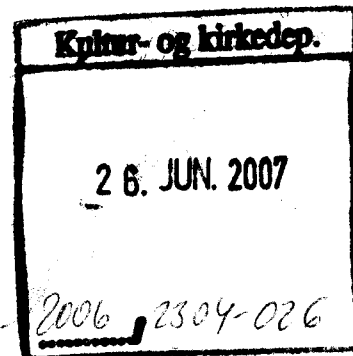




Medietilsynet  
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kultur- og kirkedepartementet  
Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO



Vår ref.: 07/944-2/AL

Deres ref.: 2006/02304 ME/ME3 Dato: 22.06.2007  
SFA:elt

### **Uttalelse til høring av forslag om endring av bestemmelsene om abonnentvalg i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften**

Vi viser til Kultur- og kirkedepartementets brev av 29. mars i år med oversendelse av høringsnotat med forslag om endring av bestemmelsene om abonnentvalg i kabelnett.

Som det er vist til i høringsbrevet, har Medietilsynet tidligere på oppdrag fra departementet utarbeidet forslag til nye regler for abonnentvalg med utgangspunkt i Stortingets behandling (Innst. O. nr. 116 2004 – 2005) av Ot. prp. nr. 76 (2004 – 2005) om endringer i kringkastingsloven.

I høringsnotatet har Kultur- og kirkedepartementet framsatt forslag om opphevelse av abonnentvalgreglene, alternativt til forslag om endring av dem. Medietilsynet slutter seg til departementets forslag i alternativ 2 om opphevelse av bestemmelsene om abonnentvalg i kabelnett i lov og forskrift om kringkasting, og til de hovedhensyn departementet legger til grunn for opphevingsforslaget.

Siden regelverket om abonnentvalg ble etablert har det funnet sted en kontinuerlig distribusjonsteknologisk utvikling. Ikke minst har den medført betydelig økning av formidlingskapasitet, spesielt i kabelnett. Som følge av overgangen til digital teknologi har også fremveksten av konkurrerende alternativer til tradisjonelt kabel- og satellittformidlet fjernsyn skutt betydelig fart og fortsatt i etterkant av tidspunktet for Stortingets behandling av abonnentvalgsspørsmålet i Innst. O. nr. 116. Utnyttelse av digitalteknologien har gjort det mulig å levere innhold i nye og stadig mer brukertilpassede formater, gjennom et større spekter av konkurrerende distribusjonsveier og mot flere versjoner av både stasjonære og mobile mottaksteknologiske løsninger. I tillegg står det klart at det kommende digitale riksdekkende bakkebaserte fjernsynsnettet, slik departementet viser til, vil være en direkte og betydelig konkurrent til tradisjonelle kabelnett når det gjelder fjernsynsformidling.

Forskjellige eterbårne distribusjonsformer for fjernsynsinnhold bidrar, sammen med distribusjon over tråd i og utenfor de tradisjonelle kabelnett (eks. xDSL/Internett mv.), til en samlet sett stor grad av geografisk uavhengig fjernsynstilgjengelighet for brukere. Det er Medietilsynets oppfatning at det allerede er realisert en konkurransesituasjon i distribusjonsmarkedet som opphever betydningen av tiltak for å motvirke visse følger av kabelnettenes tidligere kapasitetsbegrensning og relative geografiske monopolstilling som distributør.

I kringkastingsregelverket er det ikke gitt noen formaldefinisjon av kabelnett, jf. kap. 4 i kringkastingsforskriften. Det samme gjelder for kringkastingsnett, jf. lovens kap. 4. Kabelnett omfattes av den teleregulatoriske kategorien "elektronisk kommunikasjonsnett", og er underlagt det samme regulatoriske regime som andre og konkurrerende nett der overføring av innhold og tjenester skjer gjennom tråd og/eller eter. Digitaliseringen har ført med seg at tidligere forskjeller i grad av brukerstyring mellom mottaksplattformer som bredbånd (xDSL), Internett og eter er stadig mindre reelle, og kan nå vanskelig ses å ha praktisk betydning. Spesielt kommer til syne ved bruk av EPG (elektroniske programguider) som som er knyttet til forskjellige former for digitalt mottak i såvel kabel- som eterbaserte nett.

Digitalisering har ført til stor grad av utlikning av særtrekk som tidligere heftet ved de forskjellige distribusjonsteknologiene. Dette utfordrer etter Medietilsynets oppfatning motiveringen for en særregulering av kabelnett. Når fjernsynsinnhold i dag distribueres over en rekke stadig mer sammenliknbare typer elektroniske kommunikasjonsnett, innebærer det at det vil bli vanskelig avgjøre hvilke særlige karakteristika som skal kunne anvendes for identifikasjon av kabelnett i forvaltning av regelverket. I sin tur reiser dette spørsmål om hvilke nett bl.a. abonnentvalgordningen gjelder for.

Abbonentvalgordningen kan også reise spørsmål av EØS-rettslig karakter. Pålegget om abonnentvalg kan ses som et tyngende vilkår for kabelnettvirksomheter, og legitimiteten for dette driftsvilkåret avhenger av om det kan anses nødvendig og egnet til å realisere det formålet som søkes ivarettatt. Økt formidlingskapasitet i kabelnett sikrer tilgjengelighet til et antall programkanaler som langt overskrider de alminnelige uttrykk for abonnentflertallets prioritering.

Programsammensetningen i det flertallsvalgte grunntilbudet i kabelnett (grunnpakke) består i praksis av betalingskanaler. Aksept av grunnpakken framstår som en forutsetning for abonnementsavtale der betaling for programkanalene i pakken inngår, i alle fall i større nett. Det hefter imidlertid betydelig uklarhet ved hvordan et kvalifisert uttrykk for abonnentflertallets prioritering og derved legitimering av en slik grunnpakke skal sikres, og en del kritiske innvendinger mot gjennomførte abonnentvalg har dreiet seg om hvorvidt programkanaler i grunntilbudet med noen kvalifisert sikkerhet lar seg henføre til en flertallsoppslutning.

Departementet viser i sin redegjørelse for forslaget alt. 1 om endring av abonnentvalgreglene blant annet til behov for fleksibilitet, metodisk og vilkårmessig transparens og reell innflytelse ved abonnentvalg. Både i regelverket og til praktiske formål nyttes begrepene abonnentundersøkelse så vel som abonnentvalg, og reglene åpner for såvel fullskalaundersøkelser som undersøkelser ved f. eks. representative utvalg.

Medietilsynet har begrenset erfaring med abonnentvalg i andre kabelnett enn dem som opereres av de to største aktørene i Norge. Vi har kunnet observere at med økt nettstørrelse er det utvalgsundersøkelser (ie. tilpassede markedsundersøkelser) som har vært praktisert for å kartlegge abonnentønsker. Brukereide nett (f.eks. borettslagsnett) - vil på sin side ha anledning til å føre undersøkelser etter interne regelverk for boligsammenslutninger. Fravær av henvendelser har gitt oss den oppfatning at aktørene i de øvrige kabelnettene over tid har funnet frem til fungerende løsninger mht. sammensetning av programkanaltilbud.

Medietilsynet er i betydelig tvil om hvor langt det er mulig å nå gjennom regler for abonnentvalg i retning av å produsere et substansielt og pålitelig uttrykk for abonnentflertallets prioritering i alle typer kabelnett og på de forutsetninger om fleksibilitet, metodisk og vilkårmessig transparens og reell abonnentinnflytelse som departementet vektlegger i forslaget alternativ 1 om endring av reglene om abonnentvalg.

Det er også tvilsomt om det er en relevant og realiserbar ambisjon gjennom abonnentvalgordningen å påvirke de formidlingsbetingelser kabeloperatørene i det relativt begrensede norske markedet står overfor i forhandlinger om vilkår for mottak og formidling av programkanaler til sine abonnenter. Ikke minst gjelder dette overfor utenlandske kringkastere. Vilkårene kan være sammensatt av elementer som pris, bundling (forbehold om at flere programkanaler fra samme leverandør formidles i samme pakkekontekst - f.eks. grunnpakke) mv. Dette er vilkår som vanskeliggjør den forhåndsinformasjon kabeleier skal gi abonnenter før valg, og har virkning på abonentenes faktiske valgfrihet.

I tråd med departementets betraktning anser Medietilsynet at kabelselskap i den nåværende konkurransesituasjon selv vil ha interesse av å sette sammen et programtilbud som i stor grad vil kunne korrespondere med abonentenes ønsker som en flertallsbasert abonnentvalgordning.

Hensett til abonnentantallet har innsigelsene mot gjennomførte abonnentvalg vært få og har i første rekke dreiet seg om individuelle ønsker om programtilbud som har falt utenfor grunnpakke. Som også departementet viser til er dette spørsmål som neppe kan gis noen løsning gjennom abonnentvalgordningen. En valgordning kan ikke under noen omstendighet kunne gi legitimitet for et felles programtilbud som består av flere enn relativt få programkanaler, mens formidlingskapasiteten i kabelnett er ikke til hinder for mer eller mindre individuelt tilpasset tilgang til en lang rekke programkanaler ut over dette.

Lansering av og tilbud om nye programkanaler korresponderer ikke i tid med abonnentvalg i de forskjellige kabelnettene og innebærer derfor en utfordring for kabelselskap og abonnenter mht. oppdatering om tilgjengelige programkanaler inne i løpende avtaleperioder. Det statiske trekket ved periodiske abonnentvalg kan derfor oppfattes som lite produktivt, og abonnentvalgordningen gir etter Medietilsynets oppfatning neppe tilstrekkelig fleksibilitet til å håndtere den tilbudsdynamikken man står overfor. Hyppigere abonnentvalg eller tilleggvalg, reforhandlinger med leverandører og endring av abonnentkontrakter vil i sin tur generere økte kostnader også for abonnenter.

Det er også Medietilsynets syn at en opphevelse av abonnentvalgordningen sammen med økt konkurranse kan bidra i retning av mer individualisert innholdstilbud i tradisjonelle kabelnett. En åpnere situasjon for programsammensetning i et evt. felles programtilbud kan i sin tur åpne for endring av den forhandlingssituasjon kabelselskapene står i, slik at prisutviklingen også for mer individuelt rettet formidling i nett kan bli til gunst for brukere. På den annen side er kabeloperatørenes foretningsmodeller såpass knyttet til pakkertilbud, at markedet selv neppe vil bidra til økt tilbud av verken individuelle programkanaler eller grunnpakker og tilleggspakker som er av størrelser som avviker mye fra dagens situasjon.

#### *Forslag til alternativ regulering*

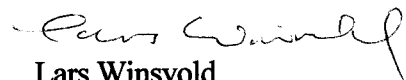
Medietilsynet mener at problemstillingene som er reist om kabelselskaperens kanaltilbud er relevante også for andre plattformer. Problemstillingene må ses på både i et ytringsfrihetsperspektiv og et forbrukerperspektiv. I et ytringsfrihetsperspektiv, i vid forstand, er det ønskelig med både høy tilgjengelighet av kanaler og mulighet for valg av kanaltilbud. I et forbrukerperspektiv er det sentralt å unngå å betale for mer enn hva abonnenten har nytte av og at kanalpakker ikke er priset høyt. Hensynene henger sammen.

Medietilsynet vil på denne bakgrunn foreslå at det igangsettes et utredningsarbeide om nye former for reguleringstiltak, via lov eller på annen måte. Det bør undersøkes om det er ordninger som kan ivareta større grad av individuell valgfrihet for kanaler samtidig som det ikke virker prisdrivende. Et tiltak kan f. eks. gå ut på at abonnenten skal kunne velge et antall individuelle kanaler av en samlet pakke. Et annet tiltak kan f. eks. gå ut på å begrense pakkestørrelser, spesielt m.h.t. tilleggspakker. Ved reguleringen må det tilstrebes konkurranselikheter og naturligvis ses hen til EØS-rettslige skranker.

Med hilsen



Gudbrand Guthus (e.f.)  
områdeleder



Lars Winsvold  
seniorrådgiver

Saksbehandler: Rådgiver Arve Lindboe