

Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep.,
0030 OSLO

Fetsund, 21.06.07

Høring – bestemmelser om abonnentvalg i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften

Norsk Kabel-TV Forbund (NKTF) viser til departementets høringsbrev av 29.03.07 (ref. 2006/02304 ME/ME3 SFA:elt), og vil med dette komme med kommentarer til forslagene i høringen.

1. Sammendrag

NKTF mener at det ikke finnes andre alternativer enn å oppheve reglene om abonnentvalg. Dette fordi reguleringsbehovet må anses bortfalt, og fordi konkurransesituasjonen må tilsi at det ikke lenger kan være særregulering bare for kabel-TV på dette området. Vi støtter således alternativ 2 i høringsbrevet.

Når det gjelder alternativ 1, som ville innebære at abonnentvalgreglene revideres, er det etter vårt syn mange vektige grunner som taler mot at dette gjennomføres. Medietilsynets forslag er basert på et bundet mandat der konkurransesituasjonen ikke er tatt i betraktning, noe som gjør at forslaget ikke har kontakt med den virkelighet kabeloperatørene arbeider i.

Vi vil utdype våre synspunkter i det følgende.

2. Abonnentvalg: Historikk, bakgrunn og generelle bemerkninger

De någjeldende reglene om abonnentvalg for kabel-TV ble innført i 1988, og finnes i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften¹. Reglene går i korthet ut på at netteieren eller den som disponerer kabelnettet (distributøren) skal la abonnentene bestemme sammensetningen av grunnpakken, ved at abonnentenes prioriteringer skal hensyntas med

¹ Hhv. § 4-4 og § 4-3.

utgangspunkt i det tilgjengelige programtilbudet. Både loven og forskriften er lite presis og gir liten veiledning om hvorledes abonnentvalg skal gjennomføres. Det er likevel antatt at abonnentvalg kan utføres på flere ulike måter, for eksempel som spørreundersøkelse til alle abonnenter, eller som utvalgsundersøkelse. Bestemmelsene gjelder bare for nett med mer enn 25 bygninger og/eller mer enn 100 husstander tilknyttet. Formidlingspliktige sendinger omfattes ikke av abonnentvalget, men vil være en del av grunnpakken. Etter at Danmark avskaffet en liknende ordning for noen år siden, er Norge så vidt NKTF kjenner til det eneste landet som har en abonnentvalgordning. Det er ikke relevant lovgivning innen EU på dette området.

Valgordningen kom til i en tid da kabelnettenes kanalkapasitet var begrenset. I 1988 var det bare ca. 17 % av abonnentene som kunne motta mer enn 6 kanaler. Datidens begrensning i kanalkapasitet illustreres også av at kabeloperatøren kunne søke unntak fra formidlingsplikten, hvis det var for liten kapasitet i nettet (på dette tidspunkt fantes det bare to formidlingspliktige kanaler). Dagens analoge kabelnett overfører 40-50 kanaler, og moderne digitale kabelnett over 100 kanaler med potensial for opp mot 200. Samtidig har bruk av ny teknologi gjort det mulig å tilby et større programtilbud på individuell basis til abonnentene gjennom dekodere, slik at seerne uansett har anledning til å velge programmer etter eget ønske. Det er i dag ca. 1,1 mill. husstander som har eller kan få tilbud om digital-TV via kabelnett. Generelt går den teknologiske utvikling klart i retning av mer individuelle valg i et fremvoksende bredbåndsmarked.

Allerede i 1999 mente et flertall i Konvergensutvalget at abonnentvalgordningen burde oppheves². Begrunnelsen var at

”den teknologiske utvikling i kabelsektoren ivaretar nettopp det hensyn som ligger til grunn for abonnementsvalgordningen, nemlig at tilbudet i nettene skal gjenspeile brukernes ønsker.”

I juni 2005 vedtok Stortinget nye sanksjonsregler for abonnentvalg³, idet Medietilsynet fikk hjemmel til å pålegge netteier å gjennomføre et nytt valg, dersom det ikke var gjennomført i samsvar med regelverket. Som et resultat av dette har Medietilsynet på oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet foreslått nye og mer detaljerte regler om gjennomføringen av abonnentvalgene, jf. alternativ 1 i høringsbrevet. Det er verdt å merke seg at ved høringen i forbindelse med lovendringen vedrørende sanksjonsreglene, uttalte Medietilsynet følgende⁴:

”Avslutningsvis skal vi bemerke at ved etableringen av DTT-nett vil konkurransen mellom distribusjonsalternativene øke ytterligere. Abonnentvalgreglene slik de er i dag bør vurderes i forhold til en eventuell endret konkurransesituasjon.”

NKTF mener det var en meget alvorlig svakhet med behandlingen av forslaget om nye sanksjonsregler at verken departement eller Storting hadde tatt en prinsipiell gjennomgang av om selve valgordningen fremdeles var et velbegrunnet og forholdsmessig reguleringstiltak i den nye konkurransesituasjonen. Diskusjonen rundt de konkurransemessige aspektene er helt utelatt⁵ i proposisjonen⁶ og ved Stortingsflertallets behandling av saken⁷, og følgelig har

² NOU 1999:26, avsnitt 8.2.4.1

³ Lov 2005-06-17-98

⁴ Brev datert 25.03.2004, ref. 2004/63 K EL

⁵ Departementet viste dog til høringsuttalelse fra NKTF, som fremhevet at departementets forslag ville forsterke den regulatoriske ubalansen mellom ulike plattformer.

⁶ Ot. prp. nr. 76 (2004-2005)

⁷ Innst.O. nr. 116 (2004-2005)

Medietilsynet derfor hatt et bundet mandat i å fremme et forslag som etter NKTF's syn er blitt helt uten kontakt med de viktigste forhold som i dag tilsier at en deregulering er påkrevd. Ved Stortingsbehandlingen av sanksjonsreglene hadde Fremskrittspartiet et annet syn enn flertallet, og uttalte i innstillingen bl.a.:

”Man kan regne med at kabel-TV-leverandørene i realiteten er utsatt for virksam konkurranse fra andre leverandører av TV-signaler (først og fremst bakkenettet og satellitt). Derfor kan man også anta at leverandørene er avhengige av å levere de kanalene som abonnentene ønsker. Leverandørene vil ha klare forretningsmessige grunner til å gi sine kunder det kundene vil ha.”⁸

Kultur- og kirkedepartementet har i konsesjonsvilkårene for DTT-konsesjonæren NTV bestemt at det kan bli aktuelt med brukerinnflytelse på programtilbudet, dersom etterspørselen etter kapasitet i DTT-nettet overstiger tilbudet⁹. Dette tilsvarer det argumentet om knapphet i kapasiteten som i sin tid ble benyttet i forhold til kabel-TV, men som nå er helt uaktuelt som følge av den store kapasiteten kabelnettene nå har. Departementets har imidlertid uttalt at det ikke er aktuelt å anvende bestemmelsen om brukerinnflytelse for programtilbudet i bakkenettet. En slik holdning til NTV-konsesjonen bekrefter at både reguleringsgrunnlaget og reguleringsbehovet for abonnentvalg i kabel-TV må anses bortfalt.

3. Nærmere om alternativ 2 – opphevelse av reglene om abonnentvalg

NKTF støtter som nevnt dette alternativet, og er enig i departementets bakgrunn og argumentasjon for dette forslaget.

Vedrørende kanalkapasiteten vises til det som er nevnt ovenfor. Den økte kapasiteten betyr at det opprinnelige reguleringsgrunnlaget er bortfalt.

NKTF vil fremheve at den stadig økende konkurransen fra andre plattformer som fibernett, xDSL, satellitt og bakkenett vil sikre at grunntilbudet til abonnentene i kabelnett er sammensatt slik at det består av et forholdsvis stort antall programmer som har høy oppslutning blant seerne. Tilkomsten av bakkenettet vil medføre at et nytt programtilbud blir allment tilgjengelig, slik at tidligere geografiske barrierer som hefter med trådbaserte tilbud, blir helt utvisket. Fra før er dessuten satellitt tilgjengelig nesten alle steder i landet. For denne plattformen har det aldri vært på tale å innføre abonnentvalg, mens det for bakkenettet som nevnt anses uaktuelt å innføre brukerstyring. Med bruk av MPEG-4 og tilgang til flere MUX'er vil bakkenettet også få en større kanalkapasitet enn opprinnelig forutsatt og det som gjelder ved oppstarten. For IP-TV gjelder det samme: kapasiteten på bredbåndsnettet øker stadig, og et omfattende TV-tilbud er allerede en realitet mange steder, uten at abonnentvalg har vært innført.

Konkurransen mellom de ulike plattformene betyr at kabeloperatørene vil tilby et variert programtilbud som tilfredsstiller brukernes ønsker. Dette tilsier at pålagt brukerstyring ikke lenger er nødvendig, og at abonnentvalgreglene også på denne bakgrunn derfor må oppheves. Et slikt standpunkt er også i samsvar med de generelle forutsetninger som må gjelde om teknologinøytral regulering og regulatorisk likebehandling.

⁸ Innst.O. nr. 116 (2004-2005)

⁹ Konsesjonsvilkårenes pkt. 3.3.

NKTF er også enig med departementet i synspunktet om at det oftest er et mindre antall av abonnentene som klager på utfallet av abonnentvalgene. Dette ligger i sakens natur når det er flertallets interesser som primært ivaretas. NKTF viser dessuten til at den digitale teknologien i stadig større omfang gir abonnentene mulighet for valg av individuelle tilleggstilbud, innenfor et totaltilbud av meget stort omfang.

4. Kommentarer til alternativ 1 – abonnentvalgreglene revideres

NKTF viser her innledningsvis til det som er nevnt ovenfor om bakgrunnen for Medietilsynets forslag.

Vårt syn er at alternativ 1 ikke kan realitetsvurderes ut fra de forhold og forutsetninger som må gjelde etter dagens situasjon for kabeloperatørene, når hensikten er å utrede den fremtidige reguleringen på dette området. NKTF kan heller ikke se at en regulering basert på alternativ 1 har noe formål, idet konkurransen mellom de ulike plattformene uansett vil sikre gode og rimelige tilbud til abonnentene. Vi vil allikevel kommentere enkelte negative sider ved forslaget og ved abonnentvalgordninger generelt.

- Gjennomføringen av abonnentvalg medfører store kostnader for kabeleier, som må betales av abonnentene. En mer detaljert ordning vil kunne øke disse kostnadene, og skape usikkerhet ved at et eventuelt omvalg vil gi enda større kostnader. Samtidig bidrar disse kostnadene til en ugunstig konkurransemessig situasjon for kabelnett i forhold til konkurrerende plattformer.
- Abonnentvalget reduserer kabeleiers forhandlingskraft overfor programselskapene, ved at programselskapene enten krever eller baserer seg på å komme med i grunnpakken, og dessuten krever et høyt vederlag fra abonnentene. Valgordningen blir således i seg selv prisdrivende¹⁰.
- Endringene i kringkastingsmarkedet skjer stadig raskere, og nye kanaler kommer til i høyt tempo. Et abonnentvalg vil ikke kunne gjennomføres hver gang slike endringer skjer, og valgordningen kan derfor være en begrensende faktor med hensyn på å tilby nye kanaler. I så henseende vil en valgordning kunne virke mot sin hensikt og hindre innovasjonen i bransjen.
- En mer detaljert regulering av grunntilbudet i kabel-TV vil også lett kunne få som resultat at tilbudet mellom de ulike kabel-TV-tilbyderne blir mer ensrettet. Dette vil være uheldig, fordi det først og fremst er med grunntilbudet at kabeloperatørene vil kunne konkurrere seg imellom. Samtidig er kabeloperatørene avhengige av en god økonomi i sin virksomhet for å kunne møte de utfordringene som overgang til digitale sendinger og bl.a. HDTV representerer. Kabeleierne gjennomfører nå store investeringer i kabelnettene for oppgradering til digital-TV og tre-i-ett-tjenester (triple play)¹¹. Det er derfor også i abonnentenes egen interesse at kabeloperatørene står fritt til å forme sine tilbud og derigjennom kan være maksimalt innovative og møte de utfordringer som konkurransesituasjonen tilsier.

¹⁰ En vesentlig årsak til avskaffelsen av abonnentvalgordningen i Danmark var at kringkastingselskapene utnyttet ordningen til å øke sine vederlag.

¹¹ Med "triple play" menes samtidig levering av fjernsyn, Internett og telefoni.

- En eventuell begrensning i antall kanaler som et abonnentvalg skal omfatte, vil også bidra til en ensretting av tilbudet fra de ulike operatørene, og derved redusere konkurransen mellom disse.
- Innenfor en anbefalt pakke kan det ikke, slik Medietilsynet foreslår, legges opp til at enkeltkanaler kan stemmes ut av pakken. En slik ordning vil forrykke hele grunnlaget for den anbefalte pakken med de forutsetninger som gjelder i relasjon til de aktuelle kringkastingsselskapene, og det forhandlingsmessige fortrinn som kabeleier ellers vil ha fordel av.

5. Avslutning

Som nevnt innledningsvis støtter NKTF alternativ 2 i departementets høringsbrev, og avviser alternativ 1. Vi mener alternativ 2 vil bidra til å sikre at de muligheter som teknologien i moderne kabelnett åpner for, blir utnyttet på best mulig måte. Forslaget vil dermed skape grunnlag for utvikling av et enda mer variert tilbud i kabelnettene, og derigjennom styrke kabelnettenes konkurranseevne overfor andre plattformer, til beste for kabelabonnentene.

Med vennlig hilsen

Knut Børmer
daglig leder