle rammer for kringkasternes virksomhet, dels regulerer enkeltaktører spesielt. Dette tilsier at man bør vurdere om all lovregulering som gjelder NRK spesielt bør samles i en egen særlov, slik det er gjennomført bl.a. i forhold til Telenor.²³⁷ Det bør i den forbindelse også vurderes å innføre krav om at også NRK må ha konsesjon, så lenge det generelle kravet om konsesjon opprettholdes for kringkasting. Dette forutsetter endring i lovens § 2-1. En konsesjonsplikt for NRK følger av likebehandlingshensyn, samtidig som det vil være mulig å benytte konsesjonen til en nærmere regulering på linje med det som er gjennomført i konsesjonen som er gitt f.eks. TV2.

8.2.7 Skisse til revidert kringkastingslov - oppsummering

Utvalget anbefaler med utgangspunkt i dagens lov følgende revisjon av kringkastingsloven:

1. *Definisjonen av kringkasting i § 1-1 første ledd presiseres på en måte som gjør det klart at kringkastingstjenester forutsetter samtidig mottak.*
2. *Bestemmelser om konsesjonsplikt for drift av kringkasting i § 2-1 opprettholdes inntil videre, men oppheves når man kan frigjøre de frekvenser som foreløpig er avsatt for analog distribusjon. Unntaket for NRK bør oppheves.*
3. *Bestemmelser i 2-2 om konsesjonsplikt for anlegg for kringkasting og for videresending av kringkasting oppheves.*
4. *Bestemmelser om plikt til videresending i § 4-3 bør vurderes opphevet (forslag fra én del av utvalget).*
5. *Bestemmelser om valg av kringkastingssendinger i kabelnett i § 4-4 bør vurderes opphevet (forslag fra utvalgets flertall).*
6. *Bestemmelser om forbud mot videresending av visse programkategorier i § 4-5 bør vurderes opphevet (forslag fra utvalgets flertall).*
7. *Alt regelverk som regulerer NRK spesielt bør overføres til en egen særlov.*
8. *Kringkastingsloven suppleres med en hjemmel til å unnta individuelle virksomheter eller tjenester fra hele, eller enkelte deler av lovens bestemmelser.*
9. *Begrensningene i kringkastingsforskriften § 7-11 i kabelselskapenes adgang til å eie andeler i kringkastingsforetak oppheves.*

Diskusjonen i dette kapitlet er ikke uttømmende i den forstand at samtlige aktuelle endringsbehov i kringkastingsloven er omtalt. I oppfølgingen av Konvergensutvalgets utredning bør Kulturdepartementet foreta en full gjennomgang av regelverket, dels med sikte på å tilpasse lovverket til konvergensutviklingen, dels ut fra hensynet til forenkling og fjerning av unødige bestemmelser.

237.Jf. lov av 24. juni 1994 nr. 45 om omdanning av forvaltningsbedrifta Televerket til aksjeselskap.

8.3 Straffeloven og prosesslovgivningens bestemmelser om kildevern

8.3.1 Redaktøransvaret og elektroniske informasjons- og kommunikasjonstjenester

Boks 8.17 Utvalgets forslag:

- Straffelovens bestemmelser om redaktøransvar gis en medienøytral utforming.
-

I "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.6 refererte utvalget til at det er uklart på hvilken måte og i hvilken grad straffelovens bestemmelser om redaktøransvar kommer til anvendelse overfor Internett-baserte IK-tjenester. Dette har primært sammenheng med at definisjonen av redaktør i straffeloven § 436 er knyttet an til «blad eller tidsskrift» og til «kringkasting»²³⁸. Disse begrepene er ikke entydige. Det er for eksempel ikke gitt at begrepet «kringkasting» i straffeloven er identisk med kringkastingsdefinisjonen i kringkastingsloven. Videre er det uklart i hvilken grad f.eks. tradisjonelle avisers nettutgaver og Nettavisen er «blad eller tidsskrift». Uansett har det strafferettslige redaktøransvaret en mediespesifikk utforming. Det vil derfor bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om Internett-baserte tjenester kan karakteriseres som «blad eller tidsskrift»/«kringkasting». Slike fortolkningsspørsmål har blitt gjort til gjenstand for omfattende behandling i juridisk faglitteratur.²³⁹ Utvalget vil ikke her foreta noen nærmere vurdering av hvordan reglene i straffeloven er å forstå. I stedet vil det bli sett nærmere på om, og eventuelt i hvilken grad, elektroniske medier bør omfattes av straffelovens bestemmelser om redaktøransvar.

Etter utvalgets syn er det vanskelig å begrunne en mediespesifikk avgrensning av redaktøransvaret. En rekke Internett-baserte tjenester ligger funksjonelt sett nært opp til de mediene som faller inn under betegnelsene «blad og tidsskrift» og «kringkasting». Dette gjelder f.eks. nettpublikasjoner som Digi.no og Nettavisen, som har mange av de samme karakteristika som papirbaserte aviser og åpenbart konkurrerer med disse. Tilsvarende argumenter kan gjøres gjeldende for ulike kategorier av webcasting på Internett, i den grad disse ikke er kringkasting i straffelovens forstand. Som tidligere nevnt kan man forvente at de elektroniske mediene vil få en stadig mer sentral plassering i mediebildet. Prinsippet om redaksjonelt ansvar er en sentral grunnstein i norsk medieregulering, og det vil være uheldig om dette ikke blir videreført også i forhold til de elektroniske mediene. Utvalget vil derfor anbefale at straffeloven § 431 revideres, ved at redaktøransvaret gis en mer medi-

238. Begrepet «kringkasting» nevnes ikke i definisjonen av en redaktør i § 436. Det fremgår imidlertid av straffeloven § 431 tredje ledd at også kringkastingsendinger omfattes av redaktøransvaret.

239. Se f.eks. Jon Bing: «Rettslige konsekvenser av digitalisering - Rettighetsadministrasjon og redaktøransvar i digitale nett», Complex 1/95 - Institutt for rettsinformatikk.

enøytral utforming. En slik revisjon bør føre til at alle sentrale periodiske publikasjoner, uavhengig av teknologisk plattform, omfattes av bestemmelsen.

Denne anbefalingen innebærer imidlertid ikke at enhver Internett-basert tjeneste skal være omfattet av prinsippet om redaksjonelt ansvar. Redaktøransvaret i straffeloven § 431 hviler på en forutsetning om at det lar seg gjøre å utpeke en redaktør, dvs. en person som treffer avgjørelser om skriftets innhold, jf. straffeloven § 436. Begrepet redaktør har altså en funksjonell definisjon og redaktøransvaret vil ikke være aktuelt dersom det ikke lar seg gjøre å peke ut en person som har ansvar for utformingen av innholdet av tjenesten.²⁴⁰ For en del Internett-baserte tjenester kan det i praksis være vanskelig å peke ut en ansvarlig redaktør. Mange operatører av informasjonstjenester på Internett tillater at enkeltpersoner eller organisasjoner legger sitt eget innhold ut på operatørens server. Scandinavian Online (SOL)²⁴¹ er et eksempel på en nett-tjeneste der et stort antall personer og bedrifter har lagt ut egne hjemmesider. SOL tilbyr også chat-tjenester. Slike nett-steder kan omfatte svært store mengder informasjon, som dertil endres fortløpende. For denne type nett-tjenester vil det i praksis være umulig for en sentral instans å føre en reell redaksjonell kontroll. «Chat»-tjenestene setter dette på spissen, ved at kommunikasjonen skjer i sanntid. Dette tilsier at man ikke ukritisk bør innføre et redaksjonelt ansvar for elektroniske medier. Går lovgiver for langt i retning av å pålegge Internett-aktører et redaksjonelt ansvar, vil dette i noen tilfeller kunne fremstå som urimelig overfor de som blir berørt. Samtidig kan man risikere at tjenesteoperatører i overdreven grad tar forholdsregler i forhold til innhold som ligger i grenselandet for lovlige ytringer. For en nærmere diskusjon av distributørers ansvar viser utvalget til "*Medvirkeransvar i elektroniske tjenester*" i kapittel 8.3.3, der EU-kommisjonens utkast til direktiv om elektronisk handel blir omtalt.

Det er neppe mulig å gi straffeloven § 431 en utforming som sikrer at den treffer akkurat de elektroniske mediene det er ønskelig å treffe. Dette følger som en konsekvens av den store variasjonsbredden i tilbudet på Internett, og av dynamikken som preger utviklingen av tjenestene. Dersom utvalgets forslag om å gi redaktøransvaret en medienøytral utforming følges opp, vil domstolene trekke grensene for rekkevidden av redaktøransvaret i det enkelte tilfelle, basert på en fortolkning av straffeloven §§ 431 første ledd og 436. En slik løsning vil ikke gi Internett-aktørene full forutsigbarhet mht. i hvilken grad straffelovens bestemmelser kommer til anvendelse. Isolert sett kan dette være betenkelig. Samtidig er det vanskelig å se for seg andre løsninger, gitt mangfoldet av Internett-tilbud. Etter hvert som det utvikles rettspraksis på området vil innslaget av uforutsigbarhet for aktørene reduseres.

8.3.2 Redaktøransvaret innen kringkasting

240. Redaktøransvaret er utformet som et kontrollansvar. En redaktør kan ikke straffes dersom vedkommende ikke kan legges «til last med hensyn til kontroll med innholdet av skriftet eller tilsyn med eller rettledning eller instruks for hans stedfortreder, medarbeidere eller underordnede», jf. straffeloven § 431 andre punktum.

241. [Http://www.sol.no](http://www.sol.no).

Boks 8.18 Utvalgets forslag:

- Redaktøransvaret innenfor kringkastingsektoren bør knyttes til funksjon, ikke til stillingskategorier.

I henhold til straffeloven § 436 er kringkastingssjef, programdirektør og ansvarlig leder for programavdeling eller distriktskontor strafferettslig ansvarlig for sendingene. Bestemmelsens utforming har sannsynligvis sammenheng med den organisasjonsstruktur NRK hadde på det tidspunkt bestemmelsen ble vedtatt. Kringkastingsektoren er i dag preget av et stort mangfold og det er neppe grunn til å vente at alle kringkastingsselskap opererer med disse stillingskategoriene. Utvalget vil derfor anbefale at redaktøransvaret innenfor kringkastingsektoren knyttes til funksjon, slik det i § 431 er gjennomført i forhold til «blad og tidsskrift».

8.3.3 Medvirkeransvar i elektroniske tjenester

Boks 8.19 Utvalgets prinsipielle holdning:

- Hensynet til ytringsfrihet og et størst mulig mangfold av ytringer tilsier at man bør være tilbakeholden med å pålegge mellommenn et ansvar for å vurdere lovligheten av ytringer som formidles over Internett.

Etter straffeloven kan man bli strafferettslig ansvarlig for medvirkning til spredning av ulovlige ytringer. Mellommennenes medansvar for innhold som distribueres over elektroniske nett er et kontroversielt tema. I utkastet til EU-direktiv om elektronisk handel foreslår Kommisjonen en del prinsipper for hvilket ansvar mellommenn i elektroniske medier påtar seg. I utkastet er det foreslått et betinget ansvar for nettveter²⁴². Utkastets hovedregel er at de ikke har ansvar for innhold som andre har lagt ut på deres nett-tjeneste. De kan imidlertid likevel bli holdt (straffe- og sivilrettslig) ansvarlige dersom de har, eller burde hatt, kjennskap til det ulovlige materialet, og dersom de når de har fått kjennskap til dette ikke umiddelbart har sørget for at materialet er blitt gjort utilgjengelig. Utkastet har blitt kritisert for å legge et for stort ansvar på nettveterne. Disse får daglig et stort antall klager fra enkeltpersoner på innhold som er lagt ut på deres nett-tjeneste. Det vil derfor kunne være vanskelig for nettveteren å påberope seg at de ikke har kjennskap til innhold som man har medvirket til tilgjengeliggjøringen av. I praksis kan dette medføre et redaksjonelt kontrollansvar. Dette kontrollansvaret kan gjøre det økonomisk rasjonelt for nettveter å fjerne innhold som ligger i grenselandet for lovlige ytringer, for på denne måten å begrense egen risikoeksponering. Resultatet kan bli at spekteret av lovlige ytringer på Internett blir mindre.

Utvalget er tilbøyelig til å mene at direktivutkastet går for langt i retning av å pålegge mellommenn et kontrollansvar for innhold som formidles over elektroniske nett. Hensynet til ytringsfriheten og størst mulig bredde av

242.En nettveter tilbyr bedrifter og privatpersoner lagringsplass for deres web-sider på sin server, slik f.eks. SOL gjør for norske brukere.

ytringer på Internett taler for at man bør vise tilbakeholdenhet med å pålegge aktører som utelukkende fungerer som distributører ansvar for kontroll med innholdet som blir formidlet. I motsatt fall kan utfallet bli at man får etablert ordninger som fører til en uønsket grad av privat sensur. Utvalget er derfor på prinsipielt grunnlag skeptisk til ordninger som innebærer at mellommenn (teleselskap, nettverter mv.) pålegges ansvar for selv å vurdere lovligheten av ytringer som tilgjengeliggjøres på Internett. I størst mulig grad bør ansvaret for slike vurderinger ligge hos domstolene. Dersom distributører likevel skal pålegges et slik medvirkeransvar, bør det vurderes om det strafferettslige ansvaret først bør utløses når det foreligger en rettslig pålegg, f.eks. fra nam-sretten og dette ikke etterleves.

Medvirkeransvaret har også et sivilrettslig aspekt, f.eks. i forbindelse med krenkelser av opphavsretten. Denne typen ansvar er mindre problematisk sett i relasjon til yttringsfrihetshensyn, noe som kan tilsi at listen legges lavere for når distributører kan gjøres ansvarlig for medvirkning.

Spørsmålet om medvirkningsansvar på Internett illustrerer samtidig et sentralt aspekt ved konvergensutviklingen. På Internett møtes to ulike regulatoriske tradisjoner, hhv. kringkastings- og teletradisjonen. På teleområdet har myndighetene sjelden grepet inn overfor teleoperatørene, gjennom pålegg om sensur av innholdet av det som formidles over telenettene. På kringkastingsområdet har man derimot en lang tradisjon for at myndighetene har stilt tjenesteleverandørene til ansvar for innholdet som formidles over kringkastingsnettene. Når disse to tradisjonene møtes på samme distribusjonsplattform, Internett, er det ikke overraskende at dette skaper problemer for utformingen av det regulatoriske rammeverket.

8.3.4 Prosesslovgivningens bestemmelser om kildevern

Boks 8.20 Utvalgets forslag:

- Prosesslovgivningens bestemmelser om kildevern bør gjøres medianøytrale.

I "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.6 ble det pekt på at prosesslovgivningens bestemmelser om kildevern for redaktøren er knyttet til begrepet trykt skrift. Utvalget kan ikke se noe saklig grunnlag for å opprettholde denne begrensningen i kildevernet, og anbefaler at disse bestemmelser gjøres medianøytrale.

8.4 Konkurranseloven

Konkurranseloven er både medie- og teknologinøytral. Konvergensutviklingen medfører derfor i seg selv ikke noe behov for revisjoner av loven. Det er heller ikke tatt inn noen unntak i loven som begrenser dens relevans for de sektorer som berøres av konvergensprosessen.²⁴³ Konvergens gjør det imidlertid påkrevet at konkurransemyndighetene tilpasser sin tilsynspraksis til en ny virkelighet. Markedskonvergens innebærer at økonomiske sektorer som tidligere var atskilte, i større eller mindre grad glir over i hverandre. En side ved dette er at aktører som tidligere opererte i atskilte markeder, nå

konkurrerer i samme produktmarked. En annen er tendensen til at mange markedsaktørene integrerer seg vertikalt i verdikjeden. Slike endrede markedsmessige realiteter må reflekteres i konkurransemyndighetenes analyser. Utvalget legger til grunn at Konkurransetilsynets offentliggjorte retningslinjer for praksis nettopp ivaretar dette behovet for fleksibilitet i den analytiske tilnærmingen til enkeltsaker.²⁴⁴

Konkurranselovens formålsparagraf er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, jf. konkurranseloven § 1. Som utvalget var inne på i "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.8, innebærer denne formålsparagrafen at konkurranseloven ikke kan brukes til å fremme kulturpolitiske eller andre samfunnsmessige hensyn spesielt. Loven har derfor begrenset relevans som regulatorisk virkemiddel, sett i forhold til noen av de problemstillinger konvergensutviklingen reiser, f.eks. i tilknytning til opphavsrett, personvern og mediemangfold og fremme av norsk kultur.

I forhold til de politiske målsettingene på teleområdet har konkurranseloven allerede i dag en sentral betydning. Som utvalget var inne på i "*Vurdering av endringsbehov i gjeldende rett*" i kapittel 8.1 kan det forventes at sektor-spesifikke reguleringer på dette området etter hvert (delvis) vil erstattes av generelt virkende konkurranseregler. Dette henger sammen med utviklingen bort fra dedikerte nett og i retning av mer universelle tjenestenett, samt at de samlede tilgjengelige distribusjonsressurser vil øke radikalt. Utviklingen svekker dermed grunnlaget for å betrakte nettressurser som naturlige monopoler eller «essential facilities»²⁴⁵. Telemarkedet vil følgelig gradvis få flere likhetstrekk med ordinære kommersielle markeder. Derved vil også noe av grunnlaget for å opprettholde en særregulering på teleområdet forvitte. På lengre sikt, kanskje allerede som et resultat av EUs varslede gjennomgang av telereguleringene som begynner i 1999, kan det derfor være grunn til å forvente at de regulatoriske rammebetingelser vil ha færre innslag av sektorspesifikke reguleringer. De generelle konkurranserettslige regler nasjonalt og internasjonalt vil eventuelt få en tilsvarende viktigere rolle.

Konvergensutviklingen reiser spørsmålet om hvordan man skal unngå at flaskehals og portvaktsfunksjoner²⁴⁶ i verdikjeden hemmer utviklingen av nye tjenester. Slike funksjoner finnes på flere nivåer og har ofte karakter av å være «essential facilities», jf. omtalen av dette begrepet i forrige avsnitt. Til-

243. Jordbruks-, skogbruks- og fiskerisektorene er delvis unntatt fra bestemmelsene i loven. Det er ingen unntak som vedrører tele-, IT- eller mediesektorene spesielt. Konkurransemyndighetene kan imidlertid ikke fatte vedtak som strider mot Stortingsvedtak - denne bestemmelsen kan indirekte legge føringer på lovanvendelsen i forhold til de aktuelle sektorer.

244. Se f.eks. Konkurransetilsynets retningslinjer for inngrep mot bedriftserved, som bl.a. beskriver tilsynets metode for avgrensning av «det relevante marked» (<http://www.konkurransetilsynet.no>).

245. Begrepet «essential facilities» har en sentral plassering innen konkurranseretten. Det finnes imidlertid ingen allment akseptert definisjon av begrepet, men et kjerneelement er at en «essential facility» har en eller annen form for infrastrukturell karakter. Markedsaktørene må ha tilgang til denne for å kunne konkurrere i et marked. Dette kan f.eks. dreie seg om et havneanlegg, jernbanelinjer, telelinjer, kraftlinjer eller digitale dekodere. En tilleggsforutsetning er at denne infrastrukturen ikke lønnsomt kan dupliseres. Dersom en «essential facility» er eiet av en vertikal integrert aktør, vil denne kunne utnytte sin eierposisjon til å skaffe seg markedsrett i det markedet som forutsetter tilgang til denne «infrastrukturen».

246. En flaskehals kan defineres som et punkt i verdikjeden som preges av en eller form for knapphet. En portvaktsfunksjon tilsvarer et punkt i verdikjeden som alle tjenesteleverandørene må passere, og som kontrolleres av én eller et fåtall aktører.

gang til *attraktivt innhold* er én viktig forutsetning for å kunne konkurrere på mediemarkedene. Dersom én eller flere medieaktører lykkes med å monopolisere deler av innholdsproduksjonen, vil dette forplante seg til nedstrømsmarkedene og kunne føre til svekket konkurranse om tilbud av tjenester til sluttbrukerne. Tilgang til *distribusjonsressurser*, særlig til aksessnett, kan være en annen type flaskehals, jf. bl.a. omtalen av telenett over.

Systemer for *tilgangskontroll* og *navigering* (digitale dekodere, elektroniske programoversikter) vil i praksis kunne fungere som portvakter. Portvaktfunksjonene i verdikjeden for IK-tjenester reiser konkurransemessige problemstillinger som konkurransemyndighetene bør være oppmerksom på. I kapittel 10.1 drøfter utvalget nærmere hvilke reguleringsbehov som slike «digitale portvakter» kan gi opphav til.

8.5 Film og videogramloven

Boks 8.21 Utvalgets forslag:

- Film og videogramloven bør gjennomgås, med sikte på å utvikle et rammeverk som er tilpasset både fysisk og elektronisk distribusjon av videogrammer.

Konvergensutviklingen vil bl.a. åpne for nye former for distribusjon av film og videogram, f.eks. i form av VOD eller satellittoverføring av film til kinoer. Når det gjelder anvendelsen av film- og videogramloven i forhold til slike tjenester, uttalte Kulturdepartementet i Ot.prp.nr. 78 (1996-97):

«Når det gjeld utsending av film og videogram over tele- eller kabelnett er det enno for tidleg å seie kva for teknologi og løysingar som her vil bli dei dominerande i åra som kjem. Dette må også sjåast i samband med utviklinga av digitalt fjernsyn. Regjeringa vil såleis vurdere spørsmåla i høve til anna lovverk på medieområdet, m.a. kringkastingslova.»

Konvergensutviklingen aktualiserer flere typer problemstillinger knyttet til film- og videogramloven. Utvalget drøfter nedenfor lovens virkeområde og i hvilken grad den er tilpasset konvergensutviklingen.

8.5.1 Lovens virkeområde

Loven gjelder «*framsyning og omsetning av film og videogram i næring*», jf. lovens § 1. Virkeområdet er avgrenset mot forhold som blir regulert i kringkastingsloven. På tilsvarende måte som for teleloven er det altså definisjonen av kringkasting i kringkastingsloven som er avgjørende for grensedragningen mellom film- og videogramloven og kringkastingsloven. Uklarhet omkring forståelsen av kringkastingsbegrepet vil derfor kunne forårsake avgrensningproblemer i forholdet mellom de to lovene.

«Film» defineres i paragrafens annet ledd som «*fotografiske eller teikna bilete som er sette saman på ein slik måte at dei lagar ei levande rørsle*». «Videogram» er på sin side definert som «*eit elektronisk signal for lagring og attgiving*

av levande bilete som er skrivne inn på eit medium eller ein informasjonsberar». Definisjonene er dermed knyttet til begrepene «bilete» og «elektronisk signal», og ikke til det fysiske mediet de fotografiske, tegnede eller elektroniske bildene er festet til. I utgangspunktet må man derfor anta at elektronisk distribusjon av levende bilder, f.eks. VOD, vil være omfattet av film- og videogramloven.

Konvergensutviklingen vil få betydning for skillet mellom film og videogram. Videogram er i dag ofte «filmer», dvs. «fotografisk eller teikna bilete», som er blitt omformet til elektroniske signaler og spilt inn på kassetter eller plater i forbindelse med videoutgivelsen. Tilsvarende skjer ved formidling av film som VOD eller via satellitt til kinoer. I slike tilfeller blir filmen omgjort til elektroniske signaler og overført til en privat kunde eller til en kino via et elektronisk distribusjonsnett. I filmlovens forstand må man derfor anta at all slik formidling vil være å regne som «videogram». Det nye vil etter dette være at også det man viser på kino kan bli å regne som «videogram» i film- og videogramlovens forstand. Dette vil imidlertid neppe medføre problemer i forhold til anvendelsen av loven, jf. at gjeldende bestemmelser om kinoframvisning e.l. gjelder for både film og videogram.

I Ot.prp.nr. 78 (1996-97) drøfter Kulturdepartementet forholdet til dataspill. Det blir her lagt til grunn at TV- og dataspill ikke vil være omfattet av loven. Dette begrunnes med at: «Slike spel krev ein så aktiv medverknad frå brukaren at det ikkje utan vidare er naturleg å oppfatte dette som eit videogram». Film/videogram har tradisjonelt vært medium som ikke forutsetter, og heller ikke åpner for, noen større aktivitet fra tilskueren. Den digitale teknikken åpner imidlertid for stadig større innslag av interaktivitet mellom medium og bruker. I dag kan man tenke seg filmer eller videogram med alle grader av interaktivitet i spekteret mellom tradisjonelle filmer og dataspill. Dette vil reise spørsmålet om når «filmen» vil kreve en så «aktiv medverknad» at det ikke lenger er naturlig å oppfatte den som en film eller et videogram i filmlovens forstand.

Film- og videogramloven har forskjellige regler for hhv. «framsyning» og «omsetning» av film eller videogram, jf. omtalen av film- og videogramloven i "[Gjeldende rett](#)" i kapittel 5.7 tidligere. I Ot.prp.nr. 78 (1996-97) drøftes grensen mellom framvisning og omsetning i forhold til «hotellvideo». Det uttales her at den vanlige formen for slik visning, dvs. at filmene blir sendt ut til fjernsynsapparatene på bestemte tidspunkt, klart er å anse som «framsyning» i lovens forstand. Det uttales imidlertid at: «Dersom mottakaren, etter tinging, sjølv kan velje når han vil sjå filmar som blir formidla over tele- eller kabelnettet, fell dette inn under lova som omsetning». Dette taler for at grensen mellom framvisning og omsetning er å finne i den graden av frihet som tilskueren har i forhold til å bestemme tidspunktet for visningen/omsetningen. Dette kan for eksempel tale for at VOD kan bli ansett som omsetning, mens NVOD, som innebærer at man må velge mellom mer eller mindre fastsatte tidspunkter for visningen, kan bli å regne som framvisning i filmlovens forstand.²⁴⁷

247. NVOD vil imidlertid sannsynligvis være å betrakte som kringkasting (forutsatt at sendingene kan mottas av en allmennhet) og følgelig unntatt fra film- og videogramlovens virkeområde.

8.5.2 Er film- og videogramlovens regler tilpasset elektronisk formidling av videogrammer?

Selv om loven i utgangspunktet også vil gjelde for film eller videogram distribuert elektronisk, er det klart at en del av reglene i loven passer dårlig for slik distribusjon. Blant annet stiller § 2 femte ledd krav til forhandlere av videogram om å påse at den som foretar omsetningen er over 18 år og at kunden har nådd den aldersgrensen som er satt for videogrammet. Ved bestilling av et videogram fra en database, vil det imidlertid ikke være noe personale til å ta imot bestillingen og dermed heller ingen til å kontrollere at kunden har fylt aldersgrensen. En må imidlertid anta at alderskontrollen i slike tilfelle kan ivaretas på annen måte, f.eks. gjennom betalingssystemet (krav om kredittkort e.l.).

I henhold til lovens § 8 skal videogrammer som omsettes i næring merkes. Den tidligere ordningen med adgang til trykking av registreringsmerke direkte på omslag er opphevet. Dette betyr at alle eksemplarer av videogram som omsettes skal utstyres med et klistremerke utstedt av Statens filmtilsyn. Begrunnelsen for ordningen med et fysisk klistremerke som kjøpes i Statens filmtilsyn, er at det skal være enkelt for myndighetene å kontrollere at videogram er gyldig registrert og at skyldige avgifter og gebyr er betalt. Utvalget peker på at i en situasjon med elektronisk omsetning av videogram vil man måtte finne andre metoder for merking av videogram. For at en merkeordning skal fylle sitt kontrollformål, må det være vanskelig å kopiere eller forfalske registreringsmerket og tilsvarende enkelt å oppdage om merket er autentisk eller ikke.

Lovens § 8 åpner for unntak fra kravet om merking der det ikke er mulig å merke på vanlig måte, f.eks. fordi formidlingen skjer over tele- eller kabelnett. Dette innebærer at kontrollproblemene knyttet til elektronisk omsetning i prinsippet er «løst» i loven. Løsningen innebærer imidlertid at aktører som distribuerer fysiske videogrammer vil ha mer restriktive rammebetingelser enn aktører som distribuerer over nett.

Avgiften til Norsk kino- og filmfond for omsetning av videogram skal i henhold til § 3 i loven beregnes som et engangsbeløp per eksemplar av kassetten, platen e.l. Det samme gjelder gebyr for registrering og merking i henhold til § 10. Ifølge et utkast til forskrift som Kulturdepartementet sendte på høring per 4. februar 1999, skal avgiften og gebyret innbetales gjennom prisen på det registreringsmerket som utstedes av Statens filmtilsyn. En slik metode for beregning/innkreving av avgifter og gebyr vil ikke være mulig ved elektronisk omsetning av videogram, jf. at det da ikke lenger vil finnes eksemplarer av videogrammet i vanlig forstand.

Loven etablerer et system med registrering, merking og vurdering/ forhåndskontroll av filmer og videogram, kombinert med krav om kommunal konsesjon for framvisning eller omsetning av filmer eller videogram. Systemet skal så langt det lar seg gjøre sikre at alle filmer/videogram som vises fram eller omsettes i Norge har et innhold som er i tråd med norsk lov. Kontrollen skjer dels ved at Statens filmtilsyn vurderer og godkjenner filmer/videogram før de sendes ut på markedet, og dels ved at kommunene eller Statens filmtilsyn foretar kontroll hos konsesjonshaverne.

Tidligere var det kun registrerte importører, produsenter eller forhandlere som kunne omsette videogram i Norge. I tillegg ble regelverket praktisert slik at importøren måtte ha adresse og telefonnummer i Norge, noe som lettet kontroll og sikret at noen kunne holdes strafferettslig ansvarlig for evt. lovbrudd. Blant annet for å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen ble

loven i 1998 endret, ved at det ble tillatt med handel direkte fra andre EØS-land. Utenlandske distributører kan nå formidle videogram direkte til norske forhandlere uten å gå via en innenlandsk importør. I slike tilfeller vil man som regel fremdeles ha en innenlandsk forhandler som kan holdes strafferettslig ansvarlig.

Digital distribusjon gjør det mulig for utenlandske forhandlere å formidle videogram direkte til forbrukere i Norge. Dette vil for så vidt gi samme kontrollproblemer som postordresalg med fysiske produkter. Det er en kjensgjerning at videogram med ulovlig pornografisk blir solgt til norske forbrukere via postordrefirmaer i utlandet. Salg eller utleie av video over nett vil gjøre slik omsetning enklere og raskere. Det er derfor rimelig å anta at dette kan føre til en økning i omsetningen av slike videogram til norske forbrukere. Norske myndigheter vil ikke ha muligheter til å føre kontroll med forhandlere i utlandet. For øvrig vil slik omsetning heller ikke rammes av gjeldende norsk lovgivning, jf. at film- og videogramloven kun gjelder forhandlere i Norge, og at straffelovens regler i utgangspunktet ikke forbyr innførsel og innehav av pornografisk materiale til privat bruk.

8.5.3 Utvalgets vurdering

Dagens film- og videogramlov synes for alle praktiske formål ikke egnet til å regulere elektronisk omsetning av videogrammer. Dette er også delvis erkjent av lovgiver, bl.a. gjennom adgangen til å unnta elektronisk distribusjon fra kravet om merking. De praktiske fordelene knyttet til elektronisk distribusjon over f.eks. Internett gjør at utvalget vil anta at denne distribusjonsformen etter hvert vil overta deler av markedet for videoutleie og -salg. Utviklingen innen digital-TV vil på tilsvarende måte stille den tradisjonelle videobransjen overfor konkurransemessige utfordringer. En sannsynlig utviklingsbane for digital-TV er at sendeselskapene tilbyr nedlasting av filmer fra store filmarkiver. Funksjonelt vil slike tjenester ligge nært opp mot tilbudet til ordinære videohandlere, bortsett fra at brukerne ikke trenger å forlate eget hjem for å få tilgang til filmene.

Alle videoforhandlere må ha konsesjon fra kommunale myndigheter for driften. Bakgrunnen for konsesjonsordningen er primært behovet for å håndheve aldersgrenser, samt mulighetene til å stille krav til bredden i sortimentet. Konsesjonsordningen kommer til anvendelse også overfor nettbaserte videoforhandlere. Det synes imidlertid som lite hensiktsmessig at denne type forhandlere skal være avhengig av kommunal konsesjon.

Loven legger flere andre restriksjoner på forhandlere av fysiske videogrammer. Dette påfører disse en konkurranseulempe, relativt sett til aktører som distribuerer over nett. Det nye kravet om at et klistremerke skal limes på alle videokassetter vil i denne forbindelse kunne ha særlig betydning. Kravet vil kunne medføre betydelige kostnader for deler av bransjen. Loven vil derfor kunne ha den effekt at den påskynder utviklingen av distribusjon av videogrammer over Internett eller som en del av digital-TV, dvs. utviklingen av distribusjonsformer som i praksis delvis unndrar seg kontroll fra myndighetenes side.

De momenter som er referert ovenfor tilsier etter utvalgets oppfatning at Kulturdepartementet bør foreta en full gjennomgang av loven. Siktemålet med en slik gjennomgang bør være å utvikle et rettslig rammeverk som passer både for fysisk og elektronisk distribusjon av videogrammer. Gjennomgangen bør sees i lys av Grunnloven § 100.

8.6 Eierskapsloven

8.6.1 Samling av eksisterende regler om medieeierskap

Boks 8.22 Utvalgets forslag:

- All regulering av medieeierskap bør samles i eierskapsloven.
-

Som redegjort for i "*Gjeldende rett*" i kapittel 5 om gjeldende rett er medieeierskap regulert gjennom lov om tilsyn med erverv av dagspresse og kringkasting (eierskapsloven), forskrift av 28. februar 1997 om kringkasting og gjennom konsesjonsvilkår for P4 og TV2 gitt med hjemmel i kringkastingsloven.

Kulturdepartementet vurderer for tiden hensiktsmessigheten av denne reguleringsmåten. Som nevnt i "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.9 foreslo departementet i et høringsnotat datert 21. august 1998 at all regulering av eierskap som skjer med hjemmel i kringkastingsloven oppheves, og at medieeierskap heretter utelukkende reguleres gjennom eierskapsloven. Departementet har foreløpig ikke tatt stilling til hvordan man vil følge opp høringsnotatet.

Departementets hovedbegrunnelse for forslaget var at en samling av alt ansvar for eierskapsregulering i regi av Eierskapstilsynet vil kunne bidra til å sikre en konsistent og enhetlig regulering av medieeierskap. Departementet var i tillegg opptatt av at en rekke av bestemmelsene i kringkastingsforskriften er basert på absolutte terskler for eierskapskonsentrasjon, og at slike terskler er lite treffsikre i forhold til målet om mediemangfold.

Utvalget legger til grunn at eierskapslovens formål om å fremme ytringsfrihet, de reelle ytringsmuligheter og at allsidig mediebilde kan antas å være sammenfallende med de intensjoner som ligger til grunn for de øvrige regler for eierskap. Utvalget gir derfor sin tilslutning til departementets forslag.

8.6.2 Eierskapslovens virkeområde

Boks 8.23 Utvalgets forslag:

- Eierskapslovens virkeområde bør utvides til å omfatte elektroniske medier.
-

Eierskapsloven har en mediespesifikk utforming, ved at den kun gjelder for erverv innen dagspresse og kringkasting. Inngrepsfullmakten kan derfor ikke benyttes overfor oppkjøp av elektroniske medier, ukepresse, forlag eller andre medieforetak. Bakgrunnen for denne avgrensningen var at departementet kun ønsket å regulere de viktigste «meningsbærende» mediene. Begrepet «meningsbærende» unndrar seg en presis definisjon, men det blir i forar-

beidene til loven²⁴⁸ lagt til grunn at det blant mediene i første rekke er dagspresse- og kringkastingsforetakene som har innflytelse på samfunnets meningsdannelsesprosesser. I merknadene til de enkelte paragrafer i loven blir det imidlertid presisert at Eierskapstilsynet vil kunne tillegge eventuelt eierskap i elektroniske medier vekt, dersom dette er relevant i forbindelse med vurdering av konsekvensene av et oppkjøp av dagspresse og kringkastingsforetak. Tilsynet kan imidlertid ikke gripe direkte inn overfor erverv av elektroniske medier. Departementet var samtidig oppmerksom på at utviklingen på medieområdet går raskt. For å sikre nødvendig fleksibilitet i reguleringen av medieeierskap ble det i eierskapslovens § 3 tatt inn en bestemmelse om at Kongen kan fatte vedtak om utvidelse av lovens virkeområde.

I forbindelse med behandlingen av eierskapsloven var flere stortingsrepresentanter opptatt av at den nye loven burde få anvendelse også for elektroniske medier. Departementet ble bedt om komme tilbake til spørsmålet om en eventuell utvidelse av virkeområdet, når man hadde samlet erfaring med praktisering av loven.

Eierskapsloven trådte i kraft 1. januar 1999. Det er derfor for tidlig å trekke konklusjoner mht. erfaringene med loven. Utvalget vil likevel knytte noen kommentarer til hvorvidt elektroniske medier bør omfattes av virkeområdet. Siden departementet fremmet lovproposisjonen våren 1997 har bruken av Internett økt. Tabell 8.1 viser den eksplosive vekst i bruken av Internett som kilde for nyhets- og aktualitetsstoff de siste årene.

Tabell 8.1: Antall personer som oppgir at de daglig besøker nettstedene (1000)

	1996	1997	1998	1999 (1. kvart.)
SOL			156	224
Altavista				214
VG	17	44	97	174
Dagbladet	17	29	72	116
Nettavisen		15	67	113
Yahoo				111
Din side.no				39
TV2			20	34
NRK			19	31

Kilde: Norsk Gallup.

De forskjellige nettstedene i tabell 8.1 har til dels svært ulik karakter. Nettsidene til kringkasterne, Nettavisen og (særlig) dagspresseforetakene inneholder i hovedsak nyheter og aktualitetsstoff. Din side.no har hovedtyngden på magasinstoff (bil, økonomi og data), SOL opererer med en viss mengde aktualitetsstoff, men de høye besøkstallene har sammenheng med at de fleste Internett-abonnentene til Telenor Nextel har SOL som åpningsside (portal). Altavista og Yahoos høye besøkstall skyldes at disse er de mest brukte søkemaskinene.

248.Ot.prp.nr. 30 (1996-97) om lov om tilsyn med erverv innen dagspresse og kringkasting.

Det er særlig to tendenser som er av interesse i denne tabellen. For det første illustrerer den at Internett-avisene er i ferd med å få en sentral plassering som kilder for nyheter og aktualitetsstoff i samfunnet. Ser man på tallene for VG, Dagbladet og Nettavisen samlet, er bruken av disse mer enn firedoblet siden proposisjonen om eierskapsloven ble lagt frem.

For det andre illustrerer tabellen at det er de sentrale dagspresse- og kringkastingsaktørene som er de toneangivende elektroniske mediene. Blant de mest besøkte nettstedene som har hovedvekt på nyhets- og aktualitetsstoff, er det bare Nettavisen som utelukkende publiseres i elektronisk versjon. Sannsynligvis vil denne situasjonen vedvare. Kringkastings- og dagspresseforetakene utnytter en bedriftsøkonomisk breddefordel i kraft av at de publiserer (i større eller mindre grad) det samme redaksjonelle innholdet i flere distribusjonskanaler. Digitaliseringen av nyhetsproduksjonen gjør at dette ikke er særlig kostnadskrevenende, sett i forhold til å etablere en ren nett-tjeneste. Kostnadsfordelen gjør det sannsynlig at de etablerte mediekonsernene fortsatt vil være toneangivende også innenfor elektronisk publisering av nyhetsstoff.

Mediekonsernenes dominerende posisjon som nyhetsformidlere på Internett innebærer i en viss forstand at eierskapsloven indirekte regulerer også de elektroniske mediene. Utvalget er likevel kommet til at man vil foreslå at eierskapslovens virkeområde utvides til også å gjelde elektroniske medier. De dominerende elektroniske nyhetsmediene er riktignok lite omsettelige. Dette følger av at den tette integrasjonen mellom nettredeksjonene og «off-line»-redaksjonene innenfor hvert foretak gjør det lite sannsynlig at f.eks. av avis selger ut nettredeksjonen. I tillegg utgjør selve merkenavnet, som er «lånt» fra de tradisjonelle mediene, en vesentlig del av substansverdien i nettmediene. Man kan likevel ikke se bort fra at noen av de større norske medieaktørene, som Schibsted, A-pressen eller Orkla, vil kunne ha et ønske om å erverve uavhengige elektroniske medier, for derved å styrke sin samlede posisjon i mediebildet. Det vil være uheldig om Eierskapstilsynet eventuelt ikke skulle ha anledning til å vurdere om dette er forenlig med eierskapslovens formål. Utvalget har i tillegg lagt vekt på at det ikke har sett sterke grunner som taler mot at virkeområdet utvides på denne måten.

Ytterligere et moment er den sannsynlige integrasjon av kringkasting og Internett-tjenester innenfor rammene av digital-TV. Med dagens formulering av virkeområdet vil det etter hvert kunne bli vanskelig å spesifisere skillet mellom «kringkastingsforetak» og andre typer tjenesteleverandører. En utvidelse av virkeområdet vil antakelig eliminere dette problemet.

En utvidelse av virkeområdet vil imidlertid reise andre avgrensningsspørsmål. Det er en glidende overgang fra nettmedier som åpenbart er «meningsbærende» (f.eks. Nettavisen), via Digi.no som har et mer spesialisert repertoar, til SOL, som har et relativt lite innslag av nyhets- og aktualitetsstoff. Utvalget legger til grunn at det ikke er nødvendig å trekke et skille mellom «meningsbærende» og «ikke-meningsbærende» elektroniske medier i lovens angivelse av saklig virkeområde. I utgangspunktet kan loven komme til anvendelse overfor alle elektroniske medier. Den reelle begrensning av virkeområdet vil ligge i angivelsen av lovens formål i § 1. Eierskapstilsynet kan ikke gripe inn overfor erverv som ikke har relevans for dette formålet. Det vil derfor måtte være opp til tilsynsorganet selv, basert på en konkret vurdering av innholdet i de enkelte publikasjoner, å ta stilling til om loven reelt sett kommer til anvendelse.

8.7 Opphavsrettslovgivningen

Boks 8.24 Utvalgets forslag:

- Avtalelisensordningen for kringkasting bør opprettholdes.
- Produsenter av materiale må være seg bevisst behovet for å klarere rettigheter for distribusjon over ulike plattformer.
- Det bør arbeides med å finne praktiske løsninger som sikrer at kulturpolitisk verdifullt arkivmateriale ikke blir liggende uutnyttet.

De opphavsrettslige reglene regulerer rettighetene til den som skaper eller fremfører et åndsverk, f.eks. en komposisjon, en sang, et dikt m.v. Den som skaper et verk har som utgangspunkt enerett til å fremstille eksemplarer, og til å gjøre det tilgjengelig for allmennheten.

De fleste reglene er samlet i lov av 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk (åndsverksloven). Åndsverkloven er blitt endret flere ganger og senest i 1999.

Loven regulerer rettighetene til de som skaper, fremfører eller produserer plater eller film, eller kringkaster. Loven regulerer også rettighetene til brukerne av åndsverk. Loven har meget stor økonomisk betydning. Det er beregnet at verdiskapingen i de virksomheter i Norge som baserer seg på denne lovgivningen, utgjør ca. 3 % av brutto nasjonalprodukt.²⁴⁹

Digitaliseringen har betydd store utfordringer for innehaverne av rettigheter, fordi mulighetene for misbruk bl.a. gjennom kopiering er svært stor, og fordi mulighetene til ulovlig tilgjengeliggjøring gjennom f.eks. innlegging på Internett er enkel og har store konsekvenser. Samtidig har den nye teknologien gitt nye muligheter for utnytting av verk.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å gå inn på alle disse spørsmål i detalj. Utvalget vil imidlertid trekke fram noen generelle trekk, og enkelte punkter som synes spesielt relevante i lys av konvergens-utviklingen.

Norsk åndsverklov er utviklet i et nært samarbeid med de øvrige nordiske land, som i stor grad har harmonisert sin lovgivning. Norge og de øvrige nordiske land er også bundet av EØS-avtalen. Den rettsutvikling som skjer innen EU får dermed direkte konsekvens for denne lovgivningen også i Norge. Utvalget konstaterer at det er en meget aktiv utvikling på dette området innen EU, hvor EFTA/EØS-landene deltar. Samtidig har det i flere år pågått diskusjoner i internasjonale fora for å regulere de internasjonale traktatene på området i tråd med de behov den teknologiske utvikling har ført til. Dette gjelder for eksempel avtaleverkene i Verdens handelsorganisasjon (WTO) og Verdensorganisasjonen for immaterialrett (WIPO).

Hovedprinsippene i åndsverkloven og det alt vesentlige av enkeltbestemmelsene, er teknologinøytrale. Konvergensutviklingen fører derfor ikke til behov for å endre disse. På visse områder er det imidlertid behov for en nærmere gjennomgang for å se om regler som tidligere bare ble anvendt i en analog sammenheng, fremdeles kan eller bør opprettholdes i digital sammenheng.

249.I tillegg til den enkelte kunstner og andre som skaper åndsverk, gjelder dette de som i ulike former utnytter verkene - for eksempel aviser, forlag, IT-bedrifter, kinoer, teatre osv.

Likeledes er det skapt behov for regler i forhold til nye bruksområder som er oppstått. Et eksempel på dette er de regler som i dag gjelder for fotokopiering - her er det spørsmål om å etablere tilsvarende regler for elektronisk kopiering

De internasjonale forpliktelsene gir imidlertid rammer for utvikling av nasjonal lovgivning på dette feltet. Norge er dessuten underlagt orienteringsplikt til EØS-organene dersom det iverksettes ny lovgivning av betydning for det indre marked og informasjonssamfunnet.

Utvalget har notert seg at det i EU pågår forhandlinger rundt et nytt direktiv om opphavsrett i informasjonssamfunnet, som vil få vidtgående konsekvenser. Utvalget har videre notert seg at norske myndigheter aktivt har engasjert seg i debatten, i nært samarbeid med de andre nordiske land.

Utvalget vil i denne sammenheng peke på at i norsk opphavsrettslovgivning er enerettene avgrenset, gjennom en nøye avveining av rettighetshavernes, brukernes og samfunnets interesser. Det er viktig at dagens situasjon, som kan fremtre som usikker når det gjelder videre utvikling og truende når det gjelder faren for misbruk, ikke gir som resultat et regelsett som forrykker denne balansen.

Utvalget vil generelt peke på behovet for et fortsatt engasjement fra berørte parter - ikke bare rettighetshavere og myndigheter - men også av ulike typer brukere av verk. Dette er ikke minst viktig på områder hvor den europeiske og internasjonale rettssituasjon er under utvikling, innenfor de rammer som WTO- og WIPO-forpliktelsene setter. Utvalget vil også understreke betydningen av at det nordiske samarbeidet som er etablert både på myndighetssiden og på rettighetshaversiden, videreføres og støttes.

Utvalget vil i tillegg til disse generelle betraktningene komme inn på noen områder av spesiell betydning i konvergens-sammenheng.

Forvaltning av rettigheter

Utvalget vil peke på at flere rettighetshavergrupper det siste ti-år har fått styrket sine rettigheter. Bl.a. er den tid verk og prestasjoner er beskyttet, den såkalte vernetiden, forlenget. Den er nå 70 år regnet fra utløpet av opphavsmannens dødsår, og 50 år fra innspilling eller offentliggjøring av lydopptak og film. Dette fører til at det over tid blir vanskelig å finne fram til den som har rettighetene, såfremt ikke rettighetshaverne sørger for systemer for forvaltning som gjør det enkelt for brukerne.

Utvalget konstaterer at det arbeides med disse spørsmålene blant rettighetshaverne, både med sikte på elektronisk merking/koding av verkene, og mulighet for klarering av rettighetene. Det er viktig at dette arbeidet følges opp.

Utvalget konstaterer også at det er et stort informasjonsbehov blant brukerne av verk og prestasjoner om de regler som gjelder. Norge og de øvrige nordiske land skulle stå spesielt godt rustet til å gjennomføre fellestiltak med sikte på dette.

Kringkasting

For kringkasting gjelder visse spesialregler for klarering av retter, den såkalte «avtalelisens-ordningen». Den innebærer at NRK, eller andre kringkastingselskap etter Kongens bestemmelse, gjennom en avtale med en norsk organisasjon som representerer en vesentlig del av rettighetshaverne på området (f.eks. skjønnlitterære forfattere) kan bruke verk også av ikke-medlemmer på

samme vilkår som avtalen fastsetter.²⁵⁰ Tilsvarende avtalelisensbestemmelser gjelder for utnyttelsen av verk og prestasjoner i noen andre sammenhenger, for eksempel videresending av kringkastingsprogram i kabel, og fotokopiering i undervisningsvirksomhet.

Avtalelisensbestemmelsen for kringkasting gjelder for vanlig, jordbundet kringkasting og for satellitt-kringkasting som samtidig kringkastes på bakken. Regelen gjelder ikke for kringkasting som bare sendes i nett eller kabel. Den gjelder heller ikke for utnyttelse av NRKs programmateriale på Internett.

Selv om regelen kan sies å gi NRK et konkurransefortrinn, ser utvalget ingen grunn til å foreslå endringer i bestemmelsen.

Internett

De internasjonale forpliktelsene gir som utgangspunkt at rettigheter for bruk på Internett og i andre elektroniske sammenhenger må avtales, med utgangspunkt i eneretten.

Det synes å være økende aksept for at den nordiske avtalelisensløsningen generelt ikke må betraktes som unntak fra enerettsbestemmelsene, men som et regelsett som gjelder utnyttelsen av verk og prestasjoner. Utvalget vil derfor tilrå at Norge, i samarbeid med de andre nordiske land, arbeider videre med sikte på å vurdere avtalelisensordninger for ulike typer verksutnyttelse. Dette bør sees i sammenheng med det arbeid rettighetshaverne og deres organisasjoner gjør med hensyn til å forenkle prosedyrer for avtaleinngåelse.

I og med muligheten for at verk og prestasjoner kan brukes i mange sammenhenger, og på ulike teknologiske plattformer, er det viktig at produsenter av materiale - herunder NRK - fortsatt er seg bevisst behovet for å sørge for rettighetsklarering av sine produksjoner for ulike typer bruk.

Et særskilt problem gjelder det arkivmateriale NRK, samt også andre produsenter, har. Dette er oftest produsert på tidspunkt hvor dagens utnyttelsesmuligheter ikke kunne forutsees. Nye bruksmåter krever avklaring av rettighetene, men det kan være umulig eller forbundet med uforholdsmessige omkostninger å finne fram til de som i dag sitter med rettene. Utvalget vil foreslå at det arbeides med å finne praktiske løsninger slik at kulturpolitisk verdifulle produksjoner ikke blir liggende uutnyttet. Utvalget vil videre foreslå at det vurderes å innføre avtalelisensbestemmelser på dette området.

Lovvalg og ansvarsregler

Utnyttelse av verk og brudd på opphavsrettsreglene i Internett reiser særlige problemer når det gjelder å finne fram til hvilket lands regler som skal gjelde. Særlige problemer knytter seg også til det ansvaret de ulike tjenesteleverandørene har.

Disse spørsmålene har stor betydning ikke bare for rettighetshavere og brukere. Det er sentralt å få en avklaring bl.a. med sikte på utvikling av elektronisk handel med beskyttede verk og prestasjoner. Utvalget forutsetter at norske myndigheter fortsatt engasjerer seg aktivt i det internasjonale arbeidet på dette området.

²⁵⁰.NRKs rett følger som nevnt av loven. Ingen andre har bedt om å få utnytte bestemmelsen.

Kapittel 9

Allmennkringkastingstilbudet i et konvergensperspektiv

Konvergensutviklingen vil ha en fundamental innvirkning på grunnlaget for virksomheten til allmennkringkasterne. I dette kapittelet drøftes hvordan dette vil kunne fortone seg i praksis, og hvordan konvergensen vil få betydning for myndighetenes virkemiddelbruk på feltet.

Endringsprosessene innenfor kringkastingssektoren berører både radio og fjernsyn. Utfordringene er imidlertid størst innenfor fjernsyn. Dette henger sammen med at fjernsynsmarkedet er mer tilgjengelig for utenlandske tilbydere, fordi mange programmer primært har et visuelt uttrykk. Dette gjør at språkgrenser relativt sett får mindre betydning, selv om de på ingen måte er uvesentlige. I tillegg har fjernsynsmarkedet større økonomisk verdi enn radiomarkedet, noe som gjør det mer attraktivt for utenlandske interessenter. I fremstillingen nedenfor vil utvalget derfor primært se på hvilke konsekvenser konvergensutviklingen generelt, og digitaliseringen spesielt, vil kunne få for fjernsynssektoren.

9.1 Allmennkringkasternes utfordringer

Som utvalget har vært inne på flere ganger tidligere, er det et grunnleggende trekk ved konvergensutviklingen at det totale omfanget av distribusjonsressurser øker. Lanseringen av digital-TV vil føre til en sterk økning i antallet tilgjengelige fjernsynskanaler og interaktive audiovisuelle tjenester. Hittil har allmennkringkasterne hatt fordel av at de har hatt en bredere distribusjon enn konkurrenter som har operert over satellitt eller kabel. En eventuell utbygging av et jordbundet digitalt sendenett vil, over noen år, føre til at flere nye kringkasterne oppnår riksdekkende distribusjon. Digitaliserte kabel- og satellittnett vil kunne tilby et enormt mangfold av programmer, noe som vil kunne friste flere til å skaffe seg utstyr for mottak av slike tjenester. Etter hvert som tilbudet fra Internett-aktører distribueres med en teknologi som på en tilfredsstillende måte kan understøtte audiovisuelle tjenester, vil også Internett kunne seile opp som en mer reell utfordrer for allmennkringkasterne.²⁵¹

Det samlede bilde som fremstår, er at allmennkringkasternes fremtidige markedsstilling er usikker og at de tradisjonelle fordelene knyttet til distribusjonen får mindre betydning. Dersom de norske allmennkringkasterne ikke lykkes med å møte de utfordringer som dette innebærer, risikerer de å få en mer marginal rolle i det fremtidige mediebildet.

Utvalget vil imidlertid ta forbehold om hvor fort og hvor langt denne utviklingen vil gå. Publikums medievaner har ofte vist seg å være relativt stabile, selv når det har skjedd store endringer på tilbudssiden. I et historisk perspektiv har introduksjonen av nye medier sjelden ført til at tradisjonelle medier har blitt utkonkurrert. Publikum har i stedet økt den samlede tids-

251. Per i dag regner man i USA med at det finnes over 100.000 ADSL-abonnenter og 500.000 kabel-abonnenter som har raske nok linjer til å ta inn audiovisuelle tjenester over Internett. I tillegg kommer alle bedriftskundene som ofte også har raske nok linjer. Dette innebærer at det i USA allerede nå antas å være et tilstrekkelig marked for VOD på Internett. (Kilde: Digi.no)

bruken på medier. Videre er det etter 15 - 20 år med distribusjon av kringkasting over kabel og satellitt fortsatt bare litt over 60 % av husstandene som har skaffet seg tilgang til et multikanal-tilbud. Tallene innebærer at nær 40 % av befolkningen er tilfredse med et tilbud bestående av 2-3 kanaler, selv om multikanal-alternativer har vært tilgjengelige. Dette kan tolkes som et uttrykk for at publikums betalingsvilje for et økt fjernsynstilbud er begrenset, så lenge man har tilgang til et mindre antall gratiskanaler.

I tillegg har fjernsynsmarkedene i de fleste land delvis en nasjonal karakter som en direkte følge av at publikum gjerne foretrekker programmer på nasjonale språk, og som har forankring i lokale/nasjonale forhold. Nasjonale kringkasterer nyter i noen grad derfor godt av et naturlig «importvern». Selv om betydningen av nasjonal forankring ikke er like stor for alle programkategorier, underbygger dette likevel en antakelse om at det ikke er gitt at de teknologiske endringsprosessene uten videre vil resultere i tilsvarende markedsmessige endringer over natten.

Til tross for disse modererende synspunktene, legger utvalget til grunn at det er overveiende sannsynlig at allmennkringkasterne vil få problemer med å forsvare sine markedsandeler i et digitalt miljø. Økt konkurranse vil med nødvendighet måtte få konsekvenser for allmennkringkasterens markedsposisjon. Hvordan dette vil slå ut i praksis, vil avhenge av hvordan de lykkes med å utvikle strategier for å møte disse utfordringene. Det er imidlertid neppe dristig å legge til grunn at de norske allmennkringkasterne samlet sett *vil miste markedsandeler* til de nye aktørene som trer inn på markedet.

Fallende markedsandeler vil slå ulikt ut for henholdsvis NRK og de kommersielle allmennkringkasterne. For sistnevnte er dagens inntektsgrunnlag basert på salg av reklameplass til annonsører. Alternativt kan man si at de lever av å selge seere til annonsørene. Dersom selskapenes markedsandel faller, dvs. at antall seere de kan selge til annonsørene blir mindre, vil dette slå negativt ut for grunnlaget for inntektsstrømmene. NRK som en lisensfinansiert kringkaster står overfor en annen, men beslektet problemstilling, ved at den politiske oppslutning omkring kringkastingslisensen kan antas å henge nært sammen med publikumsoppslutningen. Dersom NRKs markedsandeler blir for lave, kan lisensfinansieringens politiske legitimitet bli svekket. Det kan imidlertid tilføyes at legitimiteten av kringkastingsavgiften neppe utelukkende er avhengig av seer-oppslutningen om NRK. Utvalget vil ikke se bort fra at fremveksten av et stort antall reklame- eller betalings-finansierte tilbud i seg selv kan tenkes å øke oppslutningen om NRK, selv med fallende markedsandeler.

Det generelle trekket i dagens mediebilde er altså at allmennkringkasterne risikerer at inntektsgrunnlaget svekkes. Dette faller i tid sammen med at selskapenes kostnader viser en stigende tendens på flere områder. Digitaliseringen av kringkastingssektoren medfører at de vil måtte fylle en større sendeflate. Økt sendetid er riktignok ikke en nødvendig konsekvens av digitalisering i seg selv, men et offensivt tiltak for å møte konkurransen fra nye aktører. Utvidelsen av sendeflaten vil skje dels ved at kringkasterne sender over større deler av døgnet, dels ved at de sender flere programmer parallelt.

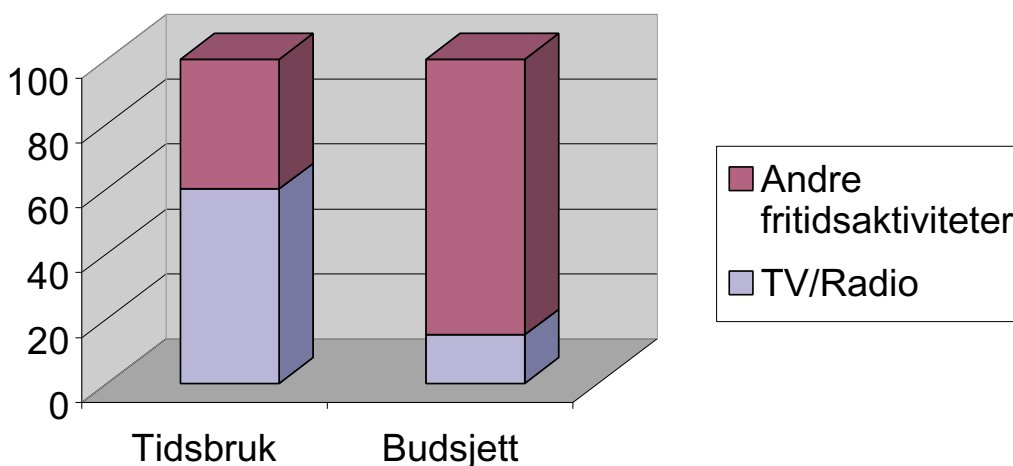
I stortingsmeldingen om digitalt fjernsyn²⁵² forutsetter Kulturdepartementet at NRK eventuelt blir tildelt en kapasitet som gjør det mulig å formidle eksisterende programtilbud. NRK selv har gitt uttrykk for at selskapet vil ha

252.St.meld.nr. 46 (1998-99) om digitalt fjernsyn.

behov for å disponere kapasiteten i ett multipleks.²⁵³ Dette tilsvarer tre til fire parallelle sendinger. I praksis er dette nær en fordobling av dagens sendeflate. Det er overveiende sannsynlig at en slik utvidelse av sendeflaten vil legge et økt press på selskapets redaksjonelle ressurser. Økte sendeflater representerer en særlig utfordring for NRK. For de kommersielle selskapene gir større sendeflater grunnlag for høyere reklameinntekter. For NRK genererer det kun høyere kostnader.

En parallell utvikling er stigningen i kostnadene knyttet til kjøp av senderettigheter.²⁵⁴ Prisøkningen kan ses i sammenheng med konkurransen om seere, som særlig har skutt fart de siste årene, gjennom lansering av betalingskanaler formidlet over kabel eller satellitt. Økningen i antall kjøpere fører til større etterspørsel etter innholdstilbud, noe som nødvendigvis slår ut i form av høyere priser for programmer. PPV kan forsterke denne utviklingen ytterligere, ved at det blir mulig for kringkasterne å kreve «billett» for hvert program. For spesielt attraktive programmer kan dette innebære et betydelig potensiale for økte inntekter, noe som igjen vil slå gjennom i prisene for senderettighetene.

De positive sidene ved denne utviklingen, sett fra allmennkringkasternes synsvinkel, er at digitaliseringen også rommer muligheter for nye inntektskilder. I "*Vurdering av endringsbehov i gjeldende rett*" i kapittel 8.2 refererte utvalget til det «misforhold» som består i forholdet mellom hvor mye tid publikum bruker på fjernsyn relativt sett til andelen av «fritidsbudsjettet» som går med til å betale for dette. Dette er illustrert grafisk i figur 9.1.



Figur 9.1 Forholdet mellom tidsbruk og fordeling av «fritidsbudsjett» på ulike aktiviteter

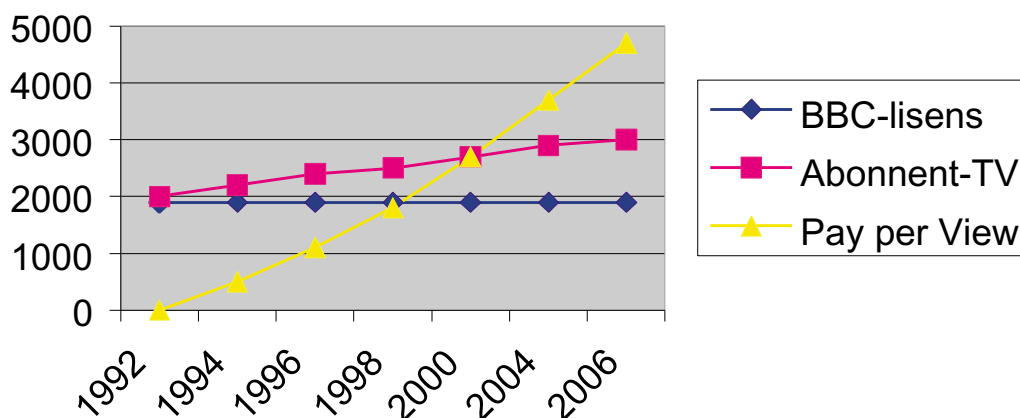
Kilde: BBC.

Misforholdet kan indikere en skjult, urealisert betalingsvilje for fjernsynsprogrammer, og nettopp PPV og andre interaktive tilleggstjenester kan

253. «NRK - fra analog til digital teknologi» - notat oversendt fra NRK til Kulturdepartementet per 29. januar 1998.

254. Tall fra Storbritannia viser at forrige gang sist kontrakten for visning av Formel 1 ble reforhandlet steg prisene med 645 %. Tilsvarende økning for Premier League (engelsk fotball) og rugby var hhv. 337 % og 243 %.

gjøre det mulig å realisere deler av dette potensialet. Det er derfor ventet at den totale verdien av fjernsynsmarkedene i verden vil stige radikalt i de nærmeste årene. Allmennkringkasternes utfordring vil bestå i å utvikle strategier som gjør det mulig å ta del i denne verdiøkningen. Figur 9.2 representerer ett estimat for hvordan inntektsstrømmene kan komme til å utvikle seg.



Figur 9.2 Estimert fordeling av inntekter i fjernsynsmarkedet (i mill. engelske pund - 1999)

Kilde: BBC.

Det britiske fjernsynsmarkedet er ikke uten videre sammenlignbart med det norske. Sannsynligvis vil utviklingen i Norge gå noe langsommere. Oversikten er dessuten noe ufullstendig, fordi den ikke inkluderer tall for reklameinntekter. I figuren er det forutsatt at BBC-lisensen kun justeres i takt med den generelle prisutviklingen. Gitt denne forutsetningen illustrerer figuren hvordan aktører som kun kan basere seg på lisensinntekter kan få en svekket finansiell basis, relativt sett til konkurrerende aktører som baserer seg på betalingsfjernsyn.

Det samlede bilde som fremstår, er at det over tid vil kunne vise seg vanskelig for allmennkringkasterne å opprettholde sitt tradisjonelle finansieringsgrunnlag. Dette faller i tid sammen med en stigende tendens i prisene for senderrettigheter, samt påløpende kostnader i forbindelse med overgangen fra analog til digital produksjon og distribusjon, samt mulige kostnadsøkninger som følge av utvidelse av sendeflater.

9.2 Allmennkringkasternes betydning

Boks 9.1 Utvalgets konklusjon:

- Konvergensutviklingen styrker behovet for et allmennkringkastertilbud.

Den store økningen i tilbudet av audiovisuelle tjenester har fått enkelte til å stille spørsmålsteget ved grunnlaget for allmennkringkasternes virksomhet. Argumentet er at markedet selv vil frembringe et enormt mangfold av tilbud av nyheter, sport, film, undervisning og underholdning. I dette tilbudet vil alle grupper av befolkningen kunne finne programmer av interesse.

Et slikt syn er etter utvalget oppfatning basert på en forenklet virkelighetsforståelse. Tvert i mot vil utvalget argumentere for at konvergensutviklingen forsterker begrunnelsene for et allmennkringkastingstilbud. Følgende momenter kan underbygge denne påstanden:

Globalisering

Audiovisuelle tjenester er kjennetegnet ved at en stor andel av kostnadene er faste, dvs. at de er knyttet til selve produksjonen av programmene og derfor uavhengige av hvor mange som faktisk ser programmene. En vesentlig mindre andel av kostnadene er knyttet til distribusjon og markedsføring.²⁵⁵ Kostnadsstrukturen i kringkastingssektoren karakteriseres derfor av betydelige skalafordeler, kjennetegnet ved at marginalkostnaden i realiteten går mot null. Dette betyr at det i praksis ikke koster noe ekstra å betjene én ekstra seer. Markeder med denne kostnadsstrukturen vil normalt utvikle seg mot sterk konsentrasjon på tilbudssiden, forutsatt at det ikke er andre underliggende mekanismer som virker i motsatt retning. Kostnadsstrukturen favoriserer derfor kringkastere som opererer på store markeder, slik f.eks. de engelskspråklige gjør. Disse bedriftsøkonomiske forutsetningene for kringkastingssektoren er antakelig også hovedårsak til at man internasjonalt har sett en rekke eksempler på konsentrasjon i eierskap.²⁵⁶

Betydningen av kostnadsstrukturen begrenses imidlertid noe av at fjernsynsmarkedet delvis er naturlig avgrenset av språkgrenser. Dette er imidlertid en sannhet med modifikasjoner, særlig i forhold til programkategorier som sport, spillefilmer, såpeserier og enkelte nisjeprogrammer. For slike programkategorier er fjernsynsmarkedene langt på vei internasjonale, jf. at store sportsbegivenheter og engelskspråklige dramaprogrammer har et verdensomspennende nedslagsfelt.²⁵⁷ Fremtidens fjernsynskonsum ventes å bli preget av fragmentering, ved at den enkelte etterspør programmer innenfor sitt interessefelt. En del av tilbudet vil bestå av programkanaler som spesialiserer seg på smale tema, som f.eks. tyrefekting, kunstmaling eller sportsfiske, og der global spredning kan være en nødvendig forutsetning for å oppnå bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

De momentene utvalget har nevnt over, indikerer at fjernsynsmarkedet preges av drivkrefter i retning av global distribusjon. Konvergens fører nettopp til at denne muligheten for bred distribusjon øker radikalt. De tekniske flaskehalsene knyttet til distribusjonskapasitet forsvinner gradvis. Etter hvert vil fjernsynsprogrammer bli distribuert over landegrensene som digitale bits

255. Riktignok viser kostnadene for digitale produksjonsverktøy en fallende tendens. På den annen side utgjør kostnader knyttet til redaksjonelle medarbeidere en betydelig andel av de totale produksjonskostnadene. Siden tilfanget av «talent» er mer eller mindre konstant, er det sannsynlig at den skjerpede konkurranse mellom kringkasterne vil føre til at personell-kostnadene vil stige raskere enn andre kostnadselementer.

256. F.eks. CLT/Bertelsmann, Disney/ABC og Canal+/Nethold.

257. Digitalteknologien gjør det dessuten mulig for leverandørene å levere programmer med ferdige undertekster på mange forskjellige språk. Slike muligheter kan virke til å forsterke tendensen til internasjonalisering av fjernsynsmarkedene.

over satellitt eller telenett. Globaliseringen av markedene gjør at nasjonale landegrenser blir «stiplede linjer på kartet».

De økonomiske forutsetningene for kringkastingsektoren påfører kringkastere som opererer i små markeder en kostnadsulempe. Globaliseringsprosessen fører til at denne kostnadsulempen blir eksponert. Utvalget legger derfor til grunn at dersom man ønsker en nasjonal programproduksjon, preget av kvalitet og lokal forankring, er det nødvendig at myndighetene fører en politikk som stimulerer og understøtter denne virksomheten.

Kommersialisering

Utviklingen av kringkastingsektoren har i de senere år vært preget av en tiltakende kommersialisering av tilbudet. Kommersialiseringen har fulgt som en naturlig konsekvens av at private aktører har fått innpass i markedet. Disse er økonomisk avhengig av høye seertall, noe som nødvendigvis også preger programprofilen. Kommersialiseringen har ført til et bredere tilbud i kvantitativ forstand. Ser man på den kvalitative utviklingen er bildet mindre entydig. Et generelt inntrykk er at kommersialiseringen har ført til en kvalitativ nivellering, ved at konkurrerende tilbud preges av konformitet. Dette er heller ikke en uventet utvikling i et lite marked som det norske. Når markedet domineres av et lite antall reklamefinansierte aktører, er det naturlig at disse legger programprofilen inn mot midten, for å appellere til flest mulig.

Dersom det blir bygget ut et digitalt bakkenett, vil dette åpne for nyetablering av flere aktører som distribueres over hele landet. Dette kan forandre dynamikken i markedet og føre til at flere sikter seg inn mot avgrensede målgrupper. Overgangen til et system der publikum betaler for hvert enkelt program vil kunne virke i samme retning. PPV gjør det mulig å ta seg direkte betalt for programmer som i utgangspunktet ikke appellerer bredt. Kringkasterne risikerer ikke å miste seere, selv om programmene ikke har et bredt nedslagsfelt. Dette kan føre til et økt tilbud av nisjeprogrammer. Også denne typen tilbud vil imidlertid være underlagt økonomiske lønnsomhetskrav. Utvalget legger derfor til grunn at kommersialiseringen forsterker eksistensberettigelsen av aktører som er frikoblet fra kommersielle interesser. Slike aktører vil kunne produsere programmer som markedet selv ikke kan understøtte, men som kan være kulturpolitisk viktige.

Nyskapende programmer

Allmennkringkasterne, og kanskje særlig de ikke-kommersielle selskapene, spiller en sentral rolle som fornyere av fjernsynssjangeren. Dette kan sees i sammenheng med at de ikke-kommersielle aktørene ikke er underlagt samme lønnsomhetskrav som andre kringkastere. Dermed blir spillerrommet for eksperimentering og fornyelse større. En internasjonal undersøkelse har vist at selskaper som BBC, ARD/ZDF (Tyskland) og France Television i 1997 brukte rundt 85 % av sine programbudsjetter på egenproduksjoner. De tilsvarende tall for betal-TV-selskap som BSkyB, Canal Plus og Premiere lå på mellom 10 og 30 %.²⁵⁸ Disse tallene bør imidlertid behandles med varsomhet, fordi en del av forskjellen kan ligge i graden av «outsourcing» av programproduksjon. Det er sannsynlig at de rent kommersielle aktørene baserer seg mer på kjøp av originale programmer som er produsert av uavhengige

258.Kilde: Screen digest (April 1997).

aktører, enn på egenproduksjon. Like fullt gir tallene en indikasjon på allmennkringkasternes betydning som produsenter av originalt materiale.

Allmennkringkasternes innvirkning på de kommersielle aktørene

Allmennkringkasterne med en sentral posisjon i hjemmemarkedene kan ha en positiv innvirkning på programprofilen til de kommersielle konkurrentene. Allmennkringkasterne kan sette en kvalitativ standard for tilbudet, som kan forplante seg til de kommersielle delene av fjernsynstilbudet. Resonnementet bygger på en forutsetning om at allmennkringkasterne lykkes med å opprettholde relativt betydelige markedsandeler, samtidig som de bevarer en programprofil som distinkt avviker fra de kommersielle selskapenes profiler. Dette vil kunne påvirke publikums smak og forventninger til fjernsynstilbudet. Dynamikken i konkurransen om seere vil kunne presse de private aktørene til å legge seg nærmere allmennkringkasternes profil, for å tiltrekke seg seere. Man kan samtidig ikke se bort fra at påvirkning også går andre veien, ved at allmennkringkasterne tvinges til å legge seg nærmere de kommersielle aktørenes programprofiler, for å unngå å tape publikumsandeler. Mange vil hevde at det er nettopp det som har skjedd med NRKs programprofil etter etableringen av TV2. Samtidig er det vanskelig å si noe om hvordan TV2s profil hadde vært om ikke NRK hadde vært hovedkonkurrenten på det norske markedet.

Konsulentfirmaet McKinsey har utført en undersøkelse for BBC som tilsynelatende gir støtte til en slik antakelse om allmennkringkasternes betydning.²⁵⁹ Tendensen i undersøkelsen var at i land der allmennkringkasterne har relativt høye markedsandeler og en «distinkt» programprofil, var det også en tendens til at de private aktørene relativt sett hadde mer distinkte programprofiler. «Distinkthet» ble uttrykt kvantitativt, gjennom måling av graden av programmering innenfor nøkkelkategorier som fakta-, kultur- og barneprogrammer. Begrepet sier ingenting om kvaliteten på disse programmene. Like fullt gir denne undersøkelsen en indikasjon på hvordan allmennkringkasterne indirekte kan påvirke «økologien» i et nasjonalt fjernsynsmarked. McKinsey konkluderer med at det kan være vel så effektivt å påvirke de kommersielle selskapenes programmering indirekte, ved å opprettholde en vital allmennkringkasting, som å regulere disse aktørene direkte gjennom pålegg om programforpliktelser.

Allmennkringkasternes kulturpolitiske rolle

Allmennkringkasterne har historisk spilt en sentral rolle som informasjonsbærere og identitetsskapere. Dette har sammenheng med kringkastingsmediets unike gjennomslagskraft og allmennkringkasternes samfunnsoppdrag. Det er ingenting i veien for at ordinære kommersielle aktører også kan spille en rolle i forhold til disse funksjonene. Allmennkringkasterne vil imidlertid garantere at hele befolkningen har gratis²⁶⁰ tilgang til kringkastingstjenester med en viss kvalitet.

Utvalget vil videre peke på allmennkringkasternes rolle som produsenter av programmer. Sett i en norsk kontekst er det ingen tvil om at særlig NRK

259. «Public service broadcasters around the world», McKinsey (1998).

260. Begrepet «gratis» refererer i denne forbindelse til at det ikke koster brukerne noe å se det enkelte program. Kringkastingslisensen innebærer reelt sett at publikum selvsagt må betale noe for NRKs tilbud.

har en helt sentral posisjon og betydning for det audiovisuelle produksjonsmiljøet, jf. omtalen over av allmennkringkasterne rolle i produksjonen av nyskapende programmer. Det kan dessuten nevnes at allmennkringkasterne også har positive ringvirkninger for andre deler av kulturlivet, i kraft av å være viktige oppdragsgivere for musikere, forfattere, skuespillere mv.

Tradisjonelt har det i enkelte kretser vært en viss prinsipiell skepsis til NRKs rolle som en statlig eid kringkaster, fordi institusjonen har blitt oppfattet som «myndighetenes talerør». Utviklingen i retning av økt mangfold av ulike typer medier, omdannelsen av NRK til et aksjeselskap, profesjonaliseringen av journaliststanden og den klare tendens til at NRK selv markerer redaksjonell uavhengighet i forhold til sine eiere, har imidlertid bidratt til å svekke relevansen av argumentet.

Konklusjon

Utvalget konkluderer med at konvergensutviklingen ikke gjør allmennkringkasterne overflødige. Det er tvert om flere forhold som tilsier at den kulturpolitiske begrunnelsen for allmennkringkasterne er blitt styrket.

9.3 Innholdet i allmennkringkasterbegrepet

Boks 9.2 Utvalgets konklusjoner:

- Allmennkringkasterne må kunne operere med en bredde i programtilbudet som gjør det mulig å opprettholde publikumsandelene.
- Myndighetene bør vise tilbakeholdenhet med å pålegge allmennkringkasterne en detaljert programprofil.
- NRK må gis mulighet til å ta del i de økte inntektsstrømmene i det digitale fjernsynsmarkedet.

Begrepet «allmennkringkasting» har ikke et presist innhold. Begrepet er dessuten dynamisk, ved at det tilpasses skiftende ideologiske trender og endringer i mediebildet. Det mest eksplisitte uttrykket for en norsk definisjon finner man i konsesjonsvilkårene for TV2²⁶¹, hvor etter allmennkringkasterbegrepet omfatter tre ulike elementer. For det første er det et innslag av «allmenn tilgjengelighet, ved at sendingene skal kunne mottas av hele befolkningen. For det andre er det en kvantitativ dimensjon, knyttet til at man skal ha daglige nyhetssendinger og en variert programmeny for så vel brede og smale seergrupper. I tillegg omfatter vilkårene en kvalitativ dimensjon, ved at programmene skal styrke norsk språk og kultur.

261. I TV2s konsesjonsvilkår pkt. 6 under overskriften «Programspørsmål» er det fastsatt følgende: «TV 2 A/S skal etablere egen nyhets- og aktualitetsavdeling. Programprofilen i T 2 skal baseres på prinsippene om allmennkringkasting. Dette innebærer at: 1. Det skal være et langsiktig mål at sendingene kan mottas av hele befolkningen. 2. Sendingene skal over tid inneholde en variert programmeny med program for så vel brede som smale seergrupper, herunder den samiske befolkningsgruppe og minoriteter. 3. Det skal være daglige nyhetssendinger. 4. Allmennkringkastingsprogrammene skal bidra til å styrke norsk språk, identitet og kultur. 5. TV 2 skal ha redaksjonell selvstendighet».

Konsesjonsvilkårene er slik utformet at det lett oppstår diskusjoner omkring den faktiske forståelsen av disse. De kvantitative krav er uklare, fordi det ikke er entydig gitt hva et tilbud til smale grupper skal bestå i. Det vil heller ikke være kurant å beskrive hva som ligger i et krav om en variert programmeny. Dersom dette f.eks. forutsetter at man skal ha et visst innslag av norske dramaproduksjoner, vil det fort kunne bli et diskusjonstema om norske «såpeproduksjoner» faller inn under dramabegrepet. Den kvalitative dimensjonen er enda vanskeligere å karakterisere, fordi begrepet «kvalitet» innebærer en subjektiv og skjønnsmessig vurdering. Behovet for en skjønnsbasert fortolkning av allmennkringkasterkravene i konsesjonen er også bakgrunnen for diskusjonene mellom Allmennkringkastingsrådet og TV2 med hensyn til den faktiske forståelsen av innholdet av konsesjonsvilkårene.

Utvalget legger til grunn at det ikke vil være mulig å utforme helt entydige kriterier for begrepet «allmennkringkasting». Om nødvendig kan man gå noe lengre i retning av å operasjonalisere kriteriene, f.eks. ved å konkretisere at TV2 skal ha daglige sendinger for barn. Utvalget mener imidlertid at man av prinsipielle grunner, ut fra hensynet til å verne om kringkasternes redaksjonelle integritet, ikke bør gå for langt i retning av å detaljregulere den redaksjonelle virksomheten. Dette gjelder særlig i forhold til kvalitative kriterier, som nettopp gjelder sendingenes innhold. Kvantitative krav, dvs. krav som er knyttet opp til mengde programmer innenfor spesifiserte programkategorier, er prinsipielt sett mindre problematiske.

DG IV (EUs konkurransedirektorat) distribuerte høsten 1998 et utkast til et diskusjonsnotat om anvendelsen av Romatraktatens bestemmelser om statsstøtte på allmennkringkastere som dels er finansiert med statsstøtte, dels med kommersielle inntekter. Bakgrunnen for utkastet var en rekke klager fra kommersielle kringkastere om påståtte konkurransevridende virkninger av statlig støtte til kringkasterne.

I utkastet fokuserte DG IV særlig på rollen til kringkastere som dels var finansiert av det offentlige, dels gjennom kommersielle inntekter. Bakgrunnen for dette var frykten for at blandet finansiering («dual funding») kunne ha konkurransevridende virkninger, særlig for reklamemarkedet. I utkastet ble det bl.a. foreslått at underholdningsprogrammer, sport og en del dramaproduksjoner skulle utdefineres fra allmennkringkasteroppdraget. Konsekvensen ville være at kringkastere med blandet finansiering ikke ville kunne benytte offentlige midler til finansiering av denne typer programmer.

Det ble ikke foreslått at offentlig støtte kun skulle brukes på programmer som markedet selv ikke kunne understøtte. DG IV var innstilt på at statsstøtte fortsatt skulle kunne finansiere programmer som også kommersielle aktører vil tilby, forutsatt at dette var programmer som var direkte relatert til demokratiske, sosiale eller kulturelle behov, eller utfra pluralismehensyn. Man var imidlertid innstilt på å snevre inn omfanget av slike programmer.

Notatet fra DG IV ble møtt med sterkt kritiske reaksjoner, bl.a. fra allmennkringkasterne og fra andre deler av EU-kommisjonen (særlig fra DG X som har ansvaret for den audiovisuelle sektoren). Kritikken gikk særlig på at DG IVs forslag ville gjøre det meget vanskelig for allmennkringkasterne å konkurrere om publikumsandeler med de kommersielle aktørene. Reaksjonene resulterte i at Rådet vedtok en resolusjon som bl.a. slo fast at de offentlig finansierte selskapene kan tilby et bredt spekter av programmer som henvender seg til hele samfunnet, og at det er legitimt at disse kringkasterne ønsker å nå ut til et bredt publikum. Resolusjonen gikk også langt i retning av å presisere at finansieringen av allmennkringkasterne er et anliggende for det

enkelte medlemsland.²⁶² Denne resolusjonen har lagt utspillet fra DG IV død. Det gjenstår imidlertid å se hvordan Kommisjonen vil håndtere klagen fra de kommersielle kringkasterne. Det er også noe usikkerhet knyttet til hvordan EU-domstolen eventuelt vil forholde seg til dette spørsmålet. Rådsresolusjonen er et rent politisk dokument, og det er ikke gitt at domstolen er enig i Rådets fortolkning av de aktuelle rettskilder.

Utvalget mener at det er helt nødvendig at allmennkringkasterne gis anledning til å tilby et bredt spekter av programmer. Dersom f.eks. NRK avskjæres fra å tilby programmer av mer populær karakter, risikerer man at selskapet marginaliseres. Utvalget viser i denne sammenheng til det som overfor ble sagt om allmennkringkasterens betydning for den totale sammensetningen av kringkastingsmarkedet. I tillegg vil en marginalisering i form av lavere markedsandeler over tid undergrave grunnlaget for å opprettholde NRK-lisensen.

Fremveksten av de interaktive tjenester som muliggjøres av digital-TV må få konsekvenser for hvordan NRK i fremtiden skal ivareta sitt samfunnsoppdrag. På kort sikt er det sannsynlig at det fortsatt vil være en etterspørsel etter ferdigredigerte sendeplaner, slik vi kjenner det fra dagens fjernsynstilbud. På lengre sikt ser ikke utvalget bort fra at kanalbegrepet vil gå i oppløsning, og at en stor del av publikums fjernsynskonsum vil være basert på at de selv plukker ut enkeltprogrammer fra totaltilbudet. Hvor fort denne utviklingen vil gå er bl.a. avhengig av i hvilken grad publikum skaffer seg digitalt mottakerutstyr, og hvor brukervennlig grensesnittet i de tekniske løsningene blir. De interaktive tjenestene vil medføre at NRK gradvis vil utvikle seg til å bli en tilbyder av både redigerte sendeplaner og enkeltstående program. Etter utvalgets oppfatning vil ikke en slik transformasjon av NRK nødvendigvis medføre at NRKs rolle som allmennkringkaster blir mindre betydningsfull, jf. det som ble sagt over om det fortsatte behovet for å ha et allmennkringkastertilbud. Det følger av dette at introduksjonen av interaktive fjernsynstjenester heller ikke behøver å svekke grunnlaget for lisensfinansiering av NRK.

Kringkastingsavgiften er knyttet til at lisensbetalerne eier et fjernsynsapparat. Som utvalget har vært inne på tidligere, kan man nå også ta inn fjernsyn på PC. Dersom det viser seg at flere etter hvert ser fjernsyn på PC-en, vil det kunne fortone seg som anakronistisk at lisensen er knyttet opp til å eie et fjernsynsapparat. Utvalget tror ikke at dette i praksis vil bli et stort problem for lisensfinansieringsordningen. For det første virker det sannsynlig at noen typer programmer vil ha en karakter som uansett gjør dem mest egnet for å bli sett på noe avstand, dvs. på en tradisjonell TV. Dette kan gjelde programmer som en familie gjerne ser sammen, f.eks. noen kategorier av filmer og underholdningsprogrammer. For det andre vil det neppe være vanskelig å finne frem til en alternativ metode for belastning av kringkastingslisensen, dersom medieutviklingen skulle gjøre dette påkrevet.

I Ot.prp.nr. 55 for (1998-99) om NRKs forretningsmessige drift foreslår Kulturdepartementet en del endringer i NRKs rammebetingelser, jf. omtalen av dette i "*NRK AS*" i kapittel 3.5.3.2 over. I proposisjonen foreslås det blant annet at NRK skal kunne ha reklame på tekst-TV, og at de skal kunne drive med kommersielle aktiviteter som ikke har direkte sammenheng med allmennkringkasteroppdraget. Ut fra omtalen ovenfor av de kostnadmessige utfordringer for NRK, er det etter utvalgets oppfatning åpenbart at selskapet

262. Rådsresolusjon om public-service radio og TV-virksomhet (1999/C 30/01). Resolusjonen vil bli gjort til en del av EØS-avtalen.

må gis flere ben å stå på. Skal NRK fortsatt ha en fremskutt plass i det norske kringkastingsmarkedet må selskapet gis anledning til å ta del i den voksende verdiskapningen i fjernsynsmarkedene. Utvalget gir derfor sin tilslutning til forslagene om oppmykning av regelverket i proposisjonen.

Utvalget vil samtidig peke på at dette er en krevende balansegang. Et hovedprinsipp i proposisjonen er at NRKs allmennkanaler skal beskyttes mot kommersialisering. Samtidig åpner departementet for at NRK gis anledning til å ha reklame på tekst-TV. Departementet foreslår også at selskapet skal tillates å drive betalingskanaler. Begge disse forslagene vil kunne utfordre utformingen av allmennkanalene til NRK.

Digital-TV gjør det mulig å dele opp billedflaten på skjermen. Det er f.eks. ingenting i veien for at tekst-TV og en fotballkamp vises samtidig på skjermen. Slike tekniske muligheter vil sette prinsippet om «reklamefrie sendinger» under press. Utvalget er enig i forslaget om å tillate reklame på NRKs tekst-TV-tjeneste, men ser samtidig at den tekniske utviklingen kan gjøre det nødvendig at man på et senere tidspunkt utarbeider nærmere retningslinjer for dette.

Oppstart av betalingskanaler i regi av NRK kan tenkes å føre til en kvalitativ utarming av tilbudet i allmennkanalene. Det vil være en risiko for at NRK, for å maksimere inntektene, vil tilby de mest attraktive programmene som betalings tjenester. Resultatet kan bli at kvaliteten på gratistilbudet i allmennkanalene svekkes, noe som isolert sett vil være uheldig. Samtidig ser utvalget det som nødvendig at NRK gis rammebetingelser som setter selskapet i stand til å konkurrere mest mulig på lik linje med andre kringkastere. Utviklingen av f.eks. PPV kan ventes føre til ytterligere stigning i prisene for kjøp av senderettigheter til populære programmer. Dersom NRK fortsatt skal kunne tilby slike programmer, er det sannsynligvis helt nødvendig at de også gis anledning til å operere med betalings tjenester. Utvalget legger imidlertid til grunn at behovet for å sikre at publikum fortsatt skal ha tilgang til et bredt utvalg av gratisprogram kan tilsi at Kulturdepartementet på et senere tidspunkt utvikler nærmere prinsipper for hvordan NRK skal håndtere denne balansegangen.

Så lenge det er en reell knapphet på distribusjonsressurser vil myndighetene ha et grunnlag for å pålegge enkelte av de kommersielle allmennkringkasterne programforpliktelser. En eventuell utbygging av et jordbundet digitalt sendenett for fjernsyn, vil i første omgang ikke medføre en betydelig økning av kapasiteten. Sendenettet vil gi plass til 6 til 8 riksdekkende digitale sendinger. Når de analoge sendingene skrus av, vil antallet minst fordobles. Dette betyr at det i de nærmeste årene uansett vil ligge begrensninger i mulighetene for riksdekkende distribusjon. Utvalget legger til grunn at det vil være naturlig at private aktører som får tilgang til slike ressurser også pålegges allmennkringkasterforpliktelser. Det kan imidlertid by på vansker å opprettholde denne praksis når de analoge sendingene opphører.

9.4 «Public service» i nye medier

Boks 9.3 Utvalgets forslag:

- Satsningen på digital tilgjengeliggjøring og spredning av kulturuttrykk bør videreføres.

- Mediespesifikke støtteordninger på kultursektoren bør gjennomgå i lys av utviklingen av digitale publiseringsformer.

Utvalget legger stor vekt på at flest mulig kulturuttrykk gjøres tilgjengelig i digital form. Utvalget vil i den forbindelse vise til prosjektet «Kulturnett Norge», der en lang rekke kulturinstitusjoner (bl.a. arkiver, biblioteker og muséer) er representert med egne hjemmesider. Kulturnett Norge innebærer at kulturinstitusjoner oppnår en langt større spredning av sine tilbud enn det som tidligere har vært mulig. Kulturmyndighetene bør utvilsomt oppfordres til å videreutvikle det potensialet som ligger i kultur-tilbud på Internett. Utvalget legger stor vekt på dette, fordi digital spredning over Internett reduserer betydningen av hvor kulturinstitusjonene geografisk er lokalisert. Dermed kan langt større deler av befolkningen nyte godt av de kulturtilbud som fellesskapet har vært med på å bekoste i form av støtte til muséer, gallerier, teatre mv.

Mange støtte- og stimuleringsordninger på kulturområdet har en mediespesifikk utforming. Dette gjelder bl.a. pressestøtteordningen, som kun gjelder for papiraviser. Regjeringen oppnevnte 16. april 1999 et utvalg med oppdrag å foreta en samlet vurdering av offentlige virkemidler med betydning for pressens rammevilkår, bl.a. pressestøtten, statens annonsepolitikk og merverdiavgiftssystemet. Det vil være naturlig at dette utvalget, som skal avgi sin utredning innen 15. april 2000, også berører spørsmålet om de elektroniske mediernes plassering i støttesystemet.

Tilsvarende gjelder andre kulturpolitiske støtteordninger, som innkjøpsordningen for bøker og filmstøtteordningen. Utvalget har ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på disse ordningene. Det bør imidlertid vurderes om den «mediespesifikke» utformingen av disse fortsatt er egnet, eller om mulighetene for digital publisering bør reflekteres i ordningene.

NRK har satset betydelige ressurser på sin Internett-tjeneste, som kan vise til forholdsvis høye besøkstall. Utvalget legger til grunn at det er viktig for en institusjon som NRK å ha en tilstedeværelse på Internett. Internett-tjenesten kan både utvide og komplimentere primærvirksomheten til NRK, og selskapet bør oppmuntres til å gå videre i denne retning.

9.5 Analog utfasing

Boks 9.4 Utvalgets forslag:

- Analog utfasing kan skje f.eks. ved at myndighetene gir signal om at de analoge sendingene vil bli tillatt avsluttet senest fire år etter at 50 % av befolkningen har digitale mottakere.

Dersom det blir bygget et bakkebasert digitalt sendenett for fjernsyn, vil dette reise spørsmålet om når de analoge sendingene bør avsluttes. Overgangsperioden med parallelle analoge og digitale sendinger vil bli svært kostnadskrevenende for kringkasterne. Dette vil særlig gjelde for NRK, som av beredskapsmessige og kulturpolitiske årsaker ikke vil kunne stanse sine analoge

sendinger før en stor del av befolkningen kan motta digitale sendinger.²⁶³ Parallelle sendinger vil dessuten innebære en lite effektiv utnyttelse av frekvensspekteret. En frigjøring av de analoge frekvensene vil gi plass til flere riksdekkende kringkastere og kunne fremme utviklingen av nye tjenester.

Utvalget legger til grunn at hensynet til kringkasterne og ønskeligheten av en effektiv utnyttelse av frekvensspekteret tilsier at overgangsfasen med parallelle sendinger blir så kort som mulig. Samtidig tilsier hensynet til fjernsynsseerne at de analoge sendingene ikke stanses før en betydelig andel av husholdningene kan ta inn de digitale sendingene.

Kringkasterne har et legitimt behov knyttet til forutsigbarhet for sine fremtidige rammebetingelser, noe som innebærer at myndighetene på et tidligst mulig tidspunkt angir hvordan man planlegger gjennomføringen av den analoge utfasing.

Utvalget ser for seg flere alternative metoder for analog utfasing. Én metode er at myndighetene setter en dato for når de analoge sendingene kan avsluttes.²⁶⁴ Fordelen med denne metoden er at den vil gi alle involverte parter relativ forutsigbarhet.²⁶⁵ Alternativt kan analog utfasing knyttes til en terskel for utbredelse av digitale mottakerapparater. Myndighetene kan f.eks. offentliggjøre at de analoge sendingene kan stanses når minst 50 % av husholdningene har mulighet for å ta inn i digitale sendinger. Dette alternativet gir kringkasterne selv incentiver til å gjøre de digitale tjenestene mest mulig attraktive, slik at publikum frivillig går over til digitalt mottak. En tredje variant er at man legger opp til en gradvis utfasing, ved at for eksempel analog distribusjon av NRK2 stanses på et tidligere tidspunkt enn NRK1.

Utvalget heller i retning av at analog utfasing bør skje gjennom en kombinasjon av disse tre alternativene. Dette kan f.eks. skje ved at myndighetene offentliggjør at analog distribusjon av NRKs hovedkanaler vil opphøre senest fire år etter at 50 % av befolkningen kan ta inn digitale sendinger. Utfasing av mindre sentrale deler av NRKs tilbud bør kunne skje raskere.

Utvalget legger til grunn at TV2s analoge sendinger reiser de samme problemstillinger som NRKs sendinger. Mediemyndighetene bør derfor likebehandle disse med hensyn til spørsmålet om analog utfasing.

Innføringen av digital radio aktualiserer også spørsmålet om analog utfasing. I St.meld.nr. 62 (1996-97) Kringkasting og dagspresse 1996 mv. drøftes spørsmålet om utfasing av analoge radiosendinger. I meldingen uttaler Kulturdepartementet bl.a. at de analoge sendingene ikke kan skrus av før «*før ein rimeleg stor del av forbrukarane har skaffa seg DAB-mottakarar*». Departementet presiserer ikke hva som ligger i «*ein rimeleg stor del*». Etter utvalgets oppfatning vil det være fordelaktig om man også i forhold til digital radio utvikler kriterier for analog utfasing. Dette bør kunne gjøres etter en tilsvarende metode som den som over ble antydnet for digitalt fjernsyn.

263.NRK anslår selv sine merkostnader ved parallelle sendinger til ca. 80 mill kr i utbyggingsfasen og 133 mill kr årlig når utbyggingsfasen er over (1998-kroner).

264.Dette har blitt gjort i USA, der myndighetene har signalisert at sendingene kan bli stanset i 2006.

265.Fremgangsmetoden gir ikke full forutsigbarhet, fordi man ikke kan se bort fra at et nytt Storting fatter vedtak om utsatt dato dersom det skulle vise seg at bare en mindre andel av husholdningene skaffer seg digitalt mottakerutstyr.

Kapittel 10

Andre reguleringsbehov

10.1 Digitale «portvakter»

Tilbydere av digitale kringkastingstjenester som ønsker å nå frem til en kundemasse må ha tilgang til visse nøkkelfunksjoner. Disse funksjonene kan omtales som portvakt-funksjoner («gateways», også kalt portaler). Portvakt-funksjonene reiser flere kulturpolitiske og konkurranserettslige problemstillinger. Dette har særlig sammenheng med at de ofte opereres av vertikalt integrerte aktører, dvs. aktører som både tilbyr kringkastingstjenester til sluttbrukerne og som fungerer som portvakter for konkurrerende kringkastere. Dermed får portvaktene innflytelse over konkurrentenes tilgang til sluttbrukerne.

Det vil alltid være en fare for at vertikalt integrerte portvakter vil utnytte sin dobbeltrolle til egen fordel. Én måte å oppnå dette på er å begrense sluttbrukernes tilgang til alternative tjenester over samme distribusjonsplattform. For eksempel kan en distributør av satellittkringkasting velge tekniske løsninger som innebærer at kundene ikke kan ta inn signaler fra andre satellittaktører. Dette vil kunne redusere konkurransen på markedet for tilbud av kringkastingsprogrammer. Alternativt kan de tekniske løsningene være proprietære i forhold til konkurrerende distribusjonsplattformer. Resultatet vil i så fall være at kundene ikke uten videre kan veksle mellom satellitt og kabel/bakkebaserte sendinger, noe som vil begrense konkurransen mellom konkurrerende distribusjonsplattformer. I siste instans vil effekten for sluttbrukerne kunne bli et dårligere tilbud av tjenester, og at de må investere i kostbart tilleggsutstyr for å kunne ta inn signaler fra alternative leverandører.

Selv om en utvikling i retning av proprietære systemer vil være negativt for sluttbrukerne, kan det likevel være rasjonelt sett med portvaktens øyne. Portvaktens kan oppnå å øke etterspørselen etter egne tjenester. Den risikerer imidlertid samtidig at utviklingen av massemarkeder for digitale tjenester hemmes, fordi publikum frykter at de kan komme til å velge «feil» leverandører. Portvaktens kan også risikere at brukerne velger en annen distributør, for å unngå å bli låst fast til ett bestemt tilbud. Det er derfor ikke gitt at alle portvakter vil ønske å innføre proprietære løsninger.

10.1.1 Den digitale dekodere

Boks 10.1 Utvalgets forslag:

- TV-standarddirektivet bør revideres, slik at det omfatter interaktive tjenester og alle potensielle portvaktfunksjoner.
- Den fremtidige regulering bør fokusere på hvilke funksjoner digitale dekodere bør fylle for brukerne, ikke på spesifikke tekniske standarder.

For tilbudet av digital-TV fungerer operatøren av den digitale dekoderen²⁶⁶ som en portvakt. Dekoderens primære funksjon er å konvertere digitale signaler til et analogt format, slik at det er mulig å vise digitale signaler på et vanlig analogt fjernsynsapparat. Per i dag er det vanlig at forbrukere som ønsker å ta inn digitale fjernsynssender kjøper eller leier en dekode, men det finnes også digitale fjernsynsapparater som leveres med denne funksjonen integrert. Digitale dekodere er relativt dyre i anskaffelse. Prisene varierer imidlertid, fordi enkelte tilbydere subsidierer boksene nå i etableringsfasen. Andre tilbyr billige bokser under forutsetning av at man tegner langsiktige abonnementsavtaler. Canal Digital er den eneste norske aktøren som markedsfører digitale dekodere. Selskapet tilbyr utleie av dekodere for 89 kroner i måneden²⁶⁷, og salgspakker som omfatter dekode og parabolantenne for ca. 4000 kr. Sannsynligvis vil prisen for dekodere falle etter hvert som etterspørselen øker.

Dekoderen inneholder også et system for tilgangskontroll («conditional access»). Denne funksjonen gir operatøren²⁶⁸ av dekoderen kontroll med hvilke sendinger den enkelte bruker kan ta inn på sitt fjernsynsapparat. For å få tilgang til krypterte sendinger må brukerne abonnere på et tilgangskort (smarkort) utstedt av operatøren.²⁶⁹ Hvert tilgangskort er tildelt et individuelt nummer, slik at operatøren kan fjernstyre åpning og lukking ved hjelp av datasignaler som sendes sammen med programsignalene. Hensikten er å gjøre det mulig for tjenesteleverandørene å ta seg betalt for enkeltprogrammer eller kanalpakker, og beskytte seg mot uautorisert bruk.

Tilgangskontroll-funksjonen omfatter også et system for kundebehandling (SMS - «Subscriber Management System»), der informasjon om kundene lagres. SMS gir operatøren presis informasjon om hvem som ser hvilke programmer, og når de ser på disse. Denne type informasjon har høy kommersiell verdi for aktørene, og vertikalt integrerte operatører vil derfor kunne få et konkurransefortrinn i forhold til andre tjenesteleverandører. I tillegg aktualiserer SMS sentrale spørsmålsstillinger knyttet til personvern.

Digital-TV-tilbudet ventes å omfatte et spekter av digitale tilleggstjenester som dataspill, elektroniske magasiner, salg av varer og tjenester, elektroniske programoversikter, Internett og andre interaktive tilbud. Disse tjenestene forutsetter at dekoderen er utstyrt med programvare som kan «forstå» signalene fra kringkasterne og sørge for at disse vises på TV-skjermen på en adekvat måte. Denne programvaren kalles «Application Programme Interface» (API), og kan f.eks. sikre at et grafisk element plasseres riktig på skjermen, basert på en fortolkning av de inngående signalene til dekoderen. En vertikalt integrert operatør vil skreddersy API-en for sine interaktive tjenester. Dette gir operatøren en konkurransefordel, sett i forhold til andre, konkurrerende tjenesteleverandører som opererer på samme plattform. Dekoderen leveres

266. Dekoderen kalles ofte også for set-top-boks. Den engelske termen henspiller på at denne funksjonen som regel er ivaretatt av en boks som er plassert oppå fjernsynsapparatet. Det finnes enkelte utstyrsprodusenter som leverer fjernsynsapparater med integrert dekode.

267. Tilbudet forutsetter innbetaling av et etableringsgebyr (ca. 400 kr) og at kundene tegner et (minimum) 12 måneders abonnement.

268. Distributørselskapet vil vanligvis også være operatør av dekodere, slik f.eks. Canal Digital tilbyr og opererer dekodere man trenger for å kunne ta inn digitale sendinger over Canal Digital's tilbud. Man kan i prinsippet også se for seg at enkelte av tjenesteleverandørene (kringkasterne) selv styrer enkelte funksjoner i dekodere.

269. Tilgangskort er bare nødvendig for mottak av satellitt-distribuerte sendinger.

som regel med en «Event Schedule Guide» (ESG). Dette er en enkel primitiv programoversikt med tekstbasert opplisting av programmene. Her vil man også kunne finne kringkastere som opererer på basis av en annen API enn den som er installert i dekoderen. Uten samme API vil imidlertid disse kun bli formidlet som tradisjonelt fjernsyn, dvs. at ingen av tilleggstjenester er tilgjengelige. Dette tilsier at det er behov for å utvikle allment anerkjente standarder for API. Foreløpig eksisterer det ikke noen slik standard, og man risikerer derfor at proprietære systemer får et så godt fotfeste at de blir førende i lang tid fremover.²⁷⁰ En sannsynlig konsekvens er at brukere som ønsker å bytte fra f.eks. én satellitt-distributør til en annen, må laste ned komplett ny programvare før dette er teknisk mulig.

Dekoderen vil etter hvert også romme en minnefunksjon. Minnefunksjonen vil ha likhetstrekk med funksjonaliteten til en ordinær videospiller, ved at dekoderen vil kunne ta opp programmer for senere avspilling. Operatøren av dekoderen vil styre denne minnefunksjonen mht. oppgradering av programvare, beslutninger om når programmer skal slettes, skaffe tilstrekkelig minne for alternative EPG-er mv. Siden operatøren typisk er en vertikalt integrert aktør, vil han ha incentiv til å operere minnefunksjonen på en måte som diskriminerer andres tjenestetilbud. Operatøren kan f.eks. organisere minnefunksjonen på en måte som gjør at sluttbrukerne ikke får tilgang til alternative programoversikter.

Risikoen for at dekodere kunne virke konkurransebegrensende og redusere publikums valgmuligheter er en hovedgrunn til at EU i 1995 vedtok direktivet om standarder for overføring av fjernsynssignaler.²⁷¹ Direktivet har to hovedelementer. Det regulerer sendestandarder for kabel- satellitt- og jordbundet overføring av fjernsynstjenester, herunder særlig det såkalte bredskjermformatet, og det skal hindre at operatører av adgangskontrollsystemer i dekodere utnytter slike til å begrense konkurransen i markedet for digital-TV, blant annet ved å stille krav om at alle ukrypterte signaler fritt kan passere dekoderen²⁷².

Direktivet er fra 1995 og blir ofte omtalt som utilstrekkelig i forhold til de problemstillinger som innføringen av digital-TV reiser. Kritikerne av direktivet har særlig fokusert på at virkeområdet er avgrenset til fjernsynstjenester. Direktivet regulerer ikke interaktive tilleggstjenester, som forventes å bli et vesentlig innslag i fremtidens digital-TV-tilbud. Denne avgrensningen innebærer at selv om operatørene av boksene er forpliktet til å sørge for at ukrypterte sendinger slipper gjennom, er det ikke sikkert at disse vil bli formidlet med full funksjonalitet. jf. beskrivelsen av API over.

I tillegg regulerer direktivet bare tilgangskontrollen, dvs. dekryptering av krypterte signaler. Direktivet regulerer ikke andre potensielle portvaktfunksjoner, som utformingen av API og styringen av minnefunksjonen i dekoderen.²⁷³

270. Dette i motsetning til f.eks. standarder for overføring av lyd og bilder, jf. MPEG-standardene. The Digital Video Broadcasting-project (DVB), som er den viktigste internasjonale standardiseringsorganisasjonen på området, arbeider for tiden med forslag til en standard for API.

271. Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/47/EF om standarder for overføring av fjernsynssignaler. Som nevnt tidligere har Kulturdepartementet i Ot.prp.nr 51 (1998-99) Om lov om standarder ved overføring av fjernsynssignaler foreslått dette direktivet gjennomført i norsk rett, og Stortinget har vedtatt loven.

272. Direktivet forutsetter også at operatører av dekodere skal tilby kringkastere tilgang på ikke-diskriminerende vilkår.

Som utvalget omtalte i *"Tilgangskontroll - digitale dekodere"* i kapittel 3.4.3 har nordiske kringkastere og distributører etablert et samarbeid om en nordisk standard for digitale dekodere (NorDig). Målsettingen for dette arbeidet er bl.a. å fremme mest mulige «åpne» tekniske løsninger, mest mulig brukervennlig grensesnitt og fleksible mottakere med lang levetid. NorDig-samarbeidet resulterte i at man i 1998 ble enige om et teknisk spesifisering for digitale dekodere, basert på et såkalt åpent grensesnitt. Etter planen skal dekodere basert på NorDig-spesifikasjonen være i salg i Norge i løpet av 1999. Heller ikke NorDig-spesifikasjonen omfatter forslag til løsninger for alle potensielle portvaktfunksjoner. Blant annet dekker spesifikasjonen foreløpig ikke standard for utformingen av API.²⁷⁴

Roller til de digitale portvaktene illustrerer at uregulert markeds konkurranse ikke alltid frembringer det beste utfall for sluttbrukerne. Vertikalt integrerte aktører vil ikke nødvendigvis ha et ønske om å tilby brukerne et bredest mulig tilbud av tjenester. Tvert om kan det være bedriftsøkonomisk lønnsomt for disse å begrense publikums valgmuligheter, for derved å øke etterspørselen etter egne tjenester. Utvalget vil imidlertid peke på at det ikke er gitt at operatørene av dekodere vil ha et entydig ønske om å innføre proprietære løsninger. Som utvalget har vært inne på tidligere, vil løsninger som begrenser publikums valgmuligheter kunne undergrave folks tillit til de nye tjenestene, noe som kan føre til at også etterspørselen etter slike tjenester blir mindre. Samtidig har lansering av slike tjenester vist seg å være svært kapitalkrevende, og i mange tilfeller risikofylt. Enkelte aktører vil derfor kunne se seg tjent med å markedsføre helt åpne løsninger, for på den måten å tiltrekke seg flest mulig kunder.

Etter utvalgets vurdering er de problemstillinger som portvaktene reiser så vesentlige, at det vil være nødvendig med visse rammer for markedet. Disse bør i minst mulig grad være teknologi-spesifikke. Myndighetene bør derfor være tilbakeholdne med å fastsette obligatoriske tekniske standarder for portvakt-funksjonene. Obligatoriske standarder vil kunne virke mot sin hensikt, ved at den teknologiske innovasjonsprosessen stanser opp.

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at standardiseringsarbeid fortrinnsvis bør skje i regi av markedsaktørene selv. Industriaktørene vil ha best forutsetninger for å vurdere grunnlaget for standarder og fortløpende ta stilling til eventuelle revisjonsbehov. Dette prinsipielle utgangspunktet utelukker imidlertid ikke at reguleringsmyndighetene kan stille krav i forhold til hvilke generelle hensyn som de tekniske løsningene bør ivareta.

Den fremtidige regulering bør bygge på europeisk rett på området. Det vil ikke være hensiktsmessig å utvikle et særegent nasjonalt rammeverk for denne typen utstyr.²⁷⁵ EU-kommisjonen har varslet en gjennomgang av TV-standarddirektivet. I forbindelse med denne gjennomgangen bør norske myndigheter argumentere for at virkeområdet utvides, slik at det også omfatter interaktive tjenester. Direktivet bør sannsynligvis også dekke samtlige potensielle portvaktfunksjoner i dekodere (API, styring av minnefunksjon), ikke bare tilgangskontrollen.

273. På grunn av utilstrekkelighetene i det rettslige rammeverket blir det i flere land, som f.eks. Frankrike, markedsført parallelle, proprietære tekniske løsninger.

274. Dette skal ha sammenheng med at man avventer et forslag til standard API-løsning fra DVB.

275. Dette vil neppe heller være mulig, fordi TV-standarddirektivet ikke tillater at medlemslandene innfører strengere regler.

Risikoen for at regulering av tekniske løsninger kan virke mot sin hensikt, tilsier at regulering bør skje ut fra hvilke overordnede hensyn som bør ivaretas. Ett slikt hensyn er at de tekniske løsningene må sikre sluttbrukerne størst mulig valgmuligheter. Man må unngå en situasjon der brukerne gjennom tekniske begrensninger blir låst til et begrenset tilbud av tjenester. Utvalget vil spesielt peke på viktigheten av at det totale tilbudet av åpne sendinger, typisk fra allmennkringkasterselskapene, fortsatt er tilgjengelige over alle distribusjonsplattformer. Signalene fra disse selskapene må kunne gjengis med full kvalitet. Dette innebærer at sendingene gjengis på sluttbrukernes TV-skjermer på en måte som yter kringkasterne full rettferdighet. For eksempel må kringkasterne være garantert mot at tilleggstjenester «skrelles av» på veien fra sendeselskap til sluttbruker.

En forutsetning for å oppnå dette er at operatørene av boksene forpliktes til å offentliggjøre tekniske spesifikasjoner knyttet til programvaren som benyttes. Et tilleggskrav kan være å kreve at de også skal sende ut varsler om planlagte oppgraderinger av denne programvaren, slik at kringkasterne rekker å tilpasse seg endringer.²⁷⁶

Det er sannsynligvis av mindre betydning om dekodeerne kan håndtere signaler distribuert over de ulike distribusjonskanalene, f.eks. både over kabel og satellitt. Dette har sammenheng med at konkurransen i det digitale markedet antakelig primært vil fortone seg som en konkurranse mellom ulike tjenester, ikke mellom ulike distribusjonssystemer.²⁷⁷ Like fullt vil standardisering også på tvers av distribusjonsplattformene være en fordel, fordi det vil fremme konkurransen mellom ulike distribusjonsplattformer. Dessuten vil det være kostnadsbesparende for kringkasterne, som da vil slippe å tilpasse sin utsending av signaler til forskjellige distribusjonssystemer.²⁷⁸

10.1.2 Elektroniske programoversikter

Boks 10.2 Utvalgets forslag:

– Kringkastingsloven bør åpne for regulering av utformingen av elektroni-

276. Etter åndsverkloven § 39i kan man dekompile program med sikte på å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å oppnå funksjonelt samvirke med et selvstendig utviklet program. Forutsetningen er at de nødvendige opplysningene ikke allerede er lett tilgjengelige, jf. åndsverkloven § 39i, 1.ledd bokstav b). Dette svarer til bestemmelsene om dekompilering i EUs direktiv for vern av datamaskinprogrammer. Det er usikkert om prinsippet er tilstrekkelig for å sikre at de nødvendige opplysninger om tekniske spesifikasjoner i boksene gjøres tilgjengelig.

277. Det er to forhold som peker mot at utviklingen på lengre sikt vil gå i denne retning. For det første vil det være byttekostnader knyttet til å skifte fra f.eks. satellitt til kabel. Antakelig vil de færreste forbrukere være villige til å pådra seg slike kostnader. For det andre kan kostnadsstrukturen innen kringkasting, som preges av høye faste kostnader og lave/fallende variable kostnader tilsa at de fleste kringkasterne vil være representert innen flest mulig distribusjonssystemer. Det vil altså være lite sannsynlig at de store kringkasterne vil distribueres eksklusivt over ett distribusjonssystem. På kortere sikt, mens det digitale TV-markedet ennå er i en introduksjonsfase, vil man imidlertid se en del eksempler på at plattformoperatørene tilbyr eksklusive programpakker, jf. f.eks. Canal Plus sitt kjøp av rettighetene til Premier League.

278. Fordi man i Storbritannia ikke har lyktes med en slik standardisering, må BBC operere tre ulike systemer for utsending av signaler for å betjene hhv. satellitt, kabel og jordnett.

ske programoversikter.

I "*Navigering - Elektroniske programoversikter*" i kapittel 3.4.4 beskrev utvalget hvilke funksjoner de elektroniske programoversiktene kan ventes å omfatte. Nedenfor vil utvalget gå nærmere inn på spørsmålet om i hvilken grad programoversiktene skaper nye utfordringer for myndighetene. Diskusjonen omkring programoversikter har for en stor grad dreiet seg om faren for at disse kan få en utforming som virker konkurransevridende i forholdet mellom ulike tjenesteleverandører, eller som fører til at allmennkringkasterne får en lite synlig plassering.

Et annet aktuelt tema har vært om man kan forvente at det blir utviklet en felles programoversikt for alle tjenesteleverandører, eller om de vil operere med individuelle programoversikter. I et brukerperspektiv er programoversiktens hovedfunksjon at den gjør det mulig å orientere seg i et stort mangfold av tilbud. Sett fra leverandørenes synsvinkel vil programoversikten fungere som et sentralt medium for markedsføring. Utvalget har tidligere vist til at innføringen av digital-TV kan ventes å føre til en generell kommersialisering av tilbudet, og til at brukerne må være forberedt på å betale mer for konsumet av kringkastingstjenester.

Kommersialiseringstendensene, sammen med den gradvise oppløsningen av kanalbegrepet, gjør det stadig viktigere for kringkasterne å opparbeide seg en gjenkjennelig profil i markedet. I denne sammenheng kan individuelle programoversikter fungere som et sentralt forum for salg av den enkelte leverandørs tjenester, og dermed også som en arena for opparbeiding av merkevarebevissthet. Disse mekanismene gjør at det fortoner seg som lite sannsynlig at kringkasterne vil gi avkall på denne muligheten til å drive med egenprofilering og merkevarebygging. Utvalget legger derfor til grunn at de aller fleste kringkastere høyst sannsynlig vil operere med individuelle elektroniske programoversikter, forutsatt at distribusjonskapasiteten tillater dette. Disse vil fremstå som mer eller mindre integrerte deler av kringkasternes tjenestetilbud. Utvalget kan ikke se at den konkrete utformingen av individuelle programoversikter reiser særlige reguleringsbehov, ut over det som er reflektert i generelt virkende regler i TV-direktivet.²⁷⁹ Ut fra konkurransemessige hensyn vil det imidlertid være viktig at dekodeerne er i stand til å vise flere alternative programoversikter, jf. omtalen i kapitlet foran av minnefunksjonen i dekodeerne.

Resonnementene omkring individuelle programoversikter bygger på en forutsetning om at det ikke dreier seg om programoversikter som oppnår en dominerende posisjon i markedet. Det er relativt kostbart å designe og administrere en elektronisk programoversikt. Av den grunn er det naturlig å forvente at det innenfor hvert distribusjonssystem vil utvikle seg en dominerende hjemmeside.²⁸⁰ Sannsynligvis vil dette være programoversikten til operatøren av dekodeeren. Operatøren vil antakelig sørge for at selskapets egen programoversikt automatisk kommer frem når abonnentene skrur på apparatet.²⁸¹ Det er mulig at operatørene vil tillate at brukerne i noen grad selv utformer indiv-

279. Dette gjelder f.eks. krav om merking av programmer som ikke er egnet for barn.

280. Et eventuelt jordbundet digitalt kringkastingsnett reiser særlige problemstillinger. Av kapasitetsmessige grunner vil alle tjenester som sendes innenfor samme multipleks sannsynligvis dele en felles programoversikt. Denne kan være utformet som en enkel menyside som leder brukerne videre til de individuelle programoversiktene (forutsatt at distribusjonskapasiteten tillater dette).

iduelle versjoner, som en parallell til individuelt tilpassede Internett-sider. Det er også mulig at brukerne vil kunne programmere inn en annen åpningsside enn den operatøren tilbyr. Like fullt kan man forvente at noen programoversikter vil oppnå en dominerende posisjon. Disse vil følgelig få en portvaktsfunksjon, der selve utformingen av programoversikten vil ha stor betydning for abonnentenes faktiske konsum av tjenestene. Struktureringen av slike programoversikter kan derfor representere en utfordring for reguleringsmyndighetene.

Ut fra konkurransemessige hensyn vil det være viktig å sikre at struktureringen av programoversiktene ikke fører til begrenset konkurranse i tjenestemarkedene. Konkurranseloven gir Konkurransetilsynet fullmakt til å gripe inn overfor programoversikter, dersom dette kan begrunnes utfra konkurransemessige hensyn.²⁸² Utvalget legger til grunn at denne fullmakten er tilstrekkelig til å ivareta konkurransemessige hensyn på en tilfredsstillende måte.

Kulturpolitiske hensyn peker i retning av å sikre at de norske allmennkringkasterne ikke «drukner» i det totale tilbudet. Dette kan motvirkes ved at myndighetene f.eks. stiller krav om at allmennkringkasterne skal være representert med et lett synlig ikon på inngangssiden. Dette vil sikre at brukerne kun trenger å trykke på én knapp på fjernkontrollen, for å bli brakt videre til en allmennkringkasters egen programoversikt. En mer drastisk fremgangsmåte vil være å kreve at åpningssiden til operatøren av en dekoder skal være helt nøytral, i den forstand at den ikke skal kunne assosieres med noen enkeltstående tjenesteleverandør. En slik åpningsside kunne være strukturert som en meny som viser tilknyttede tjenesteleverandører.²⁸³

Som utvalget nevnte i "*Navigering - Elektroniske programoversikter*" i kapittel 3.4.4 har man i Storbritannia valgt å regulere programoversiktene gjennom publisering av retningslinjer for utformingen av disse. Retningslinjene er gjennomsyret av prinsippet om ikke-diskriminering, ved at programoversiktene f.eks. ikke skal diskriminere mellom programmer levert over forskjellige distribusjonssystem eller mellom gratis- og betalingsprogrammer. I tillegg skal allmennkringkasterne være sikret «due prominence» i tilbudet.

Utvalget ser foreløpig ikke grunnlag for at man i Norge innfører en tilsvarende regulering. Digitale fjernsynstjenester befinner seg ennå i en startfase og man vet lite om hvordan de elektroniske programoversiktene vil se ut i praksis. Det er ikke gitt at markedsaktørene selv vil utvikle programoversikter som er uakseptable utfra kulturpolitiske hensyn. Dersom det likevel skulle vise seg at disse faktisk struktureres på en måte som går på tvers av slike hensyn, vil det antakelig være relativt kurant å justere programoversiktene i etter-

281.SOLs posisjon som det mest besøkte norske nettstedet på Internett illustrerer betydningen av å være aksessleverandør. De høye oppslagstallene til SOL antas å henge nært sammen med at Telenor Nextel er landets største tilbyder av Internett-aksess. Nextel-abonnenter får automatisk opp SOL som åpningsside. Selv om det er relativt enkelt for brukerne å skifte til en annen åpningsside, viser det seg i praksis at relativt få gjør det.

282.Jf. § 3-10 Inngrep mot konkurranseskadelig atferd, som gir tilsynet fullmakt til å gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i lovens § 1-1. Dette gjelder bl.a. forhold som kan opprettholde eller styrke en dominerende stilling i et marked ved hjelp av konkurransehennende metoder. Vedtak om inngrep kan gå ut på å nedlegge forbud eller å gi påbud, samt å gi tillatelse på vilkår.

283.I praksis vil en slik programoversikt tilsvare en «Event Schedule Guide», jf. omtalen av digitale portvakter i kapittel 10.1.

kant. Det skulle derfor ikke være nødvendig for myndighetene å gjennomføre regulering på dette området nå.

De problemstillinger programoversiktene reiser innebærer imidlertid at mediemyndighetene bør sikre seg hjemmel til om nødvendig å gi regulatoriske pålegg. Det er mulig at dagens kringkastingslov gir myndighetene et slik verktøy. Elektroniske programoversikter vil antakelig kunne karakteriseres som kringkasting. Følgelig må operatører av programoversikter ha konsesjon fra mediemyndighetene. Pålegg om struktureringen av programoversiktene kan tas inn som konsesjonsvilkår. Dette vil imidlertid være en lite effektiv reguleringsmetode, fordi adgangen til å justere konsesjonsvilkår midt i en konsesjonsperiode er begrenset. Utvalget anbefaler derfor at det i kringkastingsloven inntas en hjemmel til å regulere utformingen av elektroniske programoversikter.

10.2 Like muligheter for å delta i informasjonssamfunnet

Boks 10.3 Utvalget anbefaler:

- Det bør være en overordnet målsetning at alle deler av befolkningen, uavhengig av bosted, alder, kjønn eller sosial tilhørighet skal ha tilgang til IK-tjenester.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) har hatt en rask utbredelse de siste 20 årene, og benyttes på stadig flere områder i nærings- og samfunnsliv. Teknologien har muliggjort stadig nye anvendelser og tjenester/produkter, samtidig som nye bruksmåter og anvendelser har skapt etterspørsel etter, og gitt nye forutsetninger for, utvikling av teknologi.

IKT har også fått en tiltagende økonomisk betydning. En stor del av all økonomisk aktivitet forutsetter i dag anvendelse av IKT. I tillegg preges IKT-sektoren av sterk vekst. Samtidig har IKT fått et nedslagsfelt som gjør dem viktigere også i et videre samfunnsmessig og kulturelt perspektiv. Alle møter i dag konsekvensene av IKT som en integrert del av sitt daglige liv i form av nye redskaper og tjenester i hjemmet eller på arbeidsplassen.

Internasjonalt var det i 1980-årene et sterkt og ensidig fokus på teknologiske muligheter og målsetninger om nasjonal industriell konkurransekraft gjennom oppbygging av en sterk IKT-industriell base. Utover på 1990-tallet har fokus i større grad blitt rettet mot anvendelsene av IKT, hvordan disse skapes og hvilke samfunnsmessige og kulturelle implikasjoner dette har.²⁸⁴ Det har samtidig vokst frem en økende forståelse for at den teknologiske utvikling er et resultat av sosiale faktorer og politiske strategier, og ikke en uavhengig og ikke-kontrollerbar faktor som endrer samfunnet.

IKT gir nye muligheter for vekst og verdiskapning. Utviklingen legger også grunnlag for nye varer og tjenester, til lave priser og ofte tilpasset den enkeltes behov. Samtidig bærer utviklingen med seg utfordringer for sentrale verdier og rettigheter som samfunnet bygger på. Det er usikkerhet knyttet

284. Trond Buland: «Informasjonsteknologi i «det norske hus» - bærbjelke eller trussel?», 1998, utredning for forskningsprogrammet SKIKT, Norges forskningsråd.

bl.a. til om teknologien vil forsterke heller enn å redusere eksisterende sosiale forskjeller, om det blir skapt mindre eller flere jobber etc. Økt fokus på slike problemstillinger har bl.a. sammenheng med at teknologien har blitt en mer integrert del av folks hverdag og bevissthet, ikke minst som følge av økt mediaoppmærksomhet om Internett. Denne endrede oppfatningen av IKTs rolle i samfunnsutviklingen er også blitt reflektert i de fleste lands IKT-politikk og blitt satt på dagsorden i internasjonale organisasjoner. Sosiale og samfunnsmessige sider ved utviklingen vektlegges nå i mye sterkere grad enn tidligere, og mulige fordeler/ulemper er gjort til gjenstand for omfattende forskning, bevisstgjøring og diskusjon. IKT inngår i og er etter hvert sentralt på alle politikkområder.

Det er generell enighet om at det er behov for en aktiv offentlig politikk for å ivareta sentrale samfunnshensyn i IKT-utviklingen, slik at alle får anledning til å utnytte de mulighetene IKT-utviklingen skaper og at en utvikling med nye sosiale skillelinjer motvirkes. Det er imidlertid sterk variasjon med hensyn til hvilke virkemidler de enkelte land tar i bruk for å oppnå en slik overordnet målsetning. Tilgang, brukervennlighet, kompetanse, tillit og tiltro for den enkelte fremheves imidlertid som nøkkelfaktorer for å kunne møte utfordringene.

Mange land har ambisjoner om å ligge langt fremme i utnyttelsen av IKT som grunnlag for å styrke vekst og sysselsetting. Norge har på mange måter et godt utgangspunkt for å ta del i denne veksten. For en stor del har det vært målbevisst og strategisk satsing som har ligget bak det utgangspunkt vi i dag har. Dersom Norge fremdeles skal ligge i fremste rekke i bruken av IKT kreves en fortsatt målbevisst satsing og en offensiv politikk bl.a. for å sikre en avansert infrastruktur for IK-tjenester, men også en bred kompetansesatsing ift. teknologi, bruksmåter og samfunnsmessige forutsetninger og implikasjoner av IKT-utviklingen.

Utvalget mener at en avgjørende forutsetning for at en slik politikk skal lykkes er at hele befolkningen integreres i utviklingen. Det bør derfor være en overordnet målsetning at alle deler av befolkningen, uavhengig av bosted, alder, kjønn eller sosial tilhørighet skal ha tilgang til IK-tjenester. I dette ligger at alle bør ha aksess til IK-tjenester, at dette bør skje på rimelige vilkår og at alle bør kunne ha tilstrekkelige ferdigheter til å benytte IK-tjenestene. Utvalget vil under peke på noen hovedpunkter og forutsetninger for en politikk for hvordan dette kan oppnås.²⁸⁵

For det første bør myndighetene ta sikte på å få mest mulig positive effekter ut av det potensial som ligger i liberaliseringen av telesektoren, samt utvikling av ny regulering. Regelverket for telesektoren og aksess til telenett har stor betydning for tilgjengeligheten av infrastruktur for IK-tjenester over hele landet, utvikling av nye tjenester og pris/kvalitet på disse. Selv om ikke alle forventede virkninger av teleliberaliseringen ennå har blitt realisert i Norge, kan vi så langt se at prisene går nedover og at nye tjenester for en stor del tilbys på like vilkår over hele landet. Virksom konkurranse er imidlertid ikke en tilstrekkelig garanti for at markedet på sikt vil frembringe de ønskede tjenester, eller for at det ikke kan utvikle seg differensierte priser/tilbud i ulike deler av markedet som følge av at konkurransen har ulik styrke. I telerregelverket er det derfor bygd inn samfunnspolitiske hensyn som skal

285. Utvalget har avgrenset seg fra å gå i detalj med hensyn til hvordan dette skal oppnås, samt å redegjøre for alle de initiativ og satsninger i regi av myndigheter, bedrifter eller organisasjoner, som er satt i gang eller som er planlagt på ulike politikkområder.

motvirke en slik utvikling, bl.a. gjennom pålagte landsdekkende tjenester og en maksimalprisordning for noen tjenester. En evt. utvidelse av disse ordningene reiser flere spørsmål som er nærmere diskutert i "*Pålagte landsdekkende tjenester*" i kapittel 8.1.3.3.

For det andre kan en utvikling med muligheter for alle oppnås gjennom at befolkningen gis likeverdige muligheter til deltakelse og integrering i sosiale og økonomiske aktiviteter. Det er to dimensjoner som er sentrale i forhold til å oppnå dette, og som henger nøye sammen:

- *Sikre tilgjengelighet til informasjon* er avgjørende for at befolkningen skal ha like muligheter til deltakelse og ytringer i beslutningsprosesser. Dette kan sikres gjennom muligheter for teknisk aksess til infrastruktur som gir tilgang til et bredt tilbud av IK-tjenester, samt at hver enkelt har nødvendige ferdigheter til å få tilgang til slike tjenester. IKT-utviklingen åpner for nye former for deltakelse i samfunnslivet og samhandling mellom mennesker, som kan styrke den enkeltes adgang til medinnflytelse. Men dersom f.eks. flere offentlige tjenester gjøres on-line må det sikres at folk har like muligheter for tilgang til innholdet i tjenestene. Fordi ikke alle har tilgang til nødvendig utstyr hjemme, må det sikres et lett tilgjengelig tilbud om tilgang til offentlig informasjon f.eks. gjennom bibliotekene eller egne offentlige informasjonssentra.
- *Unngå sosiale forskjeller i adgangen til kunnskap og informasjon* er også viktig, fordi den enkeltes forutsetninger med hensyn til muligheter for tilgang og ferdigheter til å bruke IKT kan variere ut fra faktorer som økonomi, alder kjønn, holdninger/verdier, kompetanse osv. Det er viktig å aktivt motvirke en mulig utvikling der muligheter kun gis til begrensede grupper og ikke til de mange. Siden enkelte grupper kan ha særlige behov, f.eks. eldre og funksjonshemmede, er det viktig at det legges vekt på valgfrihet og brukervennlighet både gjennom eksisterende og nye reguleringer, gjennom standarder og gjennom særskilte sektorpolitiske tiltak. Alle som ønsker det må i tillegg få anledning til å tilegne seg nødvendige ferdigheter om IKT, både som verktøy og hjelpemiddel til å tilegne seg nye kunnskaper. Utdanning, livslang læring og kompetanse vil være nøkkelfaktorer for å møte slike utfordringer. For å få til dette må det bl.a. sikres at skolene har tilstrekkelig IKT-utstyr, at IKT er en integrert del av undervisningen og at lærerne har tilstrekkelige ferdigheter. Det er også viktig å benytte bibliotekene som aktiv kilde for å til tilgang til informasjon og kunnskap, men også for å få veiledning i framhenting av informasjon.

Kapittel 11

Forvaltningspolitiske problemstillinger

Tele- og kringkastingssektorene er underlagt sektorspesifikke reguleringer, med egne myndigheter til å føre tilsyn med regelverket og utøve forvaltningssoppgaver. I tillegg er det en rekke andre tilsynsmyndigheter som forvalter lovverk som kommer til anvendelse for de berørte sektoren, bl.a. Konkurransetilsynet. De ulike sektormyndighetene på tele- og kringkastingsområdet og deres oppgaver er beskrevet i "*Gjeldende rett*" i kapittel 5.

Myndighetssiden blir også berørt av de endringsprosesser som konvergensen forårsaker. Forvitringen av bransjegrenser fører til at sektormyndigheter får flere kontaktpunkter seg i mellom. I dette kapitlet vil utvalget drøfte i hvilken grad konvergensutviklingen bør få konsekvenser for kompetansefordelingen mellom ulike myndigheter.²⁸⁶ Utvalgets vurderinger tar utgangspunkt i at det bør være en målsetning å sikre størst mulig konsistens i utøvelsen av offentlig myndighet, klar ansvarsdeling mellom ulike myndighetsorganer, mest mulig kompetente organer og effektiv utnyttelse av samlede administrative ressurser, jf. "*Grunnlaget for utvalgets vurderinger*" i kapittel 6.

11.1 Sentralforvaltningen

Boks 11.1 Utvalgets forslag:

- Når alt regelverk for IKT-sektorene er samlet innenfor rammene av én lov bør også det overordnede myndighetsansvar samles i ett departement.

Det er i hovedsak Kulturdepartementet, Samferdselsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet som er de overordnede myndigheter for IKT-sektorene. Kulturdepartementet legger grunnlaget for mediepolitikken og har et overordnet ansvar for mediereguleringen og tilsynsfunksjonene på medieområdet. Samferdselsdepartementet legger grunnlaget for telepolitikken og har et overordnet ansvar for telepolitikken og tilsynsfunksjonene i telesektoren. IT-sektoren er ikke underlagt særlige reguleringer, men Nærings- og handelsdepartementet har det koordinerende ansvar for sektoren - herunder ansvaret for samordningen av regjeringens IT-politikk.

Dagens regulering av tele- og kringkastingssektorene er preget av at disse er regulert som «vertikale» sektorer. Utvalget konkluderte i "*Regulering av IKT-sektorene sett i sammenheng*" i kapittel 7 med at det per i dag ikke er knyttet stor usikkerhet til grensedragningen mellom tele- og kringkastingslovene. Usikkerheten mellom henholdsvis tele-, kringkastingslov og Internett-baserte

286. Utvalget har bl.a. valgt å avgrense seg fra å ta opp spørsmål knyttet til virkninger for myndighetene som følge av globaliseringsprosessen. Internasjonale forpliktelser reduserer Norges formelle handlingsrom, mens det faktum at mange IK-tjenester distribueres internasjonalt i mange tilfeller kan redusere det reelle handlingsrommet for myndighetene.

tjenester er noe større, men har heller ikke skapt grensedragningsproblem av betydning. Det er imidlertid sannsynlig at konvergensutviklingen vil medføre at usikkerheten knyttet til grensedragningen mellom sektorene etter hvert vil øke, og at det blir et tiltakende behov for et helhetlig perspektiv på reguleringen. Det vil fortsatt i noen tid være hensiktsmessig å videreføre et vertikalt reguleringssystem. For å gjøre presset på reguleringssystemet mindre har utvalget anbefalt justeringer av ansvarsdelingen mellom tele- og kringkastingslovene og presiseringer i kringkastingsdefinisjonen. Utvalget ser imidlertid ikke at det på kort sikt er behov for ytterligere endringer i ansvarsforholdet mellom Samferdselsdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet.

På lang sikt er det utvalgets anbefaling at alt IKT-regelverk bør samles i én lov. Hovedbegrunnelsen for dette er at det tradisjonelle skillet mellom tele-, kringkastings- og IT-sektorene etter hvert vil være vanskelig å opprettholde, og at det er behov for et samlet perspektiv på reguleringen. Som utvalget tidligere har pekt på er det imidlertid vanskelig å tidfeste akkurat når dette bør skje, men utvalget har antydnet at en fullført digitalisering av kringkastingssektoren vil utgjøre et vannskille. Etter hvert som tradisjonelle sektorgrenser blir mindre relevant blir det også større behov for å foreta endringer i dagens ansvarsfordeling mellom Samferdselsdepartementet, Kulturdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet.

Utvalget anbefaler at senest på det tidspunkt alt IKT-regelverk samles i én lov, eventuelt også tidligere, bør det overordnede myndighetsansvaret for IKT-sektoren samles. Dette vil gi det best mulige grunnlag for et helhetlig perspektiv på de politiske og rettslige rammebetingelsene for IKT-sektoren.

Utvalget ser det som avgjørende at det blir foretatt løpende vurderinger av hvilke endringer det underveis er behov for å gjennomføre, samt når tiden er moden for å samle alt IKT-regelverk i én lov. Dette krever at de berørte myndigheter sørger for tett samarbeid med hverandre, men også ikke minst med berørte aktører i IKT-sektoren. Utvalget viser i den sammenheng til forslaget i "[Regulering av IKT-sektorene sett i sammenheng](#)" i kapittel 7 om opprettelse av et kontaktutvalg for IKT-sektorene, til støtte for Samferdselsdepartementets, Kulturdepartementets og Nærings- og handelsdepartementets arbeid med fremtidig regulering.

11.2 Post- og teletilsynet og Statens medieforvaltning

Boks 11.2 Utvalgets forslag:

- Statens medieforvaltning og Post- og teletilsynet bør slås sammen til én etat når lovregulering av IKT-sektorene er samlet i én lov og ett departement har totalansvaret for reguleringen av sektorene.

Statens medieforvaltning er underlagt Kulturdepartementet og har som hovedoppgave å være forvaltningsorgan for kringkasting og lokalkringkasting. Medieforvaltningen er bl.a. konsesjonsorgan for nærkringkasting, sendernett og videresending av kringkasting, og fører også tilsyn og kontroll med at regelverket overholdes. Post- og teletilsynet er underlagt Samferdsels-

departementet, og er kontroll- og tilsynsorgan på teleområdet. Sentrale ansvarsområder er bl.a. å utarbeide forskrifter, forestå frekvens- og nummerforvaltning, godkjenne teleutstyr m.m.

Berøringspunktene mellom Post- og teletilsynet og Statens medieförvaltning er knyttet til regulering av kringkastingsnettene. Som utvalget beskrev nærmere i "*Kompetansefordelingen mellom ulike myndigheter*" i kapittel 7.4.3 er anlegg av kringkastingsnett i dag gjenstand for dobbeltregulering, ved at anleggelse av slike nett krever konsesjon både iht. tele- og kringkastingensloven. Teleloven krever i tillegg at det må foreligge tillatelse for å ta i bruk frekvensspekteret. Tilbydere som vil anlegge av kringkastingsnett må i dag derfor forholde seg til to konsesjonsmyndigheter.

Utvalget har foreslått at all regulering av distribusjon samles i teleloven. Som følge av dette har utvalget anbefalt å oppheve bestemmelsen i § 2-2 i kringkastingensloven om konsesjonsplikt for anlegg for kringkasting og for videresending av kringkasting, jf. "*Vurdering av endringsbehov i gjeldende rett*" i kapittel 8.2. Utvalget har likevel kommet til at hensynet til å kunne realisere kulturpolitiske mål tilsier at konsesjonsplikten for kringkasting etter § 2-1 i kringkastingensloven opprettholdes inntil videre. Kringkastere som sender over eteren vil derfor i en periode fremover likevel bli gjenstand for dobbeltregulering.

Utvalget ser ikke noe grunnlag for på kort sikt å endre kompetansefordelingen mellom Post- og teletilsynet og Statens medieförvaltning. På lengre sikt, når all IKT-regulering er samlet i én lov og ett departement eventuelt har totalansvar for sektorene, bør etatene slås sammen.

11.3 Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet

Som utvalget har vært inne på tidligere har både konkurranseloven og teleloven som formål å fremme effektiv ressursbruk. Både tele- og konkurransemyndighetene har derfor et ansvar for å føre tilsyn med konkurransen i telemarkedet.

Utvalget mener at samarbeidsavtalen mellom Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet, jf. bl.a. "*Tilsynsmyndigheter og tilsyn*" i kapittel 5.1.8, på kort sikt tilsier at det ikke er behov for endringer i ansvarsfordelingen mellom tilsynene. Det er imidlertid viktig med tett og løpende samarbeid mellom tilsynene og overordnede myndigheter for å sikre en klarest mulig ansvarsdeling i en situasjon med overlappende kompetanse mellom tilsynene.

På lengre sikt vil det være grunnlag for endringer i tilsynsordningen av telemarkedet. Et spørsmål som er viktig i den sammenheng er hvorvidt det vil være behov for en egen sektorspesifikk regulering av telemarkedet, eller om reguleringen i økende omfang kan skje med utgangspunkt i konkurranseloven. Som utvalget har vært nærmere inne på i "*Vurdering av endringsbehov i gjeldende rett*" i kapittel 8.1 og 8.4 får telemarkedet gradvis flere likhetstrekk med ordinære markeder, og behovet for sektorspesifikk lovgivning på teleområdet vil således etter hvert avta. Konkurranserettslige regler vil følgelig få en tilsvarende viktigere rolle, noe som også vil måtte påvirke ansvarsfordelingen mellom de ulike tilsynsmyndigheter.

Kapittel 12

Økonomiske og administrative konsekvenser

Konvergensutvalget har i denne utredningen vurdert i hvilken grad gjeldende regulering på tele- og kringkastingsområdet er tilpasset konvergensutviklingen, og gitt anbefalinger om tiltak innenfor henholdsvis tele- og kringkastingslovgivningen, samt annen relevant lovgivning. Utvalgets nærmere drøftinger og anbefalinger er samlet i kapittel 6-11. Utvalget har i sine drøftinger dels gitt anbefalinger med hensyn til hovedinnretninger og prinsipper for framtidig regulering, og dels kommet med konkrete forslag til ny/endret regulering. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene drøftes i dette kapitlet.

Behov for en mer «horisontal» tilnærming til reguleringen av tele-, kringkastings- og IT-sektorene

Konvergensutviklingen medfører at grensene mellom sektorene endres og delvis forsvinner. Utvalget ser behov for en gradvis omlegging i retning av et mer «horisontalt» reguleringssystem for IKT-sektoren. Utvalget anbefaler at overgangen til en mer horisontal reguleringsform skjer i to trinn:

- *På kort sikt* er det tilstrekkelig med en justering av ansvarsdelingen mellom tele- og kringkastingslovene, slik at kringkastingsloven i noen grad rendyrkes som en lov som regulerer innholdet i kringkastingstilbudet og teleloven mer rendyrkes som en lov som regulerer distribusjon. De konkrete anbefalingene fra utvalget om endringer på kort sikt fremgår i omtalen av respektive tele- og kringkastingsloven under. Utvalgets anbefaling om en justering av ansvarsdelingen mellom tele- og kringkastingslovene har ikke spesielle økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalget ser heller ikke på kort sikt behov for å endre på myndighetsstrukturen. Utvalget har imidlertid foreslått at det til støtte for Samferdselsdepartementets, Kulturdepartementets og Nærings- og handelsdepartementets arbeid med framtidig regulering opprettes et kontaktutvalg. Det forutsettes at eventuelle kostnader ved dette dekkes innenfor eksisterende rammer.
- *På lengre sikt* bør alt regelverk som vedrører IKT-sektorene spesielt samles i én lov.

Utvalgets forslag om å samle alt regelverk som berører IKT-sektorene i én lov vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Før et konkret forslag om sammenslåing av lovverk legges fram vil det være behov for nærmere utredninger og vurderinger på flere områder. Etter utvalgets syn er det ønskelig at ett departement har totalansvar når all regulering av IKT-sektorene er samlet innenfor rammene av ett lovverk. Utvalget anbefaler videre at Statens medieforvaltning og Post- og teletilsynet fra samme tidspunkt samles til én organisasjon. Endringer i myndighetsstrukturen vil gi administrative kostnader i en innledningsfase, men vil også gi samordningsgevinster i form av bedre og mer effektiv utnyttelse av den offentlige innsatsen på området. De økonomiske og administrative konsekvensene vil være avhengig av den endelige utforming av forslagene til endringer. Utvalget har derfor ikke funnet det hensiktsmessig å vurdere nærmere gevinster og kostnader nå.

Teleloven

Utvalgets vurderinger av endringsbehov i teleloven er dels av prinsipiell karakter, dels i form av mer konkrete tiltak.

Utvalget anbefaler, jf. over, at rammeverket for distribusjonsnettene gjøres mer teknologinøytralt og at det gjennomføres en horisontal regulering av infrastrukturen med utgangspunkt i teleloven. De fleste bestemmelsene om distribusjonsnett finnes allerede i teleloven med tilhørende forskrifter. For å få til en harmonisert regulering av distribusjonsnett kreves derfor kun revisjon av kringkastingsloven på enkelte punkter, jf. omtale under. Dette antas å ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Utvalget peker ellers på at det fortsatt i en del år vil være behov for sektorspesifikk regulering av teleområdet, men at det bør skje en gradvis overgang til å regulere sektoren med utgangspunkt i generell konkurranserett. Utvalget har f.eks. vist til at økt konkurranse på distribusjonsleddet vil redusere behovet for de kravene som stilles til netteiere med sterk markedsstilling med hensyn til åpne nett. Dette vil kunne ha administrative konsekvenser i form av endringer i myndighetsstruktur, jf. over, som bør utredes nærmere på et senere tidspunkt.

Utvalget mener at målet om at hele befolkningen skal ha tilgang til grunnleggende teletjenester bør stå fast, og at denne målsetningen bør knyttes til totaliteten i tilbudet av infrastrukturer. Dette forslaget vil ikke i seg selv ha vesentlige økonomiske og administrative kostnader.

Utvalget har følgende konkrete forslag i tilknytning til teleloven:

- Norske myndigheter bør snarest sette i gang et arbeid med et norsk innspill til EU-kommisjonen om utformingen og anvendelsen av det sett av overordnede prinsipper som er foreslått å skulle danne utgangspunkt for fremtidige reguleringsforslag i EU/EØS. Parallelt med dette anbefaler utvalget at telemyndighetene, i samarbeid med konkurransemyndighetene, setter i gang et arbeid med sikte på å kartlegge hvilke virkemidler som bør anvendes i utformingen av fremtidig regulering.
- Telemyndighetene bør legge opp til en enhetlig regulering av faste og mobile tjenester, og Norge bør gi innspill om dette til EUs revidering av regelverket for telemarkedet.
- Den begrensning som Telenor er pålagt om ikke å ha strategiske eierposisjoner i selskaper som driver med programvirksomhet oppheves.

Utvalgets flertall anbefaler i tillegg følgende:

- De deler av regelverket for teletorg som vedrører innhold oppheves.
- Telelovens bestemmelse om fremføringsrett oppheves.

Utvalget mener disse forslagene bør gjennomføres på kort sikt, men at dette i seg selv ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative kostnader. Eventuelle kostnader ved disse forslagene kan dekkes innenfor eksisterende rammer.

Kringkastingsloven

Utvalgets drøftinger av endringsbehov i kringkastingsloven er dels av prinsipiell karakter og dels i form av mer konkrete forslag.

Utvalget er kommet til at særreguleringen av kringkastingssektoren bør opprettholdes p.t. når det gjelder konvensjonelle kringkastingstjenester, men at denne reguleringen etter hvert får mindre relevans. Utvalget anbefaler at kringkastingsbegrepet klargjøres for å sikre at f.eks. de fleste interaktive elektroniske tjenester ikke omfattes av kringkastingsdefinisjonen.

Utvalget har følgende konkrete forslag knyttet til kringkastingsloven og kringkastingsforskriften:

- Begrepet kringkasting i lovens § 1-1 bør presiseres, slik at det blir klart at det omfatter et samtidighetskriterium.
- Konesjonsplikten i lovens § 2-1 for å drive med kringkasting opprettholdes på kort sikt, men bør oppheves når frekvenser som i overgangsfasen vil være forbeholdt analog distribusjon kan frigjøres.
- Bestemmelser i § 2-2 om konesjonsplikt for anlegg for kringkasting og for videresending av kringkasting oppheves.
- Forbudet i kringkastingsforskriftens § 7-11 om at kabel-TV operatører driver med kringkasting oppheves.
- Alt regelverk som regulerer NRK spesielt bør overføres til en egen særlov. NRK bør underlegges konesjonsplikt.
- Kringkastingsloven suppleres med en hjemmel for mediemyndighetene til å unnta individuelle virksomheter og tjenester fra hele, eller enkelte deler av lovens bestemmelser.

Utvalgets flertall anbefaler i tillegg følgende:

- Bestemmelser om valg av kringkastingssendinger i kabelnett i § 4-4 bør vurderes opphevet.
- Bestemmelser om forbud mot videresending av visse programkategorier i § 4-5 bør vurderes opphevet.

En del av utvalget anbefaler også følgende:

- Bestemmelser om plikt til videresending i § 4-3 bør vurderes opphevet.

Disse forslagene foreslås gjennomført på kort sikt, men har i seg selv ikke spesielle økonomiske og administrative kostnader. Eventuelle kostnader ved disse forslagene kan dekket innenfor eksisterende rammer.

Utvalget har i tillegg anbefalt at Kulturdepartementet foretar en full gjennomgang av regelverket, dels for å tilpasse lovverket til konvergensutviklingen, dels ut fra hensynet til forenkling og fjerning av unødige bestemmelser. Også eventuelle kostnader ved dette forutsettes dekket innenfor eksisterende rammer.

Straffeloven

- Utvalget anbefaler at straffelovens bestemmelser om redaktøransvaret utvides til å gjelde for alle medier der det er mulig å utpeke en person som har et funksjonelt redaktøransvar.
- Redaktøransvaret innenfor kringkastingssektoren bør knyttes til funksjon, ikke til stillingskategorier.
- Man bør være tilbakeholden med å pålegge mellommenn et ansvar for å vurdere lovligheten av ytringer som formidles over Internett.
- Prosesslovgivningens bestemmelser om kildevern bør gjøres medienøy-

trale.

Utvalget forutsetter at eventuelle kostnader ved disse forslagene dekkes innenfor eksisterende rammer.

Konkurranseloven

- Konvergensutviklingen gjør det ikke påkrevet med endringer i loven. Praktiseringen av lovens bestemmelser må imidlertid tilpasses endringene i markedsforholdene.
- Utvalget vil fremheve at konkurranseloven bør få en stadig mer sentral rolle, etterhvert som behovet for sektor-spesifikk regulering innen telesektoren blir mindre.

Utvalget forutsetter at eventuelle kostnader ved disse forslagene dekkes innenfor eksisterende rammer.

Film- og videogramloven

- Utvalget anbefaler en fornyet gjennomgang av loven, sett i lys av utviklingen av digital distribusjon av videogrammer.

Utvalget forutsetter at eventuelle kostnader ved dette forslaget dekkes innenfor eksisterende rammer.

Opphavsrettslovgivningen

- Avtalelisensordningen for kringkasting bør opprettholdes.
- Produsenter av materiale må være seg bevisst behovet for å klarere rettigheter for distribusjon over ulike plattformer.
- Det bør arbeides med å finne praktiske løsninger som sikrer at kulturpolitisk verdifullt arkivmateriale ikke blir liggende uutnyttet.

Utvalget forutsetter at eventuelle kostnader ved disse forslagene dekkes innenfor eksisterende rammer.

Eierskapsloven

- Utvalget gir sin tilslutning til Kulturdepartementets forslag om at medieeierskap utelukkende skal reguleres gjennom eierskapsloven.
- Eierskapsloven for mediesektoren er avgrenset til erverv av dagspresse og kringkastingsforetak. Utvalget anbefaler at loven gjøres gjeldende også for elektroniske medier.

Utvalget forutsetter at eventuelle kostnader ved dette forslaget dekkes innenfor eksisterende rammer.

Allmennkringingstilbudet i et konvergensperspektiv

Utvalgets drøftinger og tilrådinger om allmennkringkasternes rolle er i hovedsak av prinsipiell karakter.

Utvalget peker på at allmennkringkasterne trolig vil få problemer med å forsvare sine tradisjonelle markedsandeler i et digitalt miljø. Samtidig mener utvalget at konvergensutviklingen forsterker begrunnelsene for et allmennkringkastingstilbud. Allmennkringkasterne vil bl.a. kunne fylle en rolle som viktige korrektiver til det markedet selv vil frembringe av tjenester. Dersom man ønsker nasjonal programproduksjon mener utvalget at myndighetene må føre en politikk som stimulerer allmennkringkastingsvirksomhet.

Utvalget peker også på at flest mulig kulturuttrykk bør gjøres tilgjengelig i digital form. Støtte- og stimuleringsordninger på kulturområdet som har en mediespesifikk utforming, bør vurderes nærmere.

Utvalget anbefaler at allmennkringkasterne gis forutsigbarhet mht. analog utfasing. Dette kan skje ved at myndighetene f.eks. gir signal om at de analoge sendingene vil bli tillatt avsluttet senest fire år etter at 50 % av befolkningen har digitale mottakere.

Utvalget har ikke gått nærmere inn i økonomiske eller administrative konsekvenser av de prinsipielle anbefalingene over.

Digitale «portvakter» og like muligheter til deltakelse

- Utvalget anbefaler at Norge gir innspill til EUs revisjon av TV-standarddirektiv, slik at det omfatter interaktive tjenester og alle potensielle portvaktfunksjoner.
- Det foreslås innarbeidet en hjemmel i kringkastingsloven til å regulere elektroniske programoversikter.

Utvalget forutsetter at eventuelle kostnader ved dette forslaget dekkes innenfor eksisterende rammer.

Utvalgets tilrådinger med hensyn til like muligheter til deltakelser er i hovedsak av prinsipiell karakter. Det bør være en overordnet målsetning at alle deler av befolkningen, uavhengig av bosted, alder, kjønn eller sosial tilhørighet skal ha tilgang til IK-tjenester. Utvalget har ikke tatt stilling til hvordan dette skal finansieres.

V e d l e g g 1

Ordliste

A D S L

(Assymetric Digital Subscriber Line). Gjennom ulike (x)DSL-teknologier kan eksisterende kobberkabelnett utnyttes til tjenester med behov for høy overføringskapasitet. F.eks. video på forespørsel.

A P I

(Application Programming Interface). Et sett av rutiner som et program benytter for å utføre og bestille tjenester som utføres av operativsystemet i en datamaskin.

B i t

(Binary digit), dvs. binært siffer. Grunnleggende informasjonsbærende enhet i databehandling, uttrykt som et valg mellom to muligheter (f.eks. enten 0 eller 1).

B å n d b r e d d e

Uttrykker overføringskapasiteten, dvs. datastrømmen pr. tidsenhet i et system. En vanlig inndelingsmåte for båndbredde er smalbånd (opp til 64 kbit/s), mellombånd (fra 64 kbit/s til 2 Mbit/s) og bredbånd (over 2 Mbit/s).

C D - r o m

(Compact Disc Read Only Memory). Lagringsmedium for digitale data, som anvender en laserstråle for avlesning av data fra en CD-plate.

C h a t

Dvs. «småprat». Populært navn på en funksjon på Internett som gjør at to eller flere brukere kan kommunisere i sanntid ved å skrive meldinger på tastaturet.

D A B

(Digital Audio Broadcasting). Digital lydkringkasting.

D C S - 1 8 0 0

(Digital Cellular System). Europeisk mobiltefontjeneste (tilsvarende GSM) i frekvensbåndet 1800 Mhz. Basert på standarder fra ETSI (Europeisk standardiseringsorgan for kringkasting og telekommunikasjon).

D V B

(Digital Video Broadcasting), dvs. digitalt fjernsyn.

D V B - T

(Digital Video Broadcasting - Terrestrial). Digitalt jordbundet fjernsyn. Brukes også for å referere til den familie av standarder for distribusjon av digitalt jordbundet fjernsyn som DVB har utarbeidet og som er godkjent av ETSI.

D V D

(Digital Versatile Disk). En ny type lagringsmedium som benytter optiske plater av samme størrelse og utseende som CD-ROM. Lagringskapasiteten er langt høyere enn CD-ROM.

E k s t r a n e t t

Lukket nettverk bestående av f.eks. en bedrift og bedriftens leverandører og/eller kunder.

E l e k t r o n i s k p o s t

Også kalt e-post. Meldinger og dokumenter som utveksles gjennom nettverk ved hjelp av spesifikke e-post adresser.

E l e k t r o n i s k p r o g r a m o v e r s i k t

Også kalt elektronisk programguide (EPG). Verktøy som letter brukerens navigering i et stort tilbud av programmer og andre tjenester.

G S M

(Global System for Mobile Communications). Felleseuropeisk digitalt mobiltelefonsystem.

D i g i t a l d e k o d e r

Også kalt set-top boks. Apparat som mottar og dekode digitale signaler til analoge signaler. Dekoderen inneholder videre et system for adgangskontroll. Dekoderen vil etter hvert også romme en lagringsfunksjon, slik at dekode kan ta opp programmer for senere avspilling.

G r e n s e s n i t t

Kontaktflaten mellom ulike funksjoner eller deler i et system, f.eks. mellom sluttbruker og tjenesteleverandører (brukergrensesnitt).

F T P

(File Transfer Protocol). Internettjeneste som via TCP/IP gir tilgang til filer og kataloger på en maskin. Etter at en bruker har logget seg på en FTP-tjener, kan han/hun liste filer og kataloger, overføre filer i begge retninger osv.

H T M L

(Hypertext Markup Language). Navnet på språket som brukes for å lage web-dokumenter.

H T T P

(Hyper Text Transport Protocol). Protokoll som brukes for overføring av WWW-sider. HTTP definerer hvordan meldinger formateres og overføres, og hvordan Web-tjenere og Web-lesere skal svare på ulike kommandoer.

H y p e r l i n k

En hyperlink er en predefinert forbindelse mellom ett objekt og et annet f.eks. på WWW. Linken vises på skjermen som et ikon eller en uthevet tekst. Leseren blir flyttet videre til den informasjonen lenken er knyttet til ved (vanligvis) å klikke med musa på hyperlinken.

H y p e r t e k s t

Hypertekst er tekst som er bygget opp slik at vi kan navigere oss gjennom den ved å klikke på enkelte ord eller bilder i teksten. Hypertekst skal fungere slik at vi kan velge å lese mer om enkelte emner, ved å klikke på referanser (lenker) i teksten.

I K T

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

I K - t j e n e s t e r

Fellesbetegnelse på alle informasjons- og kommunikasjonstjenester.

I n t e r n e t t

Er et stort og åpent internasjonalt datanettverk, som består av tusenvis av mindre nettverk over hele verden. Kommunikasjon over Internett foregår ved hjelp av IP-protokoller. En rekke ulike tjenester tilbys via Internett, bl.a. overføring av datafiler (FTP), elektronisk post, World Wide Web etc.

I n t e r n e t t - l e v e r a n d ø r

Bedrift eller institusjon som tilbyr Internett-tjenester, f.eks. tilkobling, e-post etc.

I n t r a n e t t

Internt datanett (f.eks. innenfor en bedrift) som kan benytte samme teknologi som Internett, men som ikke er tilgjengelig for utenforstående.

I P - a d r e s s e

Ofte kalt Internett-adresse. En adresse som benyttes for å identifisere en maskin på Internett. Består av et identifikasjonsnummer, f.eks. 128.127.50.224.

I P - p r o t o k o l l e r

Navn på en samling av kommunikasjonsprotokoller som utgjør det felles regelverk for kommunikasjon via Internett. De viktigste protokollene er TCP (Transmission Control Protocol) og IP (Internett Protocol). I tillegg omfattes ofte andre protokoller som f.eks. Telnet, SMTP og UDP.

I S D N

(Integrated Service Digital Network). Digitalt nett som integrerer flere typer tjenester: tale, tekst, data og bilde.

K o m m u n i k a s j o n s - p r o t o k o l l

Sett av regler og prosedyrer som er brukt til å formulere standarder for overføring av informasjon mellom enheter i et nettverk eller mellom en maskin og eksterne enheter tilknyttet maskinen.

K o m p r i m e r i n g

En teknikk som reduserer informasjonsmengden og dermed sparer lagerplass ved å eliminere hull, tomme felter og overflødige data.

L i n j e s v i t s j i n g

Teknikk der forbindelsen etableres før overføring finner sted og avsluttes når overføringen er ferdig. Sender og mottaker kobles sammen med en dedikert linje så lenge kommunikasjonen varer. Når kommunikasjonen er ferdig, kobles linjen ned. Det motsatte er pakkesvitsjing.

L M D S

(Local Multipoint Distribution System), dvs. lokal mikrobølgedistribusjon. Metode for distribusjon av signaler via mikrobølge i lokaliteter med rekkevidde ca. 2-5 km.

K o a k s i a l k a b e l

Høykapasitets overføringskabel som bl.a. benyttes i kabel-TV-nettet.

M O D E M

(Modulator-DEModulator). Maskinutstyr som oversetter digitale signaler fra datamaskiner til analoge signaler (modulasjon) slik at signalet kan sendes over en vanlig telefonlinje. Det analoge signalet vil så bli endret til digital form (demodulasjon), slik at en annen datamaskin skal kunne forstå signalet.

M P 3

Forkortelse for «MPEG Layer 3». En metode for komprimering av lyd, som kan komprimere med en faktor på opp mot 12:1 med minimalt tap av lyd-kvalitet. MPEG står for Moving Pictures Expert Group, som har utarbeidet en rekke standarder for komprimering (MPEG-standarder).

M u l t i p l e k s

Den blokk av fjernsynssignaler og annen data som samlet formidles i en og samme bitstrøm.

N e t t l e s e r

Også kalt browser eller web-leser. En nettleter er et program som brukes til å lete frem og vise Web-sider formatert med HTML. Mange nettletere har også egenskaper som gjør at man kan bruke nettleteren til å sende e-post, lese nyhetsgrupper, osv. Netscape, Internet Explorer og Opera (norsk) er eksempler på nettletere.

N e t t - t j e n e r

Også kalt web-tjener eller vevtjener. En datamaskin som står som en tjener i et nettverk, vanligvis tilknyttet Internett, og som leverer web-sider.

N o d e

Dvs. knutepunkt i et nettverk hvor to eller flere kommunikasjonslinjer møtes og kobles sammen.

N V O D

(Near Video on Demand), dvs. tilnærmet video på forespørsel. En form for fjernsyn-på-bestilling, der et program starter opp med faste intervaller (eksempelvis hvert 10 minutt) slik at seeren kan velge å se programmet nær sagt til enhver tid hun måtte ønske.

O N P

(Open Network Provision). Regelverk innen EØS som skal sikre kundene tilgang til spesifiserte tjenester med definerte grensesnitt på like vilkår og til kostnadsbaserte priser.

O p t i s k f i b e r

Fiber laget av glass. Kan brukes til høykapasitets overføring av signaler over lange avstander, med minimale tap av signalstyrke og uten nevneverdig forvrengning.

P a k k e s v i t s j i n g

Det motsatte av linjesvitsjing. Nettverk hvor nodene i nettverket deler båndbredde med hverandre, og data sendes i små logiske enheter (pakker). Hver pakke har en unik identifikasjon og sin egen mottakeradresse. Dermed spiller det ingen rolle hvilken vei pakken benytter frem til mottakeren. Pakkene kan også ankomme i en annen rekkefølge enn de ble sendt, men blir til slutt ordnet i riktig rekkefølge.

P a y p e r v i e w

Tjeneste der brukerne må betale for hvert enkelt program de ønsker å se. Dette kan være både direktesendte programmer og programmer fra et arkiv, jf. også VOD.

P u s h - t j e n e s t e

Tjeneste som innebærer at tjenesteleverandøren fortløpende sender ut data til brukeren, på grunnlag av brukerens initiale forespørsel.

S ø k e m o t o r

Program for indeksering og søk i store datamasser, f.eks. hele Internett (Altavista, Yahoo mv.).

T C P

(Transmission Control Protocol). Protokoll som deler opp en utsending i pakker og garanterer for feilfri levering.

T i l g a n g s k o n t r o l l

På engelsk kalt «Conditional Access». System for kryptering av en tjeneste eller program slik at leverandøren kan sikre seg mot uautorisert bruk.

T r a n s p o n d e r

Utstyr i kommunikasjonssatellitter. Den elektroniske krets som mottar, forsterker og endrer bæreølgen til et signal, og til slutt sender det tilbake til jorden.

T r a n s p o r t n e t t

Nett bestående av transmisjonssystemer for den fysiske overføring av informasjon og de logiske funksjoner som er nødvendige for ruting av informasjon for ulike tjenester gjennom nettet.

U M T S

(Universal Mobile Telecommunications System). Er et tredje generasjons mobilkommunikasjonssystem. I tillegg til å overføre tale og data, vil UMTS gjøre det mulig å sende og motta bilder, grafikk, video og annen bredbåndskommunikasjon via mobiltelefon.

U s e n e t

(USEr NETwork). Internasjonalt logisk nett for fri informasjonsutveksling. Den viktigste tjenesten i USENET er nyhetsgruppene som er ordnet etter hovedemneområder av både teknisk, populærvitenskapelig og ikke-faglig art.

V O D

(Video On Demand), dvs. video på forespørsel. Teknologi som gjør det mulig (evt. mot betaling) å se f.eks. TV-programmer, filmer eller nyheter på det tidspunkt som passer best for brukeren. Brukeren kan få opp menyer på sitt TV-apparat eller på PC-en.

W e b s i d e

Også kalt vevside. Et dokument på World Wide Web, f.eks. et firma eller en persons hjemmeside på Internett.

W o r l d W i d e W e b

Også kalt WWW, web eller verdenveven. Informasjonssøkesystem utviklet ved CERN i Sveits. WWW er et nett av vevtjenere, som sammen danner en tjeneste som gjør at man kan lese vevsider og få tilgang på filer på en hvilken som helst vevtjener tilknyttet Internett. WWW er hypertekstbasert, og kan lage koblinger fra en vevside til lyd-, billed- og tekstfiler på andre maskiner knyttet til veven. Det finnes også mange gode søkemotorer som går igjennom vevsider på forskjellige vevtjenere og lager hypertekstdata-baser med informasjon om dokumentene som finnes på maskiner tilknyttet WWW.

X D S L

Digital Subscriber Line. Teknikker som gjør det mulig å øke kapasiteten i telenett. Bokstaven x står for ulike varianter, f.eks. VDSL (Very high Bit Rate DSL). Se også ADSL.

V e d l e g g 2

Medlemmer i referansegruppen til konvergensutvalget

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Datatilsynet
Den norske forleggerforening
Forbrukerrådet
Høyskolen i Finmark
Informasjonsteknologi-næringens Forening
Kontor- og Datateknisk Landsforening
Landsorganisasjonen i Norge
Multimediaforum Norge
Norkring AS
Norsk Kabel-TV Forbund
Norsk Lokalradioforbund
Norsk Medieforskerlag
Norsk Presseforbund
Norsk Riksringkasting AS
Norsk Tele- og informasjonsbrugerforening
NORUT Informasjonsteknologi AS
Næringslivets Hovedorganisasjon
Nærings- og handelsdepartementet
P4 Radio Hele Norge AS
Schibsted AS
Telenor AS
Tele2 Norge AS
Telia Norge AS
TV2 AS
Vestlandsforskning