

Høringsuttalelse fra Norsk Medieforskerlag:

## ***Utredning om muligheten for individuelt abonnement i kringkastings- og kabelnett***

Medietilsynet (MT) har i oktober 2008 levert en *utredning om muligheten for individuelt abonnement i kringkastings- og kabelnett*, på oppdrag fra Kultur- og Kirkedepartementet (KKD). KKD's hovedanliggende er spørsmålet om det bør innføres regler for valg av enkeltkanaler som er teknologinøytrale og som gjelder alle plattformer for distribusjon av fjernsyn.

Det er denne utredningen Norsk Medieforskerlag (NML) skal ta stilling til i det følgende.

### ***Dagens kringkastingmarked i Norge***

Medietilsynets utredning inneholder en nyttig gjennomgang av dagens kringkastings-marked (kap. 2). Vi vil i dette avsnittet oppsummere noen av argumentene for å kontekstualisere våre kommentarer. Fjernsyn distribueres i dag gjennom satellitt, kabel, bakkenett og bredbånd, med, per 31. 12. en markedsandel på 46% for kabel, 29% for satellitt, 11 % digitalt bakkenett, 8% analogt bakkenett, og 5% bredbånds- og IPTV. 1% har ikke TV (s. 5). Alle distributører opererer med kanalpakker av forskjellig omfang og til forskjellig pris.

Det er disse pakker som er sakens kjerne. De kan av brukerne oppleves som uhensiktsmessig. På forbrukersiden er det blitt klaget over at man typisk ikke bruker alle kanaler i pakken man har abonnert; derfor bør man slippe å betale for en "vare" man ikke bruker. Argumentet på distributørens side er at pakkene er den billigste løsning for forbrukerne ("stordriftsfordeler", s. 9), derfor er en del kanaler så å si gratis. For bedre å imøtekomme ulike brukeres ulike behov åpner en del distributører for å abonnere enkeltkanaler i tillegg, og mot ekstra betaling.

Ifølge en undersøkelse gjennomført av Forbrukerrådet i 2007 (som MT selv henviser til) er et flertall av brukerne (65%) "fornøyd" og 10% "misfornøyd" med kanalpakkene de har i dag. Samtidig sier halvparten av seerne at de (sannsynligvis) ville abonnert på enkeltkanal(er) i tillegg til kanalpakkene de har i dag dersom mulighetene var til stede. Samme undersøkelse viser at folk flest, viss de kunne velge på helt fritt grunnlag, kunne ønsket å komponere sin egen kanalpakke. 20-40 kroner per måned per kanal er beløp nevnt for attraktive kanaler (s. 9). Undersøkelsen ser ut til å ha en del metodiske svakheter, men man kan uansett konkludere med at et flertall tv-brukere ønsker å kunne velge mer fleksibelt. Dette er også MTs konklusjon

Det finns prinsipielt to ulike muligheter i forhold til bedre tilbud av enkeltkanaler:

1. Ingen faste pakker, alle kanalvalg skal være individuelle; et slags a-la-carte-modell
2. Basispakker pluss tilvalg

### ***Medietilsynets hovedargumentasjon***

MTs utredning fastslår i et sammendrag (pkt. 1.3) at

*"Utviklingen i markedet går i retning av mer fleksible pakkeløsninger, med mulighet for å abonnere på mindre pakker og til å velge enkeltkanaler i tillegg til en grunnleggende programsammensetning. Samtlige aktører i bransjen som Medietilsynet har vært i kontakt*

*med hevder at utviklingen går i retning av et friere kanalvalg. De spår at kanaler vil kunne velges enkeltvis om noen år” (s. 3)*

Men hele utredningen konkluderer sammenlagt med en overraskende entydig avvisning av en regulering som svarer til disse tendenser:

*”Etter en samlet vurdering vil Medietilsynet på nåværende tidspunkt derfor ikke tilrå at det innføres en regulering som pålegger distributører av fjernsynskanaler å tilby kanalene for valg enkeltvis” (s. 28).*

Dette er etter vår vurdering ikke noe logisk konklusjon. Utredningen inneholder en ganske tung dokumentasjon av forbrukerønsker, pluss et velunderbygget argument at enkeltkanaler er teknisk sett fullt ut mulige og at folk er parate til å betale. Men fasit er altså at det er ”flere hensyn som taler mot et regulatorisk pålegg om individuelt kanalvalg”. Det nevnes imidlertid kun et argument i mot, nemlig: ”Et slik pålegg kan medføre en reduksjon i mediemangfoldet” (s. 28)

Vi skal komme tilbake til argumentet vedr. mediemangfold. Det som her innledningsvis skal pekes på er en manglende logikk i hovedargumentasjonen. På en måte holdes de to sprikende uttalelser sammen av troen på at markedet kommer til å regulere forholdene selv:

*”I et marked med tilstrekkelig virksam konkurranse vil tilbudet dekke kundenes etterspørsel... Det må således antas at distributørene vil utvikle programtilbudet i retning av å tilby fjernsynskanaler enkeltvis som alternativ til grunnpakken, dersom det er tilstrekkelig etterspørsel i markedet etter en slik tjeneste” (s. 27-28).*

Men også dette er en inkonsistent eller ulogisk argumentasjon. MT hevder på den ene siden at en ordning hvor kundene kan abonnere på enkeltkanaler krever kostbar omlegging og mye merarbeid for distributørene. På den andre siden argumenterer de for at en slik omlegging vil komme av seg selv, uten å forklare hvorfor de omtalte hindringene ikke vil spille en rolle i en frivillig iverksettelse av ordningen. Det de henviser til er at konkurransen selskapene imellom vil tvinge fram valg av enkeltkanaler. Men samtidig skriver de at de ikke har oversikt over konkurransesituasjonen på markedet for tv-distribusjon - de vet ikke engang om det er snakk om ett marked eller om det dreier seg om flere delmarkeder uten innbyrdes konkurranse. Hvordan kan de da henviser til 'konkurransen' som drivkraft for slike endringer?

Også i andre henseender er MTs utredning preget av inkonsistenser, som delvis har karakter av selvmotsigelser. Vi skal gjennomgå følgende fire enkeltpunkter: (1) MTs fortolkning av NTVs konsesjonsvilkår, (2) MTs utredning i forhold til KDDs krav om en teknologinøytral regulering, (3) Argumentet mot enkeltkanaler for å sikre mediemangfold, (4) økonomiske argumenter

### ***Medietilsynets fortolkning av NTVs konsesjonsvilkår***

NTVs konsesjonsvilkår inneholder et i denne sammenhengen meget viktig punkt; det er 3.6.1, annet ledd første setning:

*”NTV plikter å gi forbrukerne tilbud om å abonnere på enkeltkanaler”*

Medietilsynet har i september 2007 kommet til den konklusjon at NTV oppfyller dette kravet ved at RiksTV gir ”tre fjernsynstilbud som kan betegnes som enkeltkanaler” (s. 12). Disse tilbud er, etter vår fortolkning 1. NRK (med NRK1, NRK2 og NRK3), 2. TV2, og 3. lokal TV og ”åpen kanal” (s. 13). På side 22 konkluderes det en gang til med at ”RiksTVs enkeltkanaltilbud for tiden er tilstrekkelig til å oppfylle konsesjonsvilkåret”. Her mener vi at Medietilsynet fortolker valg av enkeltkanaler på oppsiktsvekkende feil måte: Debatten om enkeltkanaler handler om kanaler som brukerne selv kan velge, uavhengig av distributørens valg, mens kanalene som omtales her er valgt av RiksTV.

Etter vår fortolkning av ”enkeltkanaler” gir NTV p. t. de facto ikke tilbud om å abonnere på enkeltkanaler.

Flere steder i utredningen åpnes det for at tilsynet ”kan foreta en ny vurdering av NTVs oppfyllelse av konsesjonsvilkåret om plikt til å tilby enkeltkanaler (s. 4), ”medietilsynet presiserer at forståelsen av det aktuelle konsesjonsvilkåret kan endres” (s. 13). Vi mener at tilsynet snarest mulig bør foreta en slik ny vurdering; den må i hvert fall være i tråd med en mer korrekt fortolkning av konsesjonsvilkårene.

Noe av den mest graverende feilslutning ligger for oss imidlertid i tilsynets fortolkning av NTVs konsesjonsvilkår vedrørende tilbud av enkeltkanaler i kombinasjon med en manglende konsekvensutredning for en teknologinøytral vurdering.

### ***En teknologinøytral utredning?***

I sin vurdering av NTVs konsesjonsvilkår slår MT uttrykkelig fast at ”kravet om å tilby enkeltkanaler er en plattformspesifikk regulering som kun gjelder det digitale bakkenettet (dvs. ikke for andre distribusjonsplattformer som f. eks. satellitt og kabel)” (s. 12). Men utredningen skal ifølge sitt oppdrag nettopp ta stilling til en ”teknologinøytral” regulering: ”Departementet legger til grunn at eventuelle regler om valg av enkeltkanaler bør være teknologinøytrale og gjelde alle plattformer for distribusjon av fjernsyn” (s. 2). Når tilsynet konkluderer med at det ikke skal innføres regler for valg av enkeltkanaler, må dette logisk bety at NTV frigjøres fra sine forpliktelser formulert i pkt. 3.6.1. Dette gjør tilsynet ikke, men avviser i stedet KDDs sentrale krav om en teknologinøytral regulering. MT hevder at ”distribusjonsnettene for kringkasting er ulike” og at ”en eventuell regulering [derfor] bør tilpasses nettenes karakter” (s. 24).

Tilsynets konklusjon bør imidlertid nettopp ta høyde for de mulige konsekvenser av dens utredning for NTV: Hvis ingen distributør skal bli forpliktet til å tilrettelegge for enkeltkanalvalg, kan NTV ikke lenger bli pålagt tilbud av enkeltkanaler i konsesjonsvilkårene sine.

### ***Argumentet at pakker gir ”mediemangfold”***

MTs hovedargument mot en regulering til fordel for bedre muligheter for enkeltkanaler er at pakkene sikrer mediemangfold. ”Det vil være vanskelig for nisjekanaler og utenlandske kvalitetskanaler å etablere seg i markedet når de ikke får ’drahjelp’ av en pakke” (s. 20). Dette er rent ut sagt sludder.

Mangfold er for MT synonymt med tilgang til mange kanaler, uten at de tar en gjennomgang av hvilke kanaler som tilbys i de ulike pakkene. I det hele tatt mangler det en gjennomgang og drøfting av hvor mange og hvilke kanaler kundene må abonnere på for å være kunde. En slik gjennomgang ville vist at det for en stor del er de samme kanalene som tilbys av de ulike distributørene og at ’mangfoldet’ mangler bredde. Pakkenes ”digitale merverdi” utgjøres først og fremst av store anglo-amerikanske kommersielle kanaler som antakeligvis ville ha gjennomslag også utenom en pakkeordning.

Utenlandske kvalitetskanaler er det, helt motsatt MTs påstand, veldig få av i eksisterende pakker. Andre nordiske kanaler er oppsiktsvekkende få eller totalt fraværende; dette gjelder også andre viktige europeiske kanaler, særlig tyske, franske, spanske, og italienske. Man kan heller ikke si at de eksisterende pakkelsninger tar høyde for Norge som et multikulturelt samfunn.

Etter vår vurdering ville et mer fritt valg av enkeltkanaler, helt imot MTs argument, øke mangfoldet av kanaltilbud.

### ***Økonomiske argumenter***

Leser man utredningen ”i klartekst”, nemlig mht. hva den sier om penger / økonomi (som er et sterkt styrende element i hele digitaliseringsprosessen i hvert fall på fjernsynsmarkedet – ingen har hittil funnet på å kryptere radiokanaler og tilby dem mot betaling i avgrensede pakker), finner man følgende motstridende argumenter i Medietilsynets utredning:

- (1) Kundene ”skal ikke behøve å betale for kanaler de ikke ønsker” (s. 26).
- (2) Kundene er villige til å betale for enkeltkanaler.
- (3) Programselskapene er bekymret for at ”distributørene har for stor makt over verdikjeden” (s. 27).
- (4) ”Om forbrukerne velger bort kanaler... kan det medføre... reduserte reklameinntekter” (s. 25).
- (5) Det er fare for ”reduserte inntekter for distributørene” (s. 25).

MT står her tydeligvis i et dilemma, mellom tv-brukernes, programselskapenes og distributørenes økonomiske interesser. Meningen er sannsynligvis å fremstille saken nøytralt, men når alt kommer til alt, er det ikke ”kundene” eller tv-brukerne som favoriseres. I sine avveininger mellom økonomiske argumenter som taler for enkeltkanalvalg (pkt. 1. og 2) og som etter tilsynets vurdering taler imot (pkt. 3-5) har tilsynet åpenbart valgt distributørenes og programselskapenes, ikke kundenes / forbrukernes side.

Utredningen mangler også en drøfting av hvilken vei pengestrømmen går. Vi vet at det går penger fra distributørene til kanaler og rettighetshavere, men hva med motsatt vei? I hvilken grad betaler kanaler for å komme inn i grunnpakkene? Kan distributørene ha inntekter her som de vil miste ved en overgang til enkeltkanaler, og som kan være noe av årsaken til at de ikke vil tilby enkeltkanaler?

Det som mangler er også en skikkelig diskusjon av alternativene man kan tenke seg i stedet for dagens pakkeordning. Lenge virket det som om man ser for seg et enten-eller, fordi man snakker om konsekvensene ved ikke å ha pakker. Senere nevnes muligheten for en både-og-løsning, noe som jo er langt mindre dramatisk for distributørene, siden man fortsatt kan regne med at en andel av kundene vil være fornøyd med ferdigpakker pga den lavere prisen dette vil gi for hver kanal. En både-og ordning vil også gi selskapene mulighet for å tilby kanalene en viss garanti for distribusjon. Innledningsvis viser MT til IT-bransjen og hurtigmatbransjen for å framheve at pakkelsninger er vanlig i andre deler av næringslivet. Men de glemmer å nevne at det er svært uvanlig bare å tilby pakker - som regel kan man uansett kjøpe enkeltprodukter, men da til en litt høyere pris. Pakker eller menyer tilbys som en kvantumsrabatt - og det er noe helt annet enn det tv-distributørene holder på med.

### ***Vår konklusjon***

Hovedproblemet med MTs utredning er etter vår vurdering at det ikke argumenteres logisk og overbevisende nok for den løsningen utredningen kommer frem til. For oss taler faktisk flere

argumenter i utredningen for en regulering som tilbyr mer fleksible og individuelle løsninger. Dette er løsninger som ivaretar forbrukernes interesse sterkere enn det er tilfelle i MTs utredning.

Audun Engelstad  
Leder Norsk Medieforskerlag  
23 januar 2009