



Innst. S. nr. 67

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Dokument nr. 8:89 (2007–2008)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Olemic Thommessen, Gunnar Gundersen og Peter Skovholt Gitmark om å utrede prinsippet om åpne TV-nett

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Situasjonen i det norske TV-markedet, med levering av innhold over et elektronisk kommunikasjonsnett, er at vi har noen få aktører som i praksis kontrollerer store deler av dette markedet. Dette har konkurransemessige og forbrukermessige utfordringer, og situasjonen kan virke begrensende på kvaliteten på innholdet, utvikling av og innovasjon i bransjen.

Svært mange opplever i dag TV-leverandørene på kabel-TV, IPTV og triple-play som lite forbrukerorienterte. Er man misfornøyd med for eksempel kundeservice, pris eller innholdet, er det vanskelig å bytte til en annen TV-leverandør. For mange er det også vanskelig å velge mellom flere TV-leverandører når man skal koble seg til for første gang.

Den generelle utviklingen innen bruk og distribusjon av TV-innhold går i retning av aksess- og terminaluavhengighet, det vil si at innhold blir tilgjengelig til alle apparater (TV, PC, mobiltelefon) over alle distribusjonsløsninger (kabel, bredbånd, mobilnett). Blant disse øker Internett kraftig. Alle større telekommunikasjons- og mediekonserner arbeider mye med nytt innhold for dette. Felles for dem alle er at visning på TV-skjerm blir det viktige. De som ikke er like aktive i å utvikle tjenestene og gjøre innhold tilgjengelig i flere kanaler, er eierne av såkalte lukkede nett, det vil si eierne av kabel-TV og fibernet.

Det norske – og skandinaviske – markedet for lukkede nett er svært oligopolisert. Få, store aktører kontrollerer det vesentligste markedet. Det finnes også en rekke små anlegg, i Norge organisert i Norsk Kabel-TV Forbund, men disse får oftest sitt innhold levert av en av de to store – Canal Digital eller Get. Når de store aktørene har delt markedet mellom seg på en slik måte, ligger det få muligheter for små aktører "nedenfra" til å utvikle dette markedet. Det er bokstavelig talt lukket.

Forslagsstillerne mener at en åpning av TV-nettene (kabel og fiber) vil bidra til at vi får større reell konkurranse mellom operatørene, forbrukerne får flere valgmuligheter og vi vil få flere digitale og interaktive tjenester enn dem vi har i dag.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede prinsippet om åpne TV-nett og fremlegge dette for Stortinget."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunn Karin Gjøl, Britt Hildeng, Synnøve Brenden Klemetrud og Tove Karoline Knutsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Mølvær Grimstad, fra Senterpartiet, Magnhild Eia, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at forslagsstillerne ønsker at Regjeringen skal utrede prinsippet om åpne nett og legge dette fram for Stortinget. Bakgrunnen er at forslagsstillerne mener dette vil bedre tilbudet til forbrukerne ved å bedre konkurransen innen TV-markedet.

Komiteen viser til at noe av hensikten med ekom-regelverket er å sikre brukerne gode og rimelige tjenester gjennom bærekraftig konkurranse. Det er Post- og teletilsynet som regulerer de delene av markedene for elektroniske kommunikasjonstjenester som ligger under ekom-regelverket.

Komiteen viser til svarbrevet fra Samferdselsdepartementet (vedlegg) der det framgår at Post- og teletilsynet har vurdert grossistmarkedet for overføringstjenester for kringkasting for levering av kringkastingsinnhold til sluttbruker. Det er gjort en særskilt vurdering av reguleringsbehovet for et nasjonalt marked for overføringstjenester for fjernsyn og radio i kabel-TV-nett. Konklusjonen var at det eksisterer konkurranse på sluttbrukernivå, fremtidig konkurranse fra nye overføringstjenester disiplinere netteierne og innholdsprodusentenes forhandlingsstyrke disiplinere også netteierne.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, slutter seg til departementets vurdering om at disse forholdene reduserer behovet for å gjennomføre særskilt tilgangsregulering i kabel-TV-nett.

Flertallet er enig med departementet i at ekom-regelverket ikke blokkerer for tilgangsregulering av TV-nett, og det er derfor, etter flertallets vurdering, ikke nødvendig å endre eksisterende regelverk, som bygger på EØS-regulering. I påvente av nye markedsanalyser fra Post- og teletilsynet mener flertallet det ikke er noe umiddelbart behov for å utrede saken videre.

Flertallet viser for øvrig til svarbrevet fra Samferdselsdepartementet (vedlegg), og slutter seg til dette.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener det er viktig å gi klare politiske signaler om ønsket retning i forhold til spørsmålet om rammebetingelsene for distribusjon av TV. Teknologien gjør nye og mer forbrukervennlige løsninger mulige, og aktørene i markedet har behov for å innrette seg hva angår forretningskonsepser og satsing på videre utbygging av nettene.

Disse medlemmer mener på generelt grunnlag at prinsippet om åpenhet må ligge til grunn i forhold til distribusjon av informasjon. Tilgjengelighet er en viktig forutsetning for reell ytringsfrihet og en god offentlig debatt. Det må være forbrukeren selv som velger innhold, ikke leverandøren av et på forhånd fastlagt utvalg. Disse medlemmer mener

således det er en viktig målsetting at også det kabel/fiber-baserte TV-markedet innrettes slik at forbrukerne skal ha et fritt TV-valg uavhengig av abonnement.

Disse medlemmer har merket seg at departementet, og enkelte av høringsinstansene, mener konkurransen i markedet er ivarettatt gjennom konkurransen mellom plattformene, og mellom abonnementsstilbyderne, og at det i lys av dette ikke er behov for å åpne for sterkere konkurranse innenfor rammen av kabeltilknytning gjennom å åpne for fritt TV-valg uavhengig av abonnement. Disse medlemmer mener dette ikke er i tråd med rimelige forventninger fra forbrukernes side, og at lukkede løsninger ikke vil bidra til utvikling på feltet.

Disse medlemmer vil også peke på at distriktene er særlig utsatt i forhold til monopoldannelser.

Disse medlemmer har også merket seg at Regjeringens, og regjeringspartienes, innsigelser mot forslaget først og fremst er basert på teknologiske vurderinger, og at mediepolitiske begrunnelser i liten grad er trukket frem.

Disse medlemmer vil understreke at et hovedtema i den foreslåtte utredningen må være hvordan det skapes økonomi for netteierne uten lukkede løsninger. Disse medlemmer viser i den forbindelse eksempelvis til de løsninger som brukes i forbindelse med transport av elektrisitet.

Disse medlemmer viser til rapport fra Medietilsynet av 21. oktober 2008, "Utredning om muligheten for individuelt abonnentvalg i kringkastings- og kabelnett", der Medietilsynet konkluderer med at man ikke vil tilrå at det innføres regulering som pålegger distributører av fjernsynskanaler å tilby valg av enkeltkanaler innenfor gitte pakker. Rapporten har ikke utredet og tatt stilling til spørsmålet om forbrukernes rett til å hente TV-program "på siden" av det abonnementet anviser. Disse medlemmer viser også til høringene for komiteen der representanter for innholdsleverandørene gav sterk tilslutning til forslaget om en utredning av saken. Disse medlemmer mener samferdselsministerens brev til komiteen ikke gir tilfredsstillende begrunnelse for hvorfor spørsmålet om åpne TV-nett ikke skal utredes.

Disse medlemmer fremmer således følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede prinsippet om åpne TV-nett og fremlegge sak om dette for Stortinget."

MERKNADER FRA TRANSPORT- OG KOMMUNIKASJONSKOMITEEN

Komiteens utkast til innstilling er blitt forelagt transport- og kommunikasjonskomiteen som i brev av 25. november 2008 uttaler følgende:

"Transport- og kommunikasjonskomiteen behandlet på sitt møte 25. november 2008 utkastet til innstilling i ovennevnte representantforslag fra familie- og kulturkomiteen, datert 4. november 2009.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at Medietilsynet på oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet har gjennomført en undersøkelse av individuelt abonnentvalg i kringkastingsnett og kabelnett. Flertallet har merket seg at Kultur- og kirkedepartementet ber om synspunkter på Medietilsynets "Utredning om muligheten for individuelt abonnentvalg i kringkastings- og kabelnett". Høringsfrist er 27. januar 2009.

Flertallet er fornøyd med at Regjeringen jobber aktivt med denne typen problemstillinger, og mener at det i denne pågående prosessen ikke vil være hensiktsmessig at Stortinget skal pålegge Regjeringen å gjennomføre en utredning om åpne TV-nett. Flertallet mener det videre bør være opp til Regjeringen å vurdere videre saksgang i lys av innspillene som kommer i høringsprosessen.

Flertallet vil videre vise til de samme partienes merknader i Budsjett-innst. S. nr. 13 (2005–2006):

"I stadig flere land satses det på å styrke konkurranseevnen ved å bygge åpne nett og redusere kostnadene ved store investeringer i unødige parallelle nett. Flertallet merker seg at en slik utbygging av åpne nett allerede er i gang i Norge, også i distrikter.

Flertallet vil peke på at ingen står som eneeier av nettene. Flertallet ser det derfor som viktig å legge tilrette for samkjøring mellom nett for å utnytte kapasitet, og for at konkurrerende tjenesteleverandører har tilgang på like vilkår til åpne, leverandør-uavhengige stamnett og til aksessnettene. Det vil begrense behovet for at leverandører må bygge kostbare parallelle nett, og øke konkurransen i nettene."

Flertallet vil understreke at det som regel leveres bredbåndstjenester og telefoni sammen med TV-tjenester i de fleste aksessnett, og at politikken på disse områdene derfor bør ses i sammenheng.

Flertallet foreslår at representantforslaget vedlegges protokollen.

Flertallet slutter seg for øvrig til merknadene fra de respektive partier i familie- og kulturkomiteen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre slutter seg til de respektive partiers merknader i utkastet til innstilling.

Disse medlemmer viser for øvrig til at en rekke bredbåndnett er lukket for andre tjenesteleverandører. Mange kunder har infrastrukturleverandøren som eneste alternativ når det gjelder valg av tjenester over nettet. Dette gjelder særlig nett som tradisjonelt har vært benyttet til kabel-TV eller nett som er bygget ut for å levere høyhastighetsbredbånd. Disse medlemmer mener det bør vurderes tilsvarende prinsipper for denne infrastrukturen som for Kabel-TV. Hensikten med dette må være å legge til rette for et større mangfold av tjenester og økt valgfrihet for den enkelte abonnent. Disse medlemmer mener at utredningen som foreslås også må omfatte dette."

MERKNADER FRA FAMILIE- OG KULTURKOMITEEN

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til flertallsmerknadene fra transport- og kommunikasjonskomiteen til Dokument nr. 8:89 (2007–2008) om åpne TV-nett. Flertallet støtter flertallsmerknadene og går inn for at representantforslaget vedlegges protokollen.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Stortinget ber Regjeringen utrede prinsippet om åpne TV-nett og fremlegge sak om dette for Stortinget.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til sine merknader og til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:89 (2007–2008) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Olemic Thomassen, Gunnar Gundersen og Peter Skovholt Gitmark om å utrede prinsippet om åpne TV-nett – vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 25. november 2008

May-Helen Molvær Grimstad

leder

Synnøve Brenden Klemetrud

ordfører

Vedlegg**Brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til familie- og kulturkomiteen,
datert 27. mai 2008****Dokument nr. 8:89 (2007-2008) om å utrede prinsippet om åpne TV-nett**

Samferdselsdepartementet viser til Familie- og kulturkomiteens brev til Kultur- og kirke departementet datert 9. april 2008, der det bes om en vurdering av representantforslag nr. 89 (2007-2008) om å utrede prinsippet om åpne tv-nett. På bakgrunn av at forslaget kan reise spørsmål i tilknytning til flere regelverk, er vurderingen utarbeidet i samarbeid med Kultur- og kirke departementet. I det følgende gjøres det rede for departementenes vurdering av forslaget.

Med hensyn til de sider av representantforslaget som er knyttet til ekomregelverket, vises det til at Post- og teletilsynet (PT) regulerer markedene for elektroniske kommunikasjonstjenester basert på konkrete vurderinger av konkurransesituasjonen i de enkelte markedene. Med utgangspunkt i ESAs Anbefaling om relevante markeder¹, gjennomfører PT markedsanalyser for å avdekke om det finnes tilbydere med sterk markedsstilling innenfor avgrensede produktmarkeder og pålegger særskilte forpliktelser for å bøte på eventuelle konkurranseproblemer. Ett av hovedformålene med ekomloven, og således den sektorspesifikke konkurransereguleringen, er å sikre brukerne gode og rimelige tjenester gjennom bærekraftig konkurranse. Bærekraftig konkurranse vil si konkurranse som på sikt kan klare seg på egenhånd uten særskilt statlig konkurranse- og tilgangsregulering. Tilgangsfpliktelser kan bli pålagt i den grad dette anses som et formålsrettet virkemiddel for å oppnå bærekraftig konkurranse.

Overføringstjeneste for kringkastingsinnhold er definert som en elektronisk kommunikasjonstjeneste og ligger således innenfor ekomlovens virkeområde. PT analyserte i 2005 grossistmarkedet for overføringstjenester for kringkasting for levering av kringkastingsinnhold til sluttbruker. Dette er ett av de 18 markedene som ESA i sin Anbefaling hadde utpekt som relevant for sektorspesifikk konkurranseregulering (markedet for overføringstjenester for kringkasting for levering av kringkastingsinnhold til sluttbruker omtales heretter som "marked 18").

PT fant det naturlig å dele inn markedet i flere delmarkeder, herunder et nasjonalt marked for overføringstjenester for fjernsyn og radio i kabel-TV-nett. Tilsynet gjorde deretter en særskilt vurdering av reguleringsbehovet i dette delmarkedet, og kom til at

forutsetningene for å innføre sektorspesifikk ex ante-regulering ikke var oppfylt. Markedet for overføringstjenester i kabel-TV-nett ble ansett for å bevege seg mot bærekraftig konkurranse. Etter vår og PTs oppfatning er vurderingene som lå til grunn for denne konklusjonen, fortsatt relevante:

- Det eksisterer konkurranse på sluttbrukernivå mellom de to store kabel-TV-tilbyderne, Canal Digital og Get.
- Den fremtidige konkurransen fra nye overføringstjenester disiplinere netteierne.
- Forhandlingsstyrken til innholdsprodusentene, og det at attraktivt innhold er den avgjørende konkurranseparameter for å tiltrekke seg abonnenter, disiplinere netteierne.

Vi legger til grunn at disse forholdene reduserer behovet for å gjennomføre særskilt tilgangsregulering i kabel-TV-nett.

Utviklingen av alternative overføringsplattformer for kringkasting er som nevnt ovenfor av særlig betydning for hvorvidt det er nødvendig og formålstjenelig med særskilt tilgangsregulering for kabel-TV-nett. I tillegg til de tre tradisjonelle plattformene (kabelnett, satellittmottak og bakkenett), brer overføringstjenester over nyere plattformer om seg, slik som det faste aksessnettet (kobbernett/xDSL), optisk fiber og trådløse teknologier. Det ser følgelig ut til at markedene beveger seg i retning av økt konkurranse, og at kabel-TV-tilbyderne i økende grad vil møte konkurranse fra nye tjenester. Overgangen fra analog til digital overføring i bakkenettet innebærer dessuten at innholdsleverandører har fått en ny landsdekkende infrastruktur å tilby sine tjenester på.

I den nye Anbefalingen om relevante markeder fra EU-kommisjonen er marked 18 tatt ut av listen over markeder som må vurderes for ex ante-regulering. Bakgrunnen er bl.a. fremveksten av alternative overføringsplattformer som forventes å gi økt konkurranse mellom plattformene på sikt, samtidig som digitaliseringen av eksisterende infrastruktur betyr at økt kapasitet blir tilgjengelig for innholdsleverandørene. ESA forbereder for tiden en høring av den nye Anbefalingen, og det er ventet at ESA i løpet av året vil fatte vedtak om nye relevante markeder for EFTA/EØS-stater.

I markedsanalysen i 2005 inkluderte ikke PT fibernett i marked 18 fordi det ble ansett for å være et fremvoksende marked (emerging market). PT har ikke gjort noen ny analyse i 2008 for å vurdere om

1. EFTA Surveillance Authority Recommendation 14 July 2004 med Explanatory Memorandum (EU-dokument utarbeidet i tilknytning til EU-kommisjonens Anbefaling)

dette har endret seg. Ifølge den nye Anbefalingen fra Kommisjonen er imidlertid markedet for full og delt tilgang til det faste aksessnettet definert teknologinøytralt. Det betyr at optisk fiber skal vurderes på lik linje med kobber, og at de nasjonale reguleringsmyndighetene kan inkludere fibernet i sitt nasjonale marked og definere regionale markeder som omfatter utbyggere av fibernet i et begrenset geografisk område. PT er i ferd med å ferdigstille ny analyse av dette markedet (tidligere marked 11, nå marked 4).

Utbyggingen av fibernet i Norge går relativt raskt, ikke bare i de store byene, men også i mer grisorienterte strøk. Innføring av en eventuell tilgangsregulering av disse nettene vil kunne påvirke insentivene til å investere i og bygge ut nett. Det kan stilles spørsmål om etablering av infrastruktur og følgelig økt valgmulighet mellom TV-tilbud basert på ulike plattformer, er et like viktig tiltak for forbrukerne som en utvidet tilgangsregulering som ikke bare retter seg mot det faste aksessnettet, men også mot kabel-TV-nett og fibernet. Vi ser det derfor som viktig å veie hensynet om å legge til rette for langsiktig infrastrukturbasert konkurranse opp mot eventuelle kortsiktige økonomiske gevinster ved å innføre tilgangsregulering nå. Avhengig av markedsdefinisjonen og substituerbarhetsvurderingene som PT gjør, er det uansett

ikke gitt at de regionale fibernetteierne vil bli ansett for å ha sterk markedsstilling og således være aktuelle for tilgangsregulering.

Ekomregelverket blokkerer ikke for tilgangsregulering av TV-nett, og det foreligger i så måte ikke et behov for å endre eksisterende regelverk, som bygger på EØS-regulering. Vi kan ikke se at kriteriene for tilgangsregulering av TV-nett etter ekomloven så langt har vært oppfylt. I påvente av nye markedsanalyser fra PT, ser vi derfor ikke noe umiddelbart behov for å utrede denne siden av saken.

For øvrig bemerkes at Regjeringen ønsker å legge til rette for løsninger som gir frihet til valg av fjernsynsinnhold. I den forbindelse nevnes at spørsmålet om innføring av regler om individuelt valg av tv-kanaler er under utredning. Kringkastingsregelverket inneholder ikke regler om dette i dag (men har noen regler om abonnentvalg i kabelnett). Kultur- og kirkedepartementet har bedt Medietilsynet om å foreta en utredning av mulighetene for individuelt abonnentvalg av enkeltkanaler i kringkastings- og kabelnett, som skal foreligge innen 1. september 2008. På bakgrunn av tilsynets utredning vil Kultur- og kirkedepartementet vurdere om det bør fremmes forslag om regler som sikrer muligheten for valg av enkeltkanaler.

