

Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep.,
0030 OSLO

Fetsund, 29.01.09

HØRING: INDIVIDUELT ABONNENTVALG

Vi viser til høringsbrev fra departementet datert 27.10.08, og takker for anledningen til å komme med kommentarer til Medietilsynets utredning ("Utredningen") om individuelt abonnentvalg. Norsk Kabel-TV Forbund ("NKTF") representerer flertallet av de kommersielle kabel-TV-operatørene i Norge.

NKTF har i henhold til e-post datert 27.01.09 fra underdirektør Lars Petter Øyen i departementets medieavdeling fått innvilget utsettelse av høringsfristen til 30.01.09. Dette høringssvaret er derfor rettidig.

1. Innledning

Det norske TV-markedet har de siste årene vært i rask endring, og kundene har i dag et bedre tilbud og større valgfrihet enn tidligere. NKTF synes dette har vært en svært positiv utvikling. En inngripen fra myndighetene side i dette markedet nå, kan imidlertid føre til en rekke ulemper for forbrukerne.

NKTF mener Utredningen gir et godt bilde av de aktuelle spørsmål som reiser seg i diskusjonen om individuelt abonnentvalg, og at de konklusjoner som trekkes er fornuftige og riktige ut fra tekniske, regulatoriske og markedsmessige forhold. Utredningen viser til at et pålegg om individuelt abonnentvalg vil kunne skade forbrukernes interesser, og at et slikt tiltak ikke kan iverksettes så lenge kabel-TV kundene skal få opprettholdt den fordelen de i dag har, ved å kunne motta analoge TV-signaler i tillegg til de digitale.

Når dette skrives, er Konkurransetilsynets høringsuttalelse allerede publisert. Vi vil derfor knytte enkelte referanser til denne uttalelsen i vår gjennomgang nedenfor.

Før vi utdyper våre synspunkter på Utredningen i det følgende, mener vi det først er behov for en klargjøring av enkelte ord og begreper, for å sette diskusjonen i en rett sammenheng.

2. Termer og begreper

Det har i den senere tid pågått flere parallelle diskusjoner i form av høringer, forslag og utredninger, og ikke minst medieinnspill, som angår eller berører spørsmålet om individuelt abonnentvalg. NKTF har registrert at flere aktuelle spørsmål og problemstillinger blandes sammen, slik at det oppstår uklarheter om hva de enkelte saker dreier seg om. Vi vil derfor søke å skape større klarhet ved å se nærmere på noen av de aktuelle sakene.

Individuelt abonnentvalg forstås som *abonnentens mulighet til selv å velge hvilke TV-kanaler vedkommende vil abonnere på, uten tilknytning til et grunntilbud*¹.

Medietilsynets utredning om dette spørsmål er på høring og dette brevet er et høringssvar på denne saken. TV-kanalene overføres i ekomnett på dedikert kapasitet som er avsatt til TV-overføring (og ikke over bredbåndsforbindelsen, hvis kunden har en slik tjeneste). Aktuelle ekomnett er kabel-TV, satellitt (DTH), digitalt bakkenett (DTT) og IP-TV-nett, der TV-overføring skjer samtidig og uendret i forhold til de opprinnelige kringkastingsendinger.

Åpne nett forstås som *kundens adgang til å velge mellom flere tjenestetilbydere over det/de ekomnett som vedkommende er tilknyttet*. Åpne nett innebærer at ulike tjenestetilbydere kan leie overføringskapasitet parallelt i samme ekomnett, og på denne måten tilby sine innholdstjenester til kundene, eventuelt som et tillegg til netteierens eget tjenestetilbud, uavhengig av om det skjer over tråd eller trådløst. Et forslag om å gjennomføre en offentlig utredning av spørsmålet om åpne nett er foreløpig lagt på is, etter Stortingsbehandlingen i slutten av november 2008². Samferdselsminister Liv Signe Navarsete uttalte i denne sammenheng at markedet fungerer, og at et pålegg om åpne nett mest sannsynlig vil føre til at nettutbyggingen stopper opp. Åpne nett-saken omfatter ikke spørsmålet om hvorledes de enkelte tilbyders tjenestetilbud innholdsmessig skal settes sammen, bare det forhold at kundene kan velge mellom ulike ”pakker” av innholdstilbud fra forskjellige tjenestetilbydere. Åpne nett er derfor ikke et relevant moment i diskusjonen om individuelt abonnentvalg.

Nettnøytralitet forstås som *kundens adgang til fritt å benytte sin bredbåndsforbindelse til alle lovlige tjenester og formål, og at nettilbyderen ikke skal påvirke eller diskriminere mellom innholds- og tjenestetilbud som er tilgjengelige på Internett*. Et arbeidsutvalg under ledelse av Post- og teletilsynet utreder nå ”Retningslinjer for nettnøytralitet”, men arbeidet er ennå ikke avsluttet, og det gjenstår en avklaring bl.a. av tjenestetilbyderens anledning til trafikkstyring i eget nett. Nettnøytralitetsspørsmålet omfatter bare tjenester som er tilgjengelige innenfor kundens bredbåndstilbud (den avtalte overføringskapasiteten mot Internett), og ikke TV-tilbud som overføres til kunden innenfor annen dedikert overføringskapasitet i nettet (vanligvis regulert i særskilte avtalevilkår om dette). Saken om nettnøytralitet har derfor ingen relevans i spørsmålet om individuelt abonnentvalg. Et annet forhold er at

¹ Jf. Utredningen pkt. 1.2

² Se Innst. S. Nr. 67 (2008-2009), jf. Dokument 8:89 (2007-2008)

kunden kan benytte sin bredbåndsforbindelse til etter eget ønske å velge tilgang til web-TV-tilbud fra Internett, der det er et stadig økende antall TV-program og -kanaler tilgjengelig.

3. Kabel-TV i Norge

Kabel-TV-nett har vært under utbygging siden før 1970. De siste årene har de fleste kabel-TV-nett blitt oppgradert eller bygget om, og fremstår i dag som topp moderne digital-tv og bredbåndsnett. I et moderne hybrid fiber-kabelnett (HFC-nett) brukes fiber i stamnettet og koaksialkabel den siste strekningen frem til abonnenten.

Kabel-TV-kunder har i dag typisk et svært variert tilbud av TV-kanaler, i tillegg til bredbånd og telefoni.

Valgmulighetene omfatter etter hvert også enkeltprogrammer i form av Video on Demand (VOD), der kundene bestiller slike tilbud interaktivt via sin fjernkontroll. Abonnentene som har dekode med innebygget PVR (videoopptaker), kan også ta opp enkeltprogrammer med denne, og står således friere med hensyn til hva de vil se på, og når de vil se programmene. TV-titting blir ved dette brukertilpasset og interaktivt, basert på kundenes reelle programønsker. Forutsetningen er å ha et variert utvalg av kanaler å velge fra, noe dagens rimelige pakkeløsninger gir et godt grunnlag for.

Alle kabel-TV-abonnenter har i dag et analogt grunntilbud, der de uten dekode har tilgang til de viktigste og mest populære fjernsynskanalene i alle husets TV-uttak.

Dette er en stor fordel som svært mange kabel-TV kunder setter pris på, og det betyr at alle kunder, også de som har en digital dekode, kan utnytte det analoge programtilbudet på flere TV-apparater i husstanden, uten å være avhengige av flere dekodere. Denne fleksibiliteten er det bare kabel-TV som har, og den gir abonnentene en betydelig ekstra valgfrihet i utnyttelsen av kabel-TV-tilbudet. Så lenge kabel-TV kunder har denne ekstra fordel, er det ikke teknisk mulig å legge til rette for et individuelt abonnentvalg, fordi de analoge enkeltkanalene ikke kan "sorteres ut" fra grunntilbudet. Et påbud om individuelt abonnentvalg vil dermed frata kabel-TV-kunder denne valgfriheten.

Til nå er det ca. 50 % av kabel-TV-kundene i Norge som har valgt å få et ekstra digital-TV tilbud gjennom en digital dekode-løsning. Hvis det kommer påbud om et individuelt programvalg, tvinger dette samtlige kabel-TV- kunder å kjøpe/abonnere på en digital dekode på samtlige TV-apparater i husstanden.

4. Utredningen

I det følgende vil NKTF kommentere en del av de momenter som Utredningen tar opp.

4.1 Kanalpakker

4.1.1 Generelt om kanalpakker

TV-tilbud i form av kanalpakker bygger på en praksis som ble etablert under utbyggingen av kabel-TV-nettene. Så lenge disse hadde kun analog overføring, var dette den eneste måten å gjøre det på, etter hvert som antallet kanaler i tilbudet økte³. Først ved innføringen av dekoderteknologi fra slutten av 1980-tallet kunne det tilbys tilleggspakker og enkeltkanaler, ut over det analoge grunntilbudet. Innføringen av abonnentvalgreglene fra 1989 har forsterket kanalpakkene som det normale tilbudet til abonnentene, og erfaringer viser at mange abonnenter er tilfreds med å kunne kjøpe kanalpakker, og ønsker fortsatt å ha slike tilbud⁴.

Utredningen har satt som ramme for diskusjonen at alternativet til å tilby kanalpakker er å tilby alle kanaler som enkeltkanaler, uten tilknytning til et grunntilbud. Allikevel sies det i pkt. 7.1 i Utredningen at det ved utformingen av eventuelle bestemmelser om individuelt abonnentvalg "ikke er ønskelig at reguleringen skal innebære et forbud mot å lage pakketilbud av fjernsynskanaler" Dette betyr at selv innenfor et pålegg om å tilby enkeltkanaler, skal kanalpakker kunne tilbys, men et grunntilbud skal ikke være obligatorisk. Samtidig vil et slikt pålegg innebære at programselskapene ikke kan stille krav til distributørene om fulldistribusjon, eller forlange å få "bundle" sine kanaler i pakker, slik det er sett eksempler på.

Konkurransetilsynet har i sin høringsuttalelse valg å skille mellom et fritt kanalvalg basert på at det også skal kunne tilbys et grunntilbud, og at valget skal være fullstendig a la carte. Årsaken til dette er at et "blandet pakkesalg" (dvs. en kombinasjon av pakker og enkeltkanaler) vil kunne innebære at prisene på slike tilbud må bli gjenstand for *prisregulering* fra myndighetenes side. NKTF oppfatter dette som en vesentlig innsigelse mot et blandet pakkesalg, ut fra det forhold at prisregulering i et sluttbrukermarked vanligvis er et regulatorisk inngrep som myndighetene i størst mulig grad søker å unngå å bruke.

Utredningens utgangspunkt betyr at "grunnpakke" ikke blir en riktig betegnelse på noen kanalpakke, fordi ingen av dem vil gå til alle abonnenter. Det betyr også at noen av TV-kanalene vil bli tilbudt både i kanalpakker og som enkeltkanaler. Uansett er konsekvensen at ingen av TV-kanalene kan kreve eller er sikret å oppnå 100 % distribusjon i nettet, dvs. at de kan mottas av samtlige tilknyttede abonnenter (eventuelt med unntak for formidlingspliktige kanaler).

Forutsetningen for at individuelt abonnentvalg kan gjennomføres, er for øvrig som Medietilsynet påpeker, at alle abonnenter har digital dekode, og at ingen TV-programmer sendes analogt i kabel-TV-nettet⁵. Et pålegg om fritt kanalvalg før fulldigitaliseringen er gjennomført, vil tvinge kabel-TV-operatørene til å skru av de analoge sendingene, slik at abonnentene blir tvunget til å skaffe seg digitale dekodere til alle TV-apparatene i hjemmet. NKTF kan ikke se at det er regulatorisk grunnlag for et myndighetsinngrep med slike konsekvenser, som også vil være samfunns-økonomisk og forbrukermessig svært uheldig.

⁴ Undersøkelser gjort av Forbrukerrådet viser at to av tre abonnenter er fornøyd med kanalpakker.

⁵ Jf. Utredningen pkt. 2.1.2

4.1.2 Fortsatt analog videresending

Analog videresending er som nevnt ovenfor et tilbud som per i dag bare tilbys på kabel-TV-plattformen, og som gir abonnentene en betydelig fordel i å kunne utnytte sin tilknytning til å forsyne så mange TV-apparater som de ønsker i egen husstand med TV-signaler, uten at det koster noe ekstra i tilleggsutstyr eller abonnement (det kreves kun opplegg for flere antenneuttak). For mange er det en åpenbar fordel å kunne ha TV-apparater i peisestuer, på barnerom og på kjøkkenet, uten å måtte betale for et fordyrende tilleggsabonnement og innkjøp eller leie av ekstra dekodebokser. Det er også at mange eldre mennesker ønsker å kunne fortsette å se på TV som før, uten at de må forholde seg til ny teknologi som en ekstra dekode med ekstra fjernkontroll på alle TV-apparater innebærer.

Kabel-TV-operatørene er ikke pålagt å slukke de analoge sendingene og derigjennom frata sine kunder denne tjenesten, og det er heller intet som tyder på at et slikt pålegg vil komme. Utviklingen vil i hovedsak være markedsstyrt, der abonnentenes ønsker om bedre billedkvalitet og et større og mer differensiert TV-tilbud vil være faktorer som først og fremst påvirker tempoet i overgangen til digitalt mottak. Dessuten vil kringkastingsselskapenes holdning til analog videresending være utslagsgivende. NKTF tror at de fleste kringkastingsselskaper i lang tid fremover vil se fordelene i å tillate konvertering til analoge sendinger, særlig fordi dette sikrer dem maksimal distribusjon til alle abonnenter i kabel-TV-nettet, og dermed de beste mulighetene både for seeroppslutning, reklameinntekter og abonnementsinntekter.

NKTF tror således myndighetene må ta høyde for at analog videresending ennå i mange år vil fortsette i kabel-TV-nettene, og at mulighetene for å gi pålegg om individuelt abonnentvalg derfor vil bli tilsvarende begrenset, i hvert fall for kabel-TV's vedkommende.

4.1.3 Fordeler med kanalpakker – verdikjeden og prisene

Utredningen viser i pkt. 2.2.1 til flere sider ved kanalpakkene som er fordelaktige for abonnentene. NKTF vil utdype dette nærmere i det følgende.

Det viktigste forhold er at økt distribusjon gir lavere pris fra programselskapene, og derved lavere pris for abonnentene. Mange års erfaringer med forhandlinger med disse innholdsleverandørene bekrefter at det er viktig for dem hvor mange seere sendingene når frem til, fordi dette gir dem de største inntektene, både fra reklamesalg og ved distribusjonsinntekter fra de husstander som kan motta kringkasterens sendinger.

Speilbildet av programselskapenes prispolitikk er at det gir kabel-TV-operatørene anledning til å forhandle frem de beste betingelsene for TV-kanaler, som gjennom abonnentvalgordningen ender opp med å bli distribuert i et grunntilbud til samtlige av distributørens abonnenter. Slik sett er kabel-TV-operatørene abonnentenes representant og allierte ved utformingen av distribusjonsvilkårene, der målet hele tiden er å sikre de rimeligste prisene som kan oppnås. Den maksimale forhandlingseffekten oppnås bare når det står om distribusjon til alle abonnenter.

Som påpekt ovenfor, vil enkeltkanalvalg medføre at ingen av TV-kanalene er sikret full distribusjon. En regulering som pålegger individuelt abonnentvalg vil derfor frata kabel-TV-operatørene og de kundene de forhandler på vegne av, det viktigste forhandlingskortet de har for å oppnå de gunstigste vilkårene hos programselskapene. Dette vil selvsagt forplante seg til prisvilkårene for abonnentene, som derfor kommer dårligere ut. Samtidig vil forutsigbarheten med hensyn til hvilke vilkår som kan oppnås og vil gjelde, bli dårligere, fordi det på forhånd ikke kan settes noe konkret tall for den faktiske størrelsen på distribusjonen. Dette vil igjen kunne gi enda dårligere utgangspunkt for prisforhandlingene med programselskapene.

Også i forhold til rettighetshaverne vil økt distribusjon normalt gi gunstigere vilkår, basert på noen av de samme kommersielle betraktningene som gjør seg gjeldende for programselskapene. Høyere rettighetsavgifter vil derfor sannsynligvis bli en konsekvens av individuelt abonnentvalg.

Ved et fritt kanalvalg kan programselskapene også i større grad bestemme prisene til abonnentene, noe de selv sikkert vil mene er positivt, men dette åpner for snikinnføring av en tilnærmet egen lisensbetaling per kanal (slik som for NRK) for å sikre høy økonomisk gevinst ved direkte brukerbetaling. I denne sammenheng oppstår spørsmålet om distributøren kan nekte å videresende en kanal dersom prisen settes for høyt. Dette vil være vanskelig, særlig når det gjelder kanaler som har stor seeroppslutning. Distributøren kan i slike situasjoner miste kontrollen over hva kanaltilbudet til abonnentene skal koste. Dette vil gripe direkte inn i distributørens konkurransesituasjon i markedet, slik at konkurranse på pris blir vanskelig eller umuliggjort.

Mange større kunder hos kabel-TV-selskapene (boligsammenslutninger) har kollektive avtaler med distributørene, som sikrer et felles tilbud til alle beboerne, til en gunstigere pris⁶. Dersom et fritt kanalvalg skal gjelde alle seere, vil en slik regel ta bort den muligheten disse kundene har til å oppnå rabatter. Dette betyr i så fall at de som i dag nyter godt av slike kollektive avtaler, vil kunne få en enda større prisoppgang som følge av et individuelt abonnentvalg.

4.2 Lokalisering

Mange internasjonale programselskaper lager spesialversjoner av sine TV-kanaler som er tilpasset det norske markedet (lokalisering). Lokaliseringen kan bestå i underteksting på norsk, norsk tale på visse program (dubbing), egne programinnslag beregnet på et norsk publikum, lokal reklame, osv. Det kan medføre betydelige kostnader for programselskapene å gjennomføre slike lokaliseringer. Eksempler på programselskaper som lokaliserer er alle kanaler som retter seg mot barn, samt de viktigste sports-, dokumentar- og underholdningskanalene. Dette er TV-kanaler som i dag har en stor distribusjon i det norske markedet, basert bl.a. på tilstedeværelse i kabelnettenes grunntilbud.

NKTF frykter at en individuell abonnentvalgordning vil rive bort deler av grunnlaget for lokaliseringen, noe som enten kan bety at vederlagene vil bli høyere, eller at

⁶ Kundemassen innen boligsammenslutningene utgjør en betydelig andel av det samlede antall abonnenter (husstander).

programsselskapene ikke lenger finner det lønnsomt å fortsette med lokaliseringen. Selv om det kanskje finnes andre utgaver av samme program beregnet på et internasjonalt publikum, er det ikke gitt at en slik versjon vil ha tilstrekkelig interesse for et norsk publikum. Det er derfor en risiko for at enkelte TV-kanaler kan bli helt borte fra det norske markedet. Denne problemstillingen er selvsagt relevant for alle plattformer, ikke bare for kabel-TV.

4.3 Redusert mangfold

Det er i dag et meget stort antall av TV-kanaler som er tilgjengelige for det norske markedet. Mange av disse er populære nisjekanaler fra utenlandske kringkastere med stor distribusjon gjennom ulike typer av kanalpakker. Bortfall av lokalisering er i seg selv en reduksjon i mangfoldet, men også når det gjelder antallet kanaler som vil finne det lønnsomt å satse på distribusjon i Norge, vil mangfoldet kunne lide under en ordning med individuelt abonnentvalg.

NKTF frykter at en slik ordning vil bli utnyttet av noen få norske kommersielle programsselskaper, som i kraft av sin sterke markedsposisjon vil kunne utnytte enkeltkanalvalget til ytterligere å styrke sin markedsrett. Dette må sees i sammenheng med at de største norske kommersielle kringkasterne viser en betydelig iver etter å øke sine vederlagskrav, og ser på forslaget om valg av enkeltkanaler som et middel til å foreta en betydelig prisstigning overfor kundene. Den totale betalingsvilligheten kundene har for TV vil derfor kunne nås etter kun å ha valgt et fåtall norske kanaler, fordi denne totalprisen da har kommet på et tilsvarende nivå som kundene i dag betaler for en pakke bestående av en rekke kanaler. Konsekvensen kan i så fall bli at de store norske programsselskapene presser noen av de mindre og kanskje spesielt de utenlandske programsselskapene ut av markedet. Derved får man en ytterligere reduksjon av mangfoldet.

Nordensjef i Discovery Networks, Jan Andreassen, uttalte til Dagens Næringsliv i november 2008 at:

- Det er ingen tvil om at à la carte-tilbudet av TV-kanaler vil være god butikk for TV2. På grunn av kanalens dominerende størrelse vil den i en slik situasjon sammen med NRK, TVNorge og TV3 sikre seg alle de pengene som forbrukere vil avse til TV-formål.⁷

I følge Kampanje 22.01.09⁸ har et 30-talls kringkastingsselskaper gitt en felles høringsuttalelse i saken om fritt kanalvalg, der de betoner at et påbud om valg av enkeltkanaler ikke vil øke valgfriheten, og at det vil gi høyere priser og reduksjon av mangfoldet.

NKTF mener det blir et alvorlig kulturpolitisk tankekors dersom det legges opp til en valgordning som får slike konsekvenser. Dagens ordning, som tillater relativt brede grunntilbud, bidrar på en helt annen måte til at den jevne seer får et tilbud som gir en mye mer mangfoldig TV-hverdag, ikke minst ved at flere utenlandske TV-program også blir tilgjengelige, til en rimelig pris. Selv om de norske TV-husene etter hvert også produserer mer spesialiserte kanaler innen nyheter, sport og andre sjangere, har NKTF ikke tro på at dette kan kompensere godt nok for det mangfold som følger av et

⁷ Nyhetsmelding på Kampanje 14.11.08, <http://www.kampanje.com/medier/article366115.ece>

⁸ <http://www.kampanje.com/medier/article403787.ece>

mer internasjonalt orientert og tilgjengelig kanaltilbud. Det er derfor fare for at et fritt kanalvalg vil bli en alvorlig belastning både på det kulturelle mangfold og informasjonsmangfoldet.

Et individuelt abonnentvalg vil tvinge kundene til på forhånd å ta stilling til hvilke kanaler, og derved også hvilke programmer, de ønsker å se. Kundene vil også miste mye av den muligheten som i dag finnes til å "zappe" mellom kanalene, og foreta spontane valg innenfor det tilgjengelige programtilbudet. Det må betones at anledningen til å gjøre slike individuelle programvalg innenfor et større kanaltilbud er en fordel som mange abonnenter åpenbart setter stor pris på.

4.4 Kostnadene for abonnentene

Utredningen viser i pkt. 5.2.2 til at ved fritt kanalvalg kan abonnentene kanskje oppnå en samlet prisreduksjon i forhold til dagens situasjon, ved å unnlate å kjøpe kanaler som det ikke er interesse for. Samtidig viser Utredningen i pkt. 5.2.3 til at et påbud om fritt kanalvalg vil gi prismessig konkurranse mellom kanalene, slik at prisene trolig legges på et nivå som kundene er villige til å betale.

NKTF er usikker på de prismessige virkningene som her nevnes. Vi er enige i at konkurransen programselskapene imellom kan komme til å påvirke prisene i gunstig retning. Vi er imidlertid mer i tvil om kundene vil spare penger på et fritt kanalvalg, fordi vi tror at de "gjenværende" programselskapene (de som vil ha dominerende oppslutning innenfor et fritt kanalvalg) vil søke å utnytte maksimalt den betalingsvilligheten som abonnentene har. Det er en betydelig risiko for at dette kan ha en selvforsterkende effekt og føre til en ytterligere reduksjon av mangfoldet. Uansett tror NKTF at prisen pr. kanal ved et fritt kanalvalg i gjennomsnitt vil bli vesentlig høyere enn den er i dag.

4.5 Økte markedsføringskostnader

Som Utredningen viser til i pkt. 5.2.1, vil fritt kanalvalg medføre større konkurranse mellom programselskapene for å oppnå økt distribusjon. Dette vil gi økte kostnader til markedsføring sammenliknet med dagens situasjon, noe som vil forplante seg til vederlagskravene overfor kabel-TV-operatørene, som også vil øke.

4.6 Tekniske og økonomiske utfordringer

Flesteparten av de kommersielt drevne kabel-TV-nettene har nå digitale sendinger i tillegg til analoge, men utbredelsen av digitale dekodere i disse nettene er i gjennomsnitt bare på ca. 50 %. I kabel-TV-nettene har digitaliseringen til nå vært en markedsdrevet prosess, der kundenes etterspørsel har bestemt tempoet.

Foruten dekodere forutsetter digitale sendinger i kabelnett også nytt utstyr i hovedsentralene, oppgradering av selve kabelnettet, og nye rutiner for administrasjon, kundebehandling og service.

NKTF har ikke foretatt nøyaktige beregninger av tilleggskostnadene som en fulldigitalisering til alle kabel-TV-abonnenter vil medføre, men viser til at det er hevet over enhver tvil at dette vil dreie seg om til dels betydelige beløp. I tillegg kommer

økte kostnader til provisjonering (styring av programtilbudet) og kundebehandling, dersom et individuelt abonnentvalg skal etableres.

Utredningen viser til at det må etableres automatiske systemer for bestilling og oppsigelse av kanaler. NKTF er enig i at dette vil være den beste løsningen, men tror ikke at dette fjerner behovet for manuelle systemer som kan håndtere henvendelser fra abonnentene pr. telefon, sms eller e-post, noe som vil forutsette et omfattende apparat hos tilbyderne for å håndtere på- og avmeldinger av kanaler. Uansett vil et automatisk system kreve nyutvikling av både teknisk utstyr og programvare. Et slikt system må også bygges slik at det har en stor grad av pålitelighet, bl.a. må det kunne etterspores hvilke transaksjoner som har skjedd, i tilfelle det oppstår feil eller uklarheter rundt bestillingene.

Det er for øvrig ikke gitt at de digitale dekodere som allerede er i bruk hos abonnentene kan benyttes i et slikt automatisk system, slik at man faktisk snakker om også å måtte skifte ut hele den eksisterende dekodermassen. I så fall påløper det betydelige kostnader for abonnentene også for dette.

Innenfor provisjoneringen ligger også at det må etableres faktureringsystemer som ikke bare skal gi grunnlag for avregning av abonnement overfor abonnentene, men også må håndtere avregning av vederlagene til de enkelte programselskapene, samt overfor rettighetshaverne. Et slikt system vil medføre behandling og lagring av store mengder kunderelaterte data.

Sammenliknet med et tilbud basert på kanalpakker gir alt dette stor sannsynlighet for et komplisert distribusjonsopplegg som vil føre til økte kostnader i håndteringen.

5. Regulatorisk betraktninger

5.1 Proporsjonalitet i reguleringen

Utredningen viser i pkt. 3.1.2 til at de någjeldende abonnentvalgreglene har likhetstrekk med formidlingsplikten, som et myndighetsbestemt inngrep i aktørenes markedsfrihet. Utredningen viser også til (i pkt. 7.6) at et pålegg om fritt kanalvalg vil innebære et radikalt brudd med en langvarig og etablert praksis som allerede er akseptert hos myndighetene.

I så måte må en eventuell innføring av fritt kanalvalg anses som et langt mer omfattende inngrep i aktørenes markedsfrihet enn dagens abonnentvalgordning, fordi reguleringen vil omfatte hele kanaltilbudet (eventuelt med unntak for formidlingspliktige kanaler), og vil kreve en omfattende omlegging av administrative, tekniske og markedsmessige forhold ved videresendingen, med store økonomiske konsekvenser for kundene, jf. nedenfor. NKTF mener det er åpenbart at et slikt omfattende og gjennomgripende inngrep i næringsvirksomheten stiller store forutsetninger til forholdsmessigheten (proporsjonaliteten) i reguleringen, dvs. at det må stilles langt høyere krav til formålet, behovet, begrunnelsen og nytten av å gjennomføre et slikt inngrep, enn det som er tilfellet for dagens regulering.

5.2 Forholdet til ekomreguleringen

I Utredningen nevnes det under pkt. 3.3 at ekomloven⁹ i utgangspunktet ikke setter skranker for et eventuelt pålegg om enkeltkanalvalg. NKTF er usikker på om dette er riktig, og viser til at dersom et eventuelt påbud om enkeltkanalvalg også innebærer et forbud mot å ha et grunntilbud som følger med abonnementet (tilknytningen), vil dette kunne representere et forbud mot bundling av ekomtjenester. I så fall måtte et slikt forbud følge av et SMP-vedtak fra tilsynsmyndigheten (Post- og teletilsynet), basert på en konkret markedsanalyse.

5.3 Konkurransen avløser reguleringen

Vi har ovenfor vist til at TV i dag tilbys over flere ulike teknologiske plattformer: Kabel-TV, satellitt (DTH), digitalt bakkenett (DTT) og IP-nett. I tillegg kommer nå web-TV som et raskt voksende tilbud, som gir sluttbrukerne ytterligere valgfrihet i sin TV-hverdag. Web-TV representerer en femte plattform for TV-overføring, i tillegg til de før nevnte. Snart etableres også mobil-TV i noen områder¹⁰, og vil således utgjøre den sjette plattformen for TV-distribusjon.

Ved web-TV benytter sluttbrukeren sin bredbåndsforbindelse til å hente TV-tilbud som er tilgjengelige på Internett. Konkurransetilsynet viser i sin høringsuttalelse til at web-TV vil kunne få betydelige konsekvenser for hvordan øvrige TV-distributører velger å tilby sine produkter, og at dette kan gi større tilbud av enkeltkanaler eller mindre kanalpakker. En tilsvarende effekt kan forventes fra mobil-TV-tilbudene.

I lys av den sterke konkurransen som nå råder og stadig forsterkes mellom de mange ulike tekniske TV-plattformene for TV-distribusjon, mener NKTF at en regulatorisk fristilling av plattformoperatørenes innholdstilbud er riktig vei å gå. Inngrep fra myndighetenes side vil lett kunne føre til dårligere tilbud med mindre mangfold, ensrettede tilbud og høyere priser for kundene.

6. Situasjonen i andre land

Generelt kan det vises til at individuelt abonnentvalg ikke er gjennomført i noen land, ut fra den kjennskap NKTF har til dette.

I Sverige har abonnentvalg vært diskutert, men er ikke vurdert gjennomført, fordi det anses uheldig å gripe inn i konkurransen mellom tilbyderne. Det legges også vekt på akkurat de samme argumentene som Utredningen viser til, dvs. at prisene kan øke og mangfoldet bli redusert, samtidig som forhandlingsrommet til distributørene blir skadelidende.

I Danmark var det tidligere regler om brukervedvirkning i kabel-TV-nettene, men disse ble opphevet, primært fordi de ble ansett prisdrivende.

⁹ Lov om elektronisk kommunikasjon av 4. juli 2003 nr. 83

¹⁰ <http://www.aftenposten.no/forbruker/digital/nyheter/mobil/article2863945.ece>

I Nederland har OPTA etter det NKTF kjenner til, ingen planer om å innføre fritt abonnentvalg, bl.a. fordi dette kan komme til å skade mangfoldet og lokaliseringen av TV-tilbudet.

I Storbritannia har OFCOM etter det NKTF kjenner til uttalt at det ikke er aktuelt å innføre fritt kanalvalg, og at utformingen av kanaltilbudet overlates til distributørene.

I USA har "à la carte"-valg vært gjenstand for flere utredninger fra FCC, men er ikke innført¹¹. Etter det NKTF kjenner til, pågår det nå en vurdering av om programselskapene skal tillates å bundle sine programmer overfor distributørene.

7. Oppsummering

NKTF har stor forståelse for at abonnentene i større grad ønsker å styre sin egen TV-hverdag.

NKTF mener imidlertid det vil være galt å innføre et påbud om fritt kanalvalg, fordi dette vil skade forbrukernes interesser. Vi mener den sterke konkurransen som er i markedet vil sørger for at kundene får et best mulig tilbud, der valgfrihet vil være et av flere konkurranseparametre. I en slik situasjon vil det være sterkt uheldig med myndighetsinngrep som regulerer tilbudet. Med de mange plattformer som tilbyr TV-innhold, og der nye plattformer kommer til, vil dette gi et godt og variert tilbud til forbrukerne.

Uansett vil det som nevnt ovenfor ikke kunne gjennomføres en teknologinøytral regulering av individuelt abonnentvalg, så lenge kabel-TV kunder fremdeles skal kunne få ha fordelene av et analogt tilbud i tillegg til det digitale.

NKTF frykter at et pålegg om et fritt kanalvalg vil ta karakter av et eksperiment, der noen av de mest sentrale positive virkningene av implementeringen postuleres, men i realiteten ikke kan beregnes eller forutsies. For oss blir dette for usikkert og risikofylt, samtidig som vi er ganske sikre på at mange av de negative konsekvensene som vi har påpekt, er reelle og vil inntre. Dette vil kunne skade forbrukernes interesser ved at de må betale mer for et dårligere TV-tilbud.

Med vennlig hilsen



Knut Børmer
daglig leder, NKTF

¹¹ Det amerikanske kabel-TV-forbundet NCTA har poengtert mange negative konsekvenser av à la carte-valg, se <http://www.ncta.com/IssueBrief.aspx?contentId=15&view=2>