

Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

postmottak@kkd.dep.no

Vår dato
29.1.2009

Deres dato
27.10.2008

Vår referanse

Deres referanse
2006/02304
ME/ME3 LPØ:elt

Våre saksbehandlere
JB/HG

Høring – muligheten for individuelt abonnentvalg i kringkastings- og kabelnett

Vi viser til høring av rapporten ”Utredning om muligheten for individuelt abonnentvalg i kringkastings- og kabelnett” av 21. oktober 2008, utarbeidet av Medietilsynet på oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet (videre omtalt som rapporten eller Medietilsynets rapport).

Telenor Broadcast Holding AS (”Telenor Broadcast”) støtter i all hovedsak Medietilsynets vurderinger og konklusjoner i rapporten. Vi ønsker likevel å belyse flere sider av denne problemstillingen, samt i noen henseender å gå mer i dybden, enn hva som er gjort i Medietilsynets rapport. Høringssvaret gjelder også for vårt heleide datterselskap, Canal Digital Norge AS (Canal Digital), som distribuerer betal-tv-tjenester i det norske markedet.

Telenor Broadcast har i tilknytning til den pågående debatten om enkeltkanalvalg engasjert konsultentselskapet Econ Pöyry (”Econ”) for å analysere konkurransen i markedet for tv-distribusjon og vurdere konsekvenser av et pålegg om enkeltkanalvalg. Econs analyser, i form av to selvstendige rapporter, følger vedlagt høringssvaret.

Sammendrag

- Det norske markedet preges av virksom konkurranse. De fleste norske husholdninger har tilgang til minst tre alternative infrastruktur og fire alternative tilbydere av tv-tjenester.
- I en slik konkurransesituasjon vil enkeltkanaler tilbys dersom kundene etterspør dette og er villige til å betale en pris som er kommersielt forsvarlig for både innholds- og distribusjonsleddene. I dag tilbys enkeltkanaler på toppen av en ”grunnpakke”.
- Markedssituasjonen tilsier følgelig at det ikke foreligger et behov for å regulere muligheten for valg av enkeltkanaler i det norske tv-markedet.
- En regulering vil ha negative konsekvenser for så vel kringkastere som distributører. Resultatet er svekket konkurranse, svekket mangfold og høyere kostnader, noe som kun fremmer kommersielle særinteresser. Effekten for sluttbrukerne vil være et dårligere tv-tilbud til en høyere pris.
- Tilsynsmyndigheter i andre land hvor markedene er større, men mindre dynamiske og konkurranseutsatte enn det norske tv-markedet, har gjort tilsvarende vurderinger.
- På denne bakgrunn støtter Telenor Broadcast Medietilsynets konklusjon om at det ikke bør innføres en regulering med krav om at kanaler skal selges enkeltvis.

1 Synspunkter på Medietilsynets rapport

1.1 Telenor Broadcast støtter Medietilsynets konklusjoner

I følge Medietilsynets rapport preges det norske tv-markedet i økende grad av konkurranse innenfor og mellom de forskjellige distribusjonsplattformene. Videre konstateres at det i et marked med virksom konkurranse kan antas at tilbyderne vil tilby enkeltkanalvalg som alternativ til grunnpakken dersom det er tilstrekkelig etterspørsel etter en slik tjeneste. Telenor Broadcast støtter Medietilsynet i denne vurderingen.

I et marked med virksom konkurranse er det ikke behov for å regulere enkeltkanalvalg. Konkurransesituasjonen gjør at Canal Digital og andre distributører kontinuerlig arbeider for å tilfredsstille kundenes ønsker og gi det beste tilbudet, for enhver smak. Dersom Canal Digital og andre distributører pålegges salg av kanaler enkeltvis vil dette resultere i redusert mangfold, færre kanaler og høyere priser.

Selv om muligheten til å velge kanaler enkeltvis er en besnærende tanke, vil en slik regulering følgelig virke mot sin hensikt og i realiteten gå på bekostning av husholdningenes reelle ønsker. Telenor Broadcast støtter på denne bakgrunn Medietilsynets konklusjon/tilråding i rapporten om at det ikke bør innføres en regulering som pålegger distributører å tilby kanaler enkeltvis.

1.2 Medietilsynet undervurderer effektene i distributørleddet

Telenor Broadcast ønsker å kommentere Medietilsynets vurdering av de kostnader som vil oppstå i distribusjonsleddet som en følge av et pålegg om enkeltkanalvalg. Medietilsynet fremholder at de nødvendige investeringer i tekniske og administrative løsninger som en regulering vil kreve, vil medføre økte kostnader som på *kort* sikt vil kunne gi prisøkning per kanal.¹ Telenor Broadcast mener at konsekvensene i sluttbrukerleddet er enda sterkere enn det som fremgår i rapporten. Etter vårt syn vil konsekvensene i distributørleddet medføre *både* kortsiktige og vedvarende generelle prisøkninger for forbrukerne.

De økte kostnadene i distributørleddet omfatter *engangskostnader* for utvikling og oppradering av tekniske systemer. I tillegg til disse engangskostnadene kommer vedvarende økte kostnader for drift og vedlikehold av den tekniske plattformen samt økte kostnader for kundeservice. Slike kostnader vil gi en vedvarende generell prisøkning for forbrukerne som en effekt av pålegg om enkeltkanalvalg (se avsnitt 3.2). Det kan videre ikke utelukkes at også engangskostnadene til sammen vil være så høye at de må utliknes på sluttbrukerprisen over tid, dvs. at de ikke kan hentes inn på kort sikt innenfor rammen av hva som kan anses å være en rimelig sluttbrukerpris.

2 Det norske tv-markedet

I den offentlige debatten har problemstillingen vedrørende husholdningenes muligheter til å velge enkeltkanaler ofte vært fokusert på påstander om hvordan markedet fungerer og distributørens rolle. Det er blant annet hevdet at markedet er preget av monopoltilstander og distributørene fremstilles som ”gatekeepers” som kontrollerer hvilket innhold som husholdningene skal få tilgang til. Flere har hevdet at husholdningene som en følge av dette må betale for innhold som de ikke ønsker.

Etter Telenors oppfatning er dette imidlertid en misvisende beskrivelse av de reelle forholdene i markedet og en undervurdering av distributørens positive betydning for forbrukerkollektivet. For å forstå distributørens rolle er det etter Telenor Broadcasts oppfatning viktig å forstå de

¹ Medietilsynet (2008), Utredning om muligheten for individuelt abonnentvalg i kringkastings- og kabelnett, s. 3 og 19.

markedsmekanismer som styrer betal-tv markedet og den betydning som pakkestrukturen har i verdikjeden.

I de følgende avsnittene gir Telenor Broadcast sitt syn på markedssituasjonen og bakgrunnen for ”kanalpakker”. Vi vil spesielt fokusere på distributørens rolle og spørsmålet om reguleringsbehov.

2.1 Det norske tv-markedet preges av konkurranse, mangfold og valgmuligheter

Det norske tv-markedet har gjennomgått en eksplosjonsartet utvikling de siste årene, med svært positive effekter for forbrukerne i forhold til mangfold og valgmuligheter mellom forskjellige tilbydere og mottaksformer. For ikke mye mer enn 10 år siden hadde mange norske husstander kun tilgang til i hovedsak avgrensede og lite utviklede distribusjonsplattformer samt et begrenset antall kanaler. I dag har de norske husholdningene tilgang til et dynamisk og konkurranseutsatt tv-marked som består av et hundretall kanaler samt en rekke plattformer og tjenestetilbydere å velge mellom. Til dette kommer at vi fremdeles ikke har sett den fulle effekten av fiberutbyggingen, det digitale bakkenettet samt hvordan utviklingen av tv-tjenester levert over kobbernettet (dsl-plattformer), som alternativ til etablerte tv-infrastrukturer, vil fortone seg og påvirke husholdningenes tilgang til mangfold og valgmuligheter.

I sin rapport ”Konkurransen i markedet for TV-distribusjon” oppsummerer Econ de siste årenes markedsutvikling på følgende måte:

”Distribusjon via kabel, satellitt, fiber og bakkenett digitaliseres, utbygging av ny infrastruktur gir økt geografisk overlapp og de viktigste TV-kanalene er tilgjengelig på alle plattformene. Mye tyder derfor på at vi har fått ett marked for TV-distribusjon i Norge, med over 50 tilbydere og høy mobilitet av kunder mellom tilbyderne.”²

Rapporten viser at de fleste fylker har tilgang til så vel bakkenett- som kabel-, satellitt- og fiberinfrastruktur for mottak av tv-tjenester (samtlige fylker har tilgang til *minst* tre av disse teknologiene).³ Econ konstaterer videre at samtlige fylker har tilgang til minst fire forskjellige tilbydere av digitale tv-tjenester, mange fylker har 6-8 tilbydere, mens to fylker har mer enn 9 tilbydere.⁴ Econs konklusjon er at konkurransen i markedet for tv-distribusjon fungerer godt.⁵

Ut fra et internasjonalt ståsted er den norske markeds- og konkurransesituasjonen unik. Etter hva Telenor er kjent med er tilsvarende dynamiske utvikling og mangfold ikke å finne i noe annet tv-marked, heller ikke det svenske markedet hvor utbyggingen av fiberinfrastruktur ikke har kommet like langt som i Norge. De norske husholdningene har aldri hatt tilgang til større mangfold og større konkurranse mellom tilbydere. Dette skal ses på bakgrunn av hvor forholdsvis lite det norske tv-markedet er (kun ca 2 millioner husholdninger).

2.2 Kanalpakker sikrer mangfold og rimelig pris

For å kunne foreta investeringer og få dekning for faste kostnader er aktørene i både innholds- og distributørleddene avhengige av forutsigbarhet. Behovet for forutsigbarhet gjelder dels i forhold til antall kunder å fordele kostnadene på/beregne potensielle inntekter fra, og dels over hvor lang tid et kundeforhold kan forventes å vare. Dess fler kunder å fordele de faste kostnadene på, desto lavere blir sluttbrukerprisen for den enkelte kunde.

² Econ rapport nr. 2008-135, *Konkurransen i markedet for TV-distribusjon*, s. 1.

³ *Ibid*, s. 8-10.

⁴ *Ibid*, s. 10-11.

⁵ *Ibid*, s. 19.

Dette faktum har medført at ”pakkestrukturen” for de fleste aktører har utviklet seg til å være den mest hensiktsmessige foretningsmodellen for å få kostnadsdekning og sikre mest mulig forutsigbarhet for langsiktige investeringer. Samtidig gir pakkestrukturen en sluttbrukerpris som både er konkurransedyktig og tilsvarer etterspørselen i markedet.

Dette skal også ses på bakgrunn av hvordan det internasjonale innholdsmarkedet virker, hvor rettigheter til forskjellige type innhold ofte selges samlet fra rettighetshavere; populære/ettertraktede rettigheter pakkes sammen med mindre attraktive rettigheter. For å få avsetning for sine rettighetskjøp utvikler TV- og mediehusene alternative kanaler som man i sin tur ønsker å selge pakket sammen til distributørene.⁶ Et slikt ”ønske” formuleres ikke sjelden som et krav overfor distributørene. Distributørene forhandler i sin tur med TV- og mediehusene om hvordan disse pakkene kan disponeres i de forskjellige tilbudene til husholdningene og til hvilken pris.

2.3 Distributørene tilrettelegger på vegne av kundene

I et konkurranseutsatt marked må distributørene kontinuerlig søke å tilby de mest attraktive kanalene og tjenestene til mest mulig konkurransedyktig pris, både for å beholde eksisterende kunder og for å vinne nye kunder fra konkurrentene. I hovedsak går dette på kvalitet og bredde hva gjelder innhold og tileggstjenester, produktsammensetning samt pris.

Med kjennskap til kundenes preferanser og betalingsvillighet kan distributøren, som en representant for det forbrukerkollektiv som kundebasen representerer, stille krav i forhandlingene med TV- og mediehusene. Gjennom en slik posisjon har f.eks. Canal Digital ikke bare vært i stand til å sikre våre kunder tilgang til et mangfoldig tilbud til en konkurransedyktig pris, herunder bidratt til lansering av nye kanaler i det norske markedet, men også norsk tale og tekst i utenlandske kanaler, at utenlandske kanaler følger norsk lov hva gjelder formidling av innhold samt et av Europas beste og mest prisverdige tilbud av HD-kanaler. Som en representant for det forbrukerkollektiv som kundebasen representerer er distributøren videre i en forhandlingsposisjon som den enkelte husstand aldri vil kunne hevde i egne forhandlinger direkte med kringkasterne.

Mislykkes distributøren med å forhandle frem grunnlag for en god og attraktiv produktmiks, til en konkurransedyktig pris, risikerer distributøren å miste kunder til konkurrentene og samtidig få en svekket forhandlingsstyrke i fremtidige forhandlinger (som en følge av redusert kundebase). I et konkurranseutsatt marked er dette et insentiv som sikrer at de gunstige betingelser distributøren klarer å forhandle frem, til stor del brukes for å beholde/vinne kunder. Dette innebærer at den ekstra forhandlingsstyrke som kundebasen gir distributøren, også kommer forbrukerkollektivet til gode.

På denne bakgrunn fyller distributøren en viktig funksjon som forhandler, kravstiller, prispresser og tilrettelegger på vegne av det forbrukerkollektiv som kundebasen representerer.

2.4 Det foreligger ikke et reelt reguleringsbehov

Den dynamiske konkurransesituasjon som preger det norske markedet og som har bidratt/bidrar til at norske husholdninger ved en internasjonal sammenligning har tilgang til et unikt mangfold av innhold, aksessmuligheter og tjenestetilbydere, tilsier at det ikke foreligger noe reelt reguleringsbehov om å innføre krav om enkeltkanalvalg. I et marked med virksom konkurranse vil økt valgfrihet utvikles naturlig som en følge av balansen mellom forbrukernes etterspørsel og hva som er kommersielt mulig å tilby. Omvendt er det risiko for at en regulering, som kunstig påvirker fungerende markeds mekanismer i et konkurranseutsatt marked, vil virke mot sin hensikt (se kap. 3).

⁶ Jf. Econ rapport nr. 2009-009, *Konsekvenser av et pålegg om enkeltkanalvalg*, s. 13-14.

I rapporten ”Konkurransen i markedet for TV-distribusjon” gjør Econ følgende vurdering av reguleringsbehovet:

”Utbyggingen av digitalt bakkenett, utrullingen av fiber over hele landet og at det viktigste TV-innholdet i dag er tilgjengelig på alle plattformer, gjør at markedet for TV-distribusjon konvergerer. Det er derfor mye som tyder på at markedet for TV-distribusjon nå er ett relevant marked i konkurransemessig forstand. I dette markedet er det en rekke tilbydere, byttekostnadene er lave og kundemobiliteten er høy. Vår vurdering er derfor at konkurransen i markedet for TV-distribusjon fungerer godt.

Som følge av dette er det etter vår vurdering ikke behov for reguleringer i markedet for TV-distribusjon.”

Econs vurderinger underbygger Medietilsynets oppfatning om at markedet for distribusjon av fjernsyn preges av økt konkurranse og at det på nåværende tidspunkt ikke bør innføres regulering med pålegg om enkeltkanalvalg.

3 Konsekvenser av et pålegg om enkeltkanalvalg

3.1 En regulering vil påvirke hele verdikjeden og den fremtidige markedsutviklingen

Som nevnt ovenfor preges det norske tv-markedet av en dynamisk utvikling og konkurransesituasjon. Et usikkerhetsmoment for den fortsatte markedsutviklingen er imidlertid hvorvidt det finnes kommersiell bærekraft nok til å stimulere fortsatte investeringer i et forholdsvis lite tv-marked som det norske. Det vil her være av avgjørende betydning hvorvidt politiske initiativ og reguleringer fremmer eller hemmer en slik utvikling.

Den førte politikken, og tilsynsmyndighetenes tilbakeholdenhet med å innføre regulering, har virket stimulerende og langsiktig på konkurransen og den infrastruktur- og tjenesteutvikling vi har sett i det norske tv-markedet siden slutten av 1990-tallet. Aktørene har hatt forholdsvis stor frihet til å utvikle hensiktsmessige forretningsmodeller basert på kommersielt grunnlag, dvs. med hensyn til investeringsinsentiv og husholdningenes etterspørsel. Det gode investeringsklimaet har bl.a. fått flere av de internasjonale kanalene til å etablere fast representasjon i det norske markedet, selv om det er et lite marked.

For en fortsatt positiv markedsutvikling er det viktig at det ikke innføres reguleringer som vil hemme eller i verste fall reversere den dynamikk som rår i det norske tv-markedet. Dette gjelder ikke minst i den vanskelige situasjon som både den norske og internasjonale økonomien befinner seg i. Etter Telenors syn vil et regulatorisk pålegg om å innføre enkeltkanalvalg virke negativt for hele den verdikjede, herunder de forretningsmodeller og markedsmekanismer, som dagens norske tv-marked bygger på.

3.2 Konsekvenser for de ulike leddene i verdikjeden

I Econs rapport ”Konsekvenser av et pålegg om enkeltkanalvalg” analyseres hvilke konsekvenser en regulering vil kunne medføre for de ulike leddene i verdikjeden. Nedenfor gir Telenor sitt overgripende syn basert på Econs konklusjoner og Canal Digitals erfaringer som aktør i markedet. For en mer detaljert gjennomgang av konsekvensene, herunder med kostnadsestimater, henvises til nevnte rapport av Econ.⁷

⁷ Econ rapport nr. 2009-009, *Konsekvenser av et pålegg om enkeltkanalvalg*, s. 12-21.

Innholdsleddet: Enkeltkanalvalg vil for de fleste tv-kanaler medføre økte kostnader per tv-seer og reduserte inntekter for kanalen. Årsaken er at de fleste kanaler må regne med et kraftig fall i antall seere. Når en kanal må utlikne de faste kostnadene på færre antall seere, medfører dette at prisen må økes proporsjonalt for at kanalen skal få dekket disse kostnadene. I tillegg gir færre seere inntektsbortfall i forhold til reklame og brukerbetaling.

Det avgjørende for kanalens evne til å overleve blir da hvorvidt det er tilstrekkelig betalingsvilje for den pris kanalen er nødt til å ta for få dekket nevnte kostnader og inntektsbortfall, samt en rimelig avkastning. Risikoen er at det for mange kanaler ikke lenger vil være regningssvarende å være til stede i det norske markedet. Selv de kanaler som kan overleve vil være nødt til å kutte kostnader, noe som i forhold til de internasjonale kanalene da fremst vil gå utover norsk tilpassning av innholdet (tekst, tale og programverter) samt lokal representasjon i det norske markedet.

Distributørleddet: Et pålegg om å innføre enkeltkanalvalg medfører en rekke konsekvenser for distributørene. Ikke minst innebærer et slikt pålegg at distributørenes kostnader øker i forhold til følgende:

- Kundeservice og kundestøtte for håndtering av individuelle valg.
- Utvikling, drift og vedlikehold av komplekse kundestøttesystemer for å kunne håndtere/administrere valg av enkeltkanaler for hver enkelt kunde.
- Oppgraderinger og tilpassninger av den tekniske plattformen for å blant annet kunne håndtere enkeltstående meldinger per kanal og i forhold til hvert enkelt kundekort.
- Økt bruk av overføringskapasitet for den datastrøm som definerer tilgang til de krypterte betal-tv-sendingene. Canal Digital forventer en dobling av den kapasitet som trengs for dette formål, noe som tilsvarer den kapasitet som to kanaler sendt i standardformat bruker.

De økte kostnadene i distributørleddet omfatter følgelig både engangskostnader for utvikling og oppradering av tekniske systemer og vedvarende økte kostnader for drift og vedlikehold av den tekniske plattformen samt økte kostnader for kundeservice. Slike kostnader vil gi en vedvarende generell prisøkning for forbrukerne som en effekt av pålegg om enkeltkanalvalg. Det kan videre ikke utelukkes at også engangskostnadene til sammen vil være så høye at de må utliknes på sluttbrukerprisen over tid, dvs. at de ikke kan hentes inn på kort sikt innenfor rammen av hva som kan anses være en rimelig sluttbrukerpris.

Sluttbrukerleddet: De konsekvenser som et pålegg om enkeltkanalvalg vil ha i innholds- og distributørleddene vil på forskjellige måter gi utslag i sluttbrukerleddet. I hovedsak vil effektene vise seg i form av redusert mangfold til en høyere pris.

Effektene i *innholdsleddet* vil i sluttbrukerleddet vise seg på to måter. Før det første vil husholdningene merke at bredden og kvaliteten i tilbudet blir dårligere. Mange kanaler man tidligere har hatt tilgang til, vil enten forsvinne eller ikke lenger være særskilt tilpasset det norske markedet (tekstning, tale, programverter etc.). For det andre vil husholdningene erfare at kostnaden per kanal vil øke og at man ikke lenger vil kunne få tilgang til samme mangfold, bredde og kvalitet i tilbudet for den pris man tidligere betalte for samme tilbud. I forhold til sistnevnte vil den svekkede konkurransen i innholdsleddet, samt det faktum at distributørens rolle som forhandler og prispresser på vegne av forbrukerkollektivet også svekkes, i seg selv ha en kostnadsdrivende effekt.

Effektene i *distributørleddet* vil i sluttbrukerleddet vise seg gjennom økte sluttbrukerpriser. Økningen i sluttbrukerprisen kommer av de økte kostnader som distributøren får som en følge av et regulatorisk pålegg om enkeltkanalvalg. Mesteparten av disse kostnadene vil gi økte priser uansett hvor mange som faktisk vil benytte seg av enkeltkanalvalg. Dette innebærer at mesteparten av kostnadene ikke vil kunne knyttes kun til de kunder som benytter seg av enkeltkanalvalg, men vil påvirke sluttbrukerprisen også for de kunder som er fornøyde med dagens situasjon og ønsker å fortsette å

abonnere på en ”grunnpakke”. Sistnevnte kunder vil følgelig oppleve en prisøkning uten å oppleve noen merverdi, ettersom prisøkningen ikke kommer av et bedre tilbud.

Effekten for *husholdningene* vil oppsummert vise seg i form av redusert mangfold til en høyere pris. Et slikt redusert mangfold vil etter Telenors syn også innebære at husholdningene i realiteten får en mer begrenset valgfrihet en man har i dagens marked; selv om husholdningene kan velge kanaler enkeltvis, vil det være færre kanaler å velge mellom.

Dette skal ses på bakgrunn av Forbrukerrådets egen undersøkelse om husholdningenes syn på kanalpakker som viser at det kun er 8 % av husholdningene som er misfornøyde eller svært misfornøyde med dagens pakketilbud. Så stor andel som 92 % har følgelig ingen innsigelser mot situasjonen i dagens marked på dette området; mens 65 % av befolkningen er svært fornøyde eller fornøyde med distributørenes kanalpakker, er 27 % nøytrale til pakkestrukturen.

Det er her betimelig å stille spørsmål om forbrukerkollektivet faktisk ser seg tjent med innføring av et krav om enkeltkanalvalg, hvis man blir gjort kjent med de reelle effekter dette vil medføre.

3.3 En regulering vil fremme kommersielle særinteresser, men svekke konkurransen og det eierskapsmessige mangfoldet

I et marked hvor innføringen av enkeltkanalvalg hypotetisk sett *ikke* skulle medføre at kanaler forsvinner eller må redusere sitt tilbud, er det mulig at enkeltkanalvalg ville lede til økt konkurranse mellom kanalene. Denne hypotesen holder imidlertid ikke i et lite marked som det norske, hvor bredden i mangfoldet og et viktig konkurranseparameter er tilstedeværelsen av de internasjonale kanalene.

På bakgrunn av at innføringen av enkeltkanalvalg vil undergrave de internasjonale kanalenes tilstedeværelse og konkurranseevne i det norske markedet, vil dette medføre at konkurransen i innholdsleddet svekkes til fordel for de store etablerte nasjonale TV- og mediehusene. I tillegg vil reguleringen medføre at distributørenes rolle som forhandler på vegne av det forbrukerkollektiv som kundebasen representerer vil bli svekket; den enkelte husstand vil ikke ha mulighet til å oppnå tilsvarende betingelser på egen hånd. Dette innebærer at de nevnte aktørene på innholdssiden ikke bare vil styrke sin konkurranseposisjon på bekostning av andre kanaler, men også styrke sin forhandlingsposisjon både overfor distributørene og den enkelte husstand.

Selv om denne forandring for så vidt gir bedre forutsetninger for de store nasjonale TV- og mediehusene til å introdusere flere egne kanaler, og at de slik kan hevde å kompensere for det svekkede mangfold som bortfallet av konkurrerende kanaler vil medføre, så finnes det andre perspektiver som man ikke bør se bort fra.

Det ene perspektivet er at man ikke må undervurdere de internasjonale kanalenes betydning som utfordrer til de større kanalene, og hvordan dette generelt fremmer bredde og kvalitet i det innhold som formidles. Vi ser allerede effektene av dette i den konkurranse som preger dagens tv-marked, hvor det følger av nye målinger at de internasjonale kanalene begynner å øke sine markedsandeler.

Det andre perspektivet knytter seg til spørsmålet om hva som ligger i et reelt mangfold. Etter Telenors syn omfatter et reelt mangfold ikke kun en bredde i kanaltilbudet og det innhold som formidles, men også at dette tilbud representeres av et mangfold av adskilte eierstrukturer. Dette er et av de sentrale formålene i den gjeldende medieeierskapsloven. Et slikt mangfold, spredd mellom adskilte eierstrukturer, er også til stede i dagens dynamiske og mangfoldige norske tv-marked, men vil undergraves som en følge av de effekter som et regulert krav om enkeltkanalvalg vil medføre.

Av dette følger at et pålegg om enkeltkanalvalg ikke bare i hovedsak vil fremme kommersielle særinteresser, men for øvrig i realiteten også vil virke mot sin hensikt i forhold til så vel næringspolitiske som medie- og forbrukerpolitiske interesser.

3.4 En regulering vil by på store praktiske utfordringer

Det fremgår ovenfor at et regulert krav om enkeltkanalvalg vil medføre en rekke negative konsekvenser for markedsutviklingen generelt og konkret mot de ulike leddene i hele verdikjeden, frem til sluttbrukerne. Hvis lovgiver likevel mener at det bør innføres en regulering med krav om enkeltkanalvalg vil en slik regulering by på store utfordringer.

På bakgrunn av at dagens forretningsmodeller og pakkestrukturer har vokst frem som en naturlig del av hele verdikjeden, må en eventuell regulering også omfatte og håndtere denne struktur gjennom hele verdikjeden. Dette innebærer at en regulering ikke kan være avgrenset til kun å gjelde relasjonen mellom distributører og sluttbrukere, men må også omfatte de pakkestrukturer som tilbys i innholdsleddet. Dette vil imidlertid by på store utfordringer ettersom de fleste kanalselskaper som er tilstede i det norske markedet også opererer internasjonalt, hvor man for øvrig ikke konfronteres med tilsvarende regulering med krav om enkeltkanalvalg, hverken i innholdsleddet eller distributørleddet (se kap. 4).

Det kan videre ikke utelukkes at det vil være behov for å kombinere en regulering om enkeltkanalvalg med prisregulering. En slik prisregulering vil ha til hensikt å sikre at husholdningene ikke ”tvinges” til å kjøpe pakker i stedet for enkeltkanaler på grunn av hvordan enkeltkanalene prissettes. Av samme grunner som nevnt ovenfor må en slik eventuell prisregulering også gjelde så vel innholdsleddet som distributørleddet for å være effektiv. Prisreguleringen må imidlertid samtidig ta høyde for at innføringen av enkeltkanalvalg vil være kostnadsdrivende i seg selv for de fleste aktører.

En prisregulering vil følgelig ikke kunne ha som formål å garantere det gjennomsnittlige pris som husholdningene betaler per kanal/for en kanalpakke i dagens marked. Hvis en prisregulering ikke tar høyde for at reguleringen i seg selv er kostnadsdrivende og derfor nødvendigvis må medføre økt sluttbrukerpris, vil prisreguleringen ”stoppe” kanaler som ellers ville klart å overleve. Årsaken er at disse i en slik situasjon ikke kan få kostnadsdekning gjennom den regulerte prisen. Ettersom det vil være svært vanskelig å på forhånd fastslå hva som er en rimelig pris for å dekke kostnader og rimelig avkastning (noe som i tillegg måtte vurderes i forhold til hver enkelt kanal) vil reguleringens nødvendige kompleksitet og uforutsigbarhet være et hinder i seg selv. Risikoen er at mange kanaler vil vurdere situasjonen som så lite forutsigbar og risikofylt at usikkerheten gjør at de ikke vil se det som regningssvarende å være til stede i det norske markedet.

4 Internasjonale erfaringer

Telenor Broadcast har foretatt undersøkelser vedrørende enkeltkanalvalg hos relevante tilsynsmyndigheter i flere europeiske land samt i USA. De fleste land har overhodet ikke vurdert slik regulering, mens noen få land har vurdert spørsmålet. Ikke i noen tilfeller hvor spørsmålet har vært vurdert har man funnet det hensiktsmessig å innføre regulering med krav om enkeltkanalvalg.

Med unntak for USA, hvor situasjonen er til dels uklar (se nedenfor), har vurderingene entydig vært at innføring av et regulatorisk krav om enkeltkanaler ikke vil være hensiktsmessig, men snarere virke mot sin hensikt i forhold til mangfold og forbrukerinteresse.

4.1 Europa

Som det fremgår av Medietilsynets rapport er enkeltkanalvalg ikke regulert i hverken Sverige, Danmark eller Nederland. I Sverige konkluderte en offentlig utredning i 2005 med at regulering vil kunne føre til høyere priser og et dårligere tilbud til publikum, og at et påbud for distributørene om å foreta abonnentvalgundersøkelser vil kunne virke ødeleggende på forhandlingssituasjonen med kringkasterne.⁸

Utover det som fremgår av tilsynets rapport om situasjonen i Nederland, har den nederlandske myndigheten OPTA opplyst Telenor at de ikke har noen planer om å pålegge et krav om enkeltkanaler i det nederlandske markedet. Den finske myndigheten Ficora har gitt samme svar.

I Storbritannia gjennomfører Ofcom for tiden en undersøkelse om konkurransen i betal-tv markedet. I desember 2007 sendte Ofcom ut en rapport på høring hvor man blant annet uttaler følgende om et eventuelt pålegg om enkeltkanalvalg:

“[...] an intervention to make content available ‘à la carte’ will increase the ability of consumers to tailor their purchases to their personal preferences, but is also likely to increase the stand-alone price of this content, potentially undermining any benefits associated with such an intervention.”

Høringen ble avsluttet i 2008, og etter det vi har brakt på det rene er det ingen av høringsinstansene som har tatt til orde for enkeltkanalvalg. Ofcom har videre bekreftet overfor Telenor Broadcast at det heller ikke eksisterer noen planer om å påby enkeltkanalvalg i Storbritannia. Ofcom gav uttrykk for at det bør overlates til distributørene å tilby 'pick and pay' kanaler til kundene. Fokuset er på innhold, og ikke på sammensetningen av innholdet.

4.2 USA

I USA har det de siste årene vært debattert om det bør påbys enkeltkanalvalg i kabelnettene. Spørsmålet har vært drøftet både i media, av Federal Communications Commission (FCC) og i diverse rapporter/artikler fra forskere og andre. I 2004 utga konsultantselskapet Booz Allen Hamilton en rapport⁹ på oppdrag fra de store kabel-tv-operatørene i USA som konkluderte med at

“The overall conclusion is that a la carte scenarios evaluated would reverse recent benefits of programming diversity, while increasing prices for the vast majority of consumers.”

Booz Allen Hamilton rapporten ble senere fulgt opp og kommentert i to rapporter av FCC. I den første rapporten¹⁰ fant FCC at mange av de uheldige virkninger Booz Allen Hamilton pekte på i sin studie var ”gyldige” og FCC anbefalte på denne bakgrunn ikke å innføre krav om enkeltkanalvalg. Den senere rapporten (2006)¹¹, også omtalt som ”The Further Report”, setter spørsmålsteget ved grunnlaget for konklusjonene til den første rapporten, og fremholder at en eventuell regulering *kan* være i forbrukernes interesse. Den senere rapporten har imidlertid ikke resultert i noen form for regulering (se videre nedenfor).

⁸ SOU 2005:62, *Anpassning av radio- og TV-lagen till den digitala tekniken*.

⁹ Booz/Allen/Hamilton (2004), *The a la Carte Paradox: Higher Consumer costs and Reduced Programming Diversity*.

¹⁰ FCC, *The Report (2004): a response to the Booz Allen Hamilton study*.

¹¹ FCC *The Further Report (2006): a response to the FCC 2004 study*.

I en annen rapport fra 2007 analyserer Crawford og Cullen hvordan salg av produktpakker påvirker forbrukernes velferd i kabel-tv-markedene i USA.¹² Crawford og Cullen fremholder at økonomisk teori om virkningene av produktpakking er tvetydig. Analysen tar utgangspunkt i en tenkt monopolsituasjon. For et gitt sett med produkter mener forfatterne at kanalpakking vil kunne medføre overføringer av overskudd fra forbrukere til bedrifter, men produktpakking kan også medføre at flere produkter tilbys enn om produktene kun ble solgt enkeltvis. Econ uttaler følgende om rapportens relevans for det norske tv-markedet:

”Det er imidlertid flere årsaker til at resultatene fra denne simuleringen, hvor det er tatt utgangspunkt i priser og kanaler tilbudt av en typisk amerikansk TV-distributør, ikke kan overføres direkte til norske forhold. For det første er kundegrunnlaget i USA betydelig større enn i Norge, hvilket tilsier at faste kostnader kan fordeles på flere. For det andre legges det i modellen til grunn at ingen kanaler forsvinner som følge av enkeltkanalvalg. Dette en forutsetning som det er vanskelig å legge til grunn i Norge.

Når det gjelder prisen som kundene må betale, viser simuleringene til Crawford og Cullen (2007) at enkeltkanalvalg, selv i det amerikanske markedet, innebærer en fordobling av prisen, dersom en kunde velger de samme kanalene enkeltvis som i dag tilbys i en pakke. Årsaken er at kostnadene ved å distribuere mange enkeltkanaler er betydelig høyere enn kostnadene ved å distribuere de samme pakkene til mange. Dette gjelder særlig i et lite land som Norge, fordi det trolig vil bli vanskelig å få opp kritisk masse på mange av de små kanalene.”¹³

De ovenfor nevnte rapportene fra forskere og FCC gir følgelig ikke noe entydig svar om hvor USA for nærværende står i spørsmålet om enkeltkanalvalg. For å få en nærmere avklaring, hadde Telenor Broadcast et møte med FCC i Washington i begynnelsen av desember 2008.

FCC informerte om at man ikke har et omforent syn internt på relevansen av den siste FCC rapporten fra 2006 (”The Further Report”). Det foreligger på denne bakgrunn ikke noen konkrete reguleringsplaner. Man klargjorde imidlertid at bakgrunnen for at FCC har tatt opp spørsmålet i hovedsak beror på at mange kabelabonnenter ikke har reell tilgang til alternative aksessformer. De kabelselskaper som disse abonnentene er knyttet til er videre ofte vertikalt integrert med innhold og synes å favorisere dette innhold på bekostning av konkurrerende kanaler. Pakkestrukturen og innholdet til disse kabeloperatørene er dessuten forholdsvis statisk og lite varierende. Slik FCC beskrev markedssituasjonen, er den følgelig svært forskjellig fra den norske situasjonen hvor de fleste norske husholdninger i følge Econs rapport om ”Konkurransen i markedet for TV-distribusjon” har tilgang til minst tre alternative aksessformer og fire alternative leverandører av tv-tjenester.¹⁴

Hva gjelder spørsmålet om type regulering, hvis dette skulle bli aktuelt, forklarte FCC at man ikke var fokusert på at enkeltkanaler skulle kunne velges helt fritt som alternativ til en ”grunnpakke”; man så for seg at økt valgfrihet kunne oppnås på forskjellige måter gjennom mindre inngripende regulering, for eksempel ville muligheten til å kunne velge enkeltkanaler ”på toppen” av en grunnpakke være en løsning som ville øke valgfriheten for de amerikanske kabelabonnentene. Også her skiller den amerikanske situasjonen seg følgelig fra den norske; slike tilbud om enkeltkanalvalg ”på toppen” av en grunnpakke eksisterer allerede i det norske markedet.

¹² Crawford/Cullen (2007), *Bundling, product choice, and efficiency: Should cable television networks be offered à la carte?*.

¹³ Econ rapport nr. 2009-009, *Konsekvenser av et pålegg om enkeltkanalvalg*, s. 12.

¹⁴ Econ rapport nr. 2008-135, *Konkurransen i markedet for TV-distribusjon*, s. 8-12.

5 Oppsummering og konklusjon

Medietilsynets utredning viser at et pålegg med krav om at forbrukerne skal kunne kjøpe enkeltkanaler som et alternativ til en ”grunnpakke” vil gi forbrukerne et dårligere tv-tilbud til en høyere pris. Tilsynets konklusjon er derfor at det ikke bør innføres krav om enkeltkanalvalg på nåværende tidspunkt. Denne konklusjonen underbygges av Econs analyser om konkurransesituasjonen i det norske markedet for tv-distribusjon og hvilke konsekvenser et pålegg om enkeltkanalvalg vil medføre.

Medietilsynets konklusjon underbygges også av de internasjonale erfaringer som tilsynet viser til i sin rapport og som Telenor Broadcast redegjør for i dette høringssvaret. Ikke i noen tilfeller hvor spørsmålet har vært vurdert har man funnet det hensiktsmessig å innføre regulering med krav om enkeltkanalvalg.

I de markeder hvor dette har vært vurdert har tilsynsmyndighetene kommet til samme konklusjon som Medietilsynet, i hovedsak basert på samme vurderinger om marked, mangfold og pris. Dette til tross for at disse landene omfatter større nasjonale tv-markeder, med mindre konkurransedynamikk, enn hva som kan vises til i det norske tv-markedet.

Telenor Broadcast har stor forståelse for at ønsket om å kunne velge kanaler enkeltvis, som alternativ til en ”grunnpakke”, er en besnærende tanke. Imidlertid bekrefter ovennevnte rapporter, analyser og internasjonale erfaringer at en slik regulering vil virke mot sin hensikt i forhold til nærings-, medie- og forbrukerpolitiske interesser. Konkurransesituasjonen vil svekkes og forbrukerkollektivet vil erfare dårligere mangfold til en høyere pris. De som har noe å vinne på en regulering om enkeltkanalvalg er følgelig ikke husholdningene, men de kommersielle særinteresser som vil kunne benytte effektene av reguleringen for å styrke sin posisjon i markedet. Dette som en følge av at reguleringen bidrar til å svekke andre innholdsaktørers forretningsmodeller og inntektsgrunnlag samt distributørenes muligheter til å effektivt kunne forhandle på vegne av det forbrukerkollektiv som kundebasen representerer.

På denne bakgrunn mener Telenor Broadcast at et regulatorisk pålegg om enkeltkanalvalg vil virke negativt og i verste fall reversere den positive utvikling som vi har sett i det norske tv-markedet under de siste årene. Taperne vil være de norske husholdninger som ønsker tilgang til et bredt og variert tv-tilbud til best mulig pris.

Med vennlig hilsen

Joachim Benno
Director of Governmental and Regulatory Affairs
Telenor Broadcast Holding AS

Vedlegg:

- Econ rapport nr. 2008-135, *Konkurransen i markedet for TV-distribusjon*
- Econ rapport nr. 2009-009, *Konsekvenser av et pålegg om enkeltkanalvalg*.