

# Innst. O. nr. 87.

(1998-99)

## Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om standarder ved overføring av fjernsynssignaler.

Ot.prp. nr. 51 (1998-99).

Til Odelstinget.

### SAMMENDRAG

#### Innledning

I proposisjonen foreslår Kulturdepartementet en lov om standarder ved overføring av fjernsynssignaler. Formålet er å fremme overgangen til avanserte fjernsynstjenester. Lovforslaget fastsetter at det ved sending av fjernsynsprogram skal anvendes visse standarder i forhold til skjermformat, bildeoppløsning og digitale sendinger. Det stilles også krav til teknisk utrustning av fjernsynsapparat og vilkår for utøvelsen av adgangskontroll med hensyn til digitale fjernsynstjenester. Proposisjonen legger opp til at kabelselskap med mer enn 10 000 aktive tilkoplinger skal omfattes av reglene om videresending i bredskjermformat. Det legges også opp til en konfliktløsningsordning ved tvister om anvendelsen av enkelte av reglene, bl.a. i forhold til spørsmål som krever særlig teknisk og konkurranserettslig kompetanse.

Forslaget er en oppfølging av Stortingets samtykke til å innlemme Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/47/EF (TV-standard-direktivet) i EØS-avtalens vedlegg II (Tekniske forskrifter, standarder, prøving og sertifisering) og vedlegg X (Audiovisuelle tjenester), jf. EØS-komiteens avgjørelse nummer 79/96 i St.prp. nr. 41 (1997-98) og Innst. S. nr. 181 (1997-98).

Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/47/EF forventes å bli revidert i tråd med den teknologiske utviklingen. Man må derfor regne med at forslag til endringer av direktivet vil komme i løpet av de nærmeste årene. Norsk rett vil bli vurdert opp mot de endringer som direktivet til enhver tid foranlediger.

#### Høringer

Ved brev av 29. mars 1996 ble direktivet sendt berørte instanser til uttalelse. Foruten de berørte departementer ga følgende instanser uttalelser til direktivet: Statens teleforvaltning (nå Post- og teletilsynet), Tele-

nor AS og Norsk Kabel-TV-Forbund. Disse stiller seg positive til gjennomføring av direktivet i Norge.

Kulturdepartementet sendte et notat med forslag til lov om standarder ved overføring av fjernsynssignaler på høring 27. november 1998. Departementet mottok 15 høringsuttalelser.

Høringsinstansene er i hovedsak positive til departementets forslag. På enkelte punkter foreligger det imidlertid visse avvikende synspunkter på foreslått regulering, bl.a. om begrepsbruk, standarder for videresending, hvilke kabelnett som skal omfattes, reguleringsform og plassering, fordeling av oppgaver relatert til oppfølging og eventuell bruk av sanksjoner.

Det redegjøres nærmere for høringsinstansenes synspunkter i proposisjonens kap. 3 s. 8-12.

#### Tekniske forhold - begrepsavklaring

##### *Avanserte fjernsynstjenester*

Fjernsynstjenester i bredskjermformat og fjernsynstjenester med høy oppløsning er mulig både ved analoge og digitale sendinger.

Ved overføring i bredskjermformat er forholdet mellom bildets bredde og høyde 16:9. Standardformatet for dagens fjernsynssendinger er 4:3.

Ved overføring av fjernsynstjenester med høy oppløsning består fjernsynsbildet av dobbelt så mange horisontale bildelinjer som ved overføring av fjernsynstjenester med normal oppløsning, 1 250 istedenfor 625. Dette gir større bildeskarpheit.

##### *Fjernsynsstandarder*

Med standarder for overføring av fjernsynssignaler forstås de tekniske spesifikasjoner som bestemmer utformingen av det signal som bærer informasjonen om fjernsynsbildet og lyden.

### *Analog og digital fjernsynsoverføring*

Ved analog fjernsynsoverføring går informasjonen, lyd og bilde, som radiobølger som varierer kontinuerlig fra utsending til mottak.

Ved digital fjernsynsoverføring går informasjonen, både lyd og bilde, som datasignaler. Datasignalerne må omformes til analog informasjon for at mottakerapparatet skal kunne «forstå» signalene.

### *Dekodere, adgangskontrollsystemer og betalingsfjernsyn*

En dekodeer gjør det mulig å omforme fjernsynssignaler fra digital til analog form slik at fjernsynsseeren kan se bildene på et vanlig fjernsynsapparat. En dekodeer kan imidlertid også brukes til å dekode (åpne) kodete signaler - analoge eller digitale.

Ved bruk av et adgangskontrollsystem vil dekodeeren kunne benyttes til å «åpne» for eller «lukke» for mottak av bestemte fjernsynsprogram eller bestemte fjernsynskanaler.

Muligheten til å fjernstyre åpning og lukking av dekodere gjør at operatøren av adgangskontrollsystemet kan tilby seerne program på individuell basis mot betaling, såkalt betalingsfjernsyn. Seeren betaler her for at operatøren skal starte programmet.

### **Nærmere om TV-standard-direktivet**

Direktivet fastsetter dels standarder for overføring av avanserte fjernsynstjenester og dels særlige konkurransebestemmelser (tekniske minstekrav til adgangskontrollsystemer og -produkter i tillegg til rettslige standarder). De fleste bestemmelsene i direktivet gir lite rom for særlige nasjonale regler. Det kan ikke stilles strengere krav i nasjonal lovgivning enn det som følger av direktivet.

Artikkel 1 pålegger medlemsstatene å treffe hensiktsmessige tiltak for å fremme innføringen av avanserte fjernsynstjenester og å sørge for at det blir lettere å overføre eksisterende fjernsynstjenester for bredskjerm i digitale nett som er åpne for allmennheten.

Artikkel 2 fastsetter bruk av bestemte standarder for kabel-, satellitt- eller bakkebasert overføring av ikke helt ut digitale fjernsynstjenester i bredskjermformat eller med høy oppløsning og helt ut digitale fjernsynstjenester. Det stilles videre krav om at digitale overføringsnett som er åpne for allmennheten skal kunne overføre fjernsynstjenester i bredskjermformat.

Artikkel 3 stiller krav om at fjernsynsapparater hvor skjermen målt diagonalt er større enn 42 cm, skal ha minst én kontakt med såkalt åpent grensesnitt slik at ytre enheter lett kan kobles til, særlig dekodere.

Artikkel 4 inneholder krav til teknisk utforming av alt forbrukerutstyr som kan dekode digitale fjernsynssignaler. Utstyret skal kunne dekode signaler som er kodet etter en felles europeisk metode. Videre skal signaler som ikke er kodet fritt kunne mottas. Artikkelen inneholder også krav til bruk av adgangskontroll-

systemer. Medlemsstatene pålegges også å treffe alle nødvendige tiltak for at de som opererer adgangskontrolltjenester - produsenter og markedsførere av tjenester for adgang til digitale fjernsynstjenester - på rettferdige, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår skal tilby alle kringkastingsselskap tekniske tjenester som gjør det mulig for fjernsynsseere med tilgang til mottaker og nødvendig kort fra operatørene, å motta kringkastingsselskapets fjernsynstjenester.

Artikkel 5 bestemmer at fjernsynstjenester i bredskjermformatet 16:9 som mottas i kabelnett, skal kunne videresendes i nettet i det samme formatet.

Direktivet i sin helhet er tatt inn som vedlegg i proposisjonen.

Norsk rett regulerer ikke særskilt de forhold som omfattes av direktivet.

## **DEPARTEMENTETS VURDERINGER**

### **En særskilt lov**

Reguleringen i direktivet er dels av telepolitisk og dels av mediepolitisk art. Reglene kunne derfor f.eks. tenkes gjennomført dels i telekommunikasjonsloven og dels i kringkastingsloven. Imidlertid er direktivet av utpreget teknisk art, og departementet anser at en egen lov pr. i dag er mest hensiktsmessig. Det vises også til at Danmark og Sverige har gjennomført direktivet i en egen lov. For øvrig understreker departementet at loven vil bli vurdert og gjennomgått i oppfølgingen av Konvergensutvalgets utredning, bl.a. med sikte på eventuell inkorporering i annet lovverk.

### **Kabelnett som omfattes av reglene**

Det fremgår av direktivets fortale at medlemsstatene selv kan bestemme hvilke kabelnett som skal omfattes av reglene.

Konsekvensen av at et kabelnett omfattes av reglene, er at fjernsynstjenester for bredskjerm i formatet 16:9, som mottas i kabelnett, skal videresendes i samme format. Selv om kabelnettet er omfattet av reglene får dette kravet ikke anvendelse hvis kabeloperatøren velger å ikke motta og videresende fjernsynstjenester for bredskjerm. Hvis det er tale om formidlingspliktige program er det imidlertid ikke mulig å omgå kravet om videresending i bredskjermformat dersom kabelnettet omfattes av reglene.

Etter departementets vurdering må hensynet til kabelnettens økonomi tillegges vekt ved fastsettelsen av en grense for hvilke kabelnett som skal omfattes av kravet om videresending i bredskjermformat. Dette innebærer at de mindre nettene foreløpig ikke bør omfattes av reglene. Grensen for hvilke kabelnett som skal omfattes av reglene bør også legges såvidt høyt at det ikke vil oppstå behov for å etablere et system med individuelle dispensasjoner. Dette innebærer at bare de større, kommersielle kabelselskapene inntil videre bør omfattes av reglene.

På bakgrunn av ovenstående foreslår departementet at kravet om videresending i bredskjermformat gis anvendelse overfor kabelnett med egen hovedsentral og mer enn 10 000 aktive tilkoblinger. Det foreslås imidlertid at Kongen i forskrift kan fastsette en lavere grense og gjøre unntak for kravet om egen hovedsentral. Etter departementets syn vil dette ivareta muligheten for en senere tilpasning til bl.a. teknisk og økonomisk utvikling.

### **Dekodere**

Departementet har ved utformingen av forslaget til lov ikke forutsatt individuell tilkobling av dekodere hos den enkelte fjernsynsseer. En dekode kan således plasseres sentralt, eksempelvis for et borettslag, og på denne måten gi borettslagets beboere tilgang til kanaler og pakker bestemt av borettslagets besluttede myndigheter. Dette hindrer likevel ikke at det på individuell basis kan installeres egne dekodere med mulighet for økt programvalg, bl.a. ved såkalt «pay-per-view». Dekoderens plassering og antallet dekodere er ikke avgjørende for hva som er å anse som aktive tilkoblinger.

### **Tvisteløsning og tilsyn m.v.**

I direktivets artikkel 4 bokstav (e) pålegges medlemsstatene å påse at alle som er part i en tvist som gjelder anvendelsen av reglene i artikkel 4 skal ha adgang til egnede konfliktløsningsordninger. Det anses som viktig at konflikter skal kunne løses på en rettferdig og hurtig måte som sikrer innsyn.

Reglene i artikkel 4 gjelder dels forhold av teknisk art og dels forhold av konkurransemessig art. For å kunne avgjøre tvister som gjelder anvendelsen av disse reglene kreves derfor teknisk og konkurranserettslig kompetanse. Departementet anser på bakgrunn av ovennevnte forhold en ordning med tvisteløsning som mest hensiktsmessig.

Etter departementets vurdering er Post- og teletilsynet, med bakgrunn i den kompetanse og de oppgaver dette forvaltningsorganet innehar, godt egnet til å ta hånd om tilsynet og kontrollen med en lov om standarder ved overføring av fjernsynssignaler, og videre til å utføre oppgaven med å behandle tvister om anvendelsen av reglene i lovutkastets §§ 3 andre ledd, 4, 5 og 6. Det foreslås derfor at Post- og teletilsynet tillegges disse oppgavene. Samferdselsdepartementet er klageinstans for saker behandlet av Post- og teletilsynet med mindre annet er bestemt.

Samferdselsdepartementet har under det aktuelle regelverket en dobbeltrolle som eier og regulator. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ved kgl. res. 26. februar 1997, myndighet til å avgjøre klager over vedtak fattet av Post- og teletilsynet i saker av konkurransemessig karakter.

Ved anvendelsen av reglene i lovutkastets §§ 5 og 6 vil det først og fremst være behov for kompetanse av konkurranserettslig art. Med hensyn til klagebehandling vil det kunne innføres en tilsvarende ordning som for telesaker. Departementet anser det som naturlig at konkurransemyndighetene er klageinstans i saker etter nevnte bestemmelser. Departementet foreslår en lovhjemmel for å kunne fastsette nærmere bestemmelser om tvisteløsning.

### **Sanksjoner**

Det anses i dag ikke nødvendig å innføre sanksjoner. Departementet vil imidlertid følge utviklingen fremover og eventuelt ta spørsmålet om sanksjoner opp til ny vurdering i forbindelse med departementets gjennomgang av loven i oppfølgingen av Konvergensutvalgets utredning.

### **Tekniske forskrifter**

Post- og teletilsynet har det nasjonale ansvaret for telestandardisering, teknisk kompetanse og deltar fra norsk side i ETSI-sammenheng (European Telecommunications Standards Institute).

Det foreslås på denne bakgrunn at Post- og teletilsynet gis fullmakt til å utferdige de nødvendige tekniske forskrifter til utfylling av bestemmelsene i loven.

## **ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Loven forutsettes å bli administrert av Post- og teletilsynet. Det anses ikke å være behov for å tilføre Post- og teletilsynet særskilte økonomiske ressurser som følge av oppgaver organet tillegges ved denne loven. Eventuelle økte utgifter knyttet til kontroll og tilsyn foreslås dekket ved gebyrer. Det foreslås en forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om bl.a. gebyrer til dekning av nevnte utgifter. Post- og teletilsynet har tilsvarende oppgaver etter post- og telelovgivningen.

Det antas å komme få klager, og det vil ikke bli nevneverdige administrative og økonomiske konsekvenser for klageinstansene.

Kravet om at digitale overføringsnett som er åpne for allmennheten skal kunne distribuere fjernsynstjenester for bredskjerm antas ikke å få økonomiske konsekvenser av betydning. Det forventes at de berørte nett vil bli ombygget i alle tilfelle på grunn av de kapasitetsmessige fordeler som er forbundet med digitalt fjernsyn.

Det vil ikke bli gitt statlig støtte til oppgradering av kabelnettene som følge av lovforslaget.

## KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til St.prp. nr. 41 (1997-98) og Innst. S. nr. 181 (1997-98) som danner grunnlag for foreliggende proposisjon.

Komiteen viser til at foreliggende lovforslag utgjør en nødvendig lovregulering av standarder ved overføring av fjernsynssignaler som en følge av Norges tilslutning til EØS-avtalen og ønsket om å fremme overgangen til avanserte fjernsynstjenester.

Komiteen har merket seg at flere av høringsinstansene har pekt på at deler av loven ikke er oppdatert i forhold til den teknologiske utvikling. Komiteen har på den andre side merket seg at departementet er oppmerksom på at det raskt kan oppstå behov for å vurdere og gjennomgå loven når Konvergensutvalgets utredning foreligger.

Komiteen innser behovet for å vedta denne loven nå, men vil sterkt understreke at departementet følger opp med nødvendige tilpasninger og eventuelle lovendringer i takt med den tekniske utvikling.

Komiteen har merket seg at det er uenighet mellom departementet og de fleste høringsinstanser i synet på hvor mange aktive tilkoblinger et kabelnett må ha for å bli omfattet av loven. Departementet foreslår at kabelnett med over 10 000 aktive tilkoblinger skal omfattes av loven. En rekke høringsinstanser (NRK, TV2, Post- og teletilsynet, Telenor og Norsk Kabel-TV Forbund) ønsker å sette grensen lavere. 1 000 aktive tilkoblinger synes å være en grense som mange samler seg om.

Komiteen har som utgangspunkt at den nye teknologien som loven omtaler skal gjøres tilgjengelig for flest mulig TV-seere. Komiteen har merket seg at departementet foreslår at Kongen i forskrift kan fastsette en lavere grense og gjøre unntak for kravet om egen hovedsentral.

Komiteen understreker at denne loven skal fremme overgangen til avanserte fjernsynstjenester. Det er derfor uheldig dersom et stort antall seere ikke blir omfattet av loven og dermed ikke får tilgang til disse tjenestene, derfor fremstår kravet om 10 000 aktive tilkoblinger som for høyt. Komiteen er derfor opptatt av at departementet aktivt følger utviklingen, og at Kongen i forskrift kan fastsette lavere grenser når det er hensiktsmessig. Det er også aktuelt å omfatte store kabelselskaper, som i tillegg eier nett med mindre enn 10 000 aktive tilkoblinger, i loven.

Komiteen har merket seg at departementet ikke i dag anser det nødvendig å innføre sanksjoner, begrunnelsen for dette er at regelverket vil berøre et begrenset antall aktører i et oversiktlig marked. Komiteen slutter seg til dette, men vil understreke behovet for å følge utviklingen nøye og eventuelt ta dette opp til ny vurdering i forbindelse med departementets gjennomgang av loven i oppfølgingen av Konvergensutvalgets utredning, slik departementet selv påpeker.

## KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om standarder ved overføring av fjernsynssignaler.

### § 1. Lovens formål

Lovens formål er å gjennomføre reglene i Europaparlaments- og rådskonklusjon 95/47/EF av 24. oktober 1995 om standarder for overføring av fjernsynssignaler i norsk rett, og å

- a) fremme en hurtig utvikling av avanserte fjernsynstjenester, herunder fjernsynstjenester for bredskjerm, fjernsynstjenester med høy oppløsning og fjernsynstjenester basert på helt ut digitale overføringssystemer
- b) lette overføringen av allerede eksisterende fjernsynstjenester for bredskjerm i digitale nett som er åpne for allmennheten, og på denne måten varetta interessene til operatører og fjernsynsseere som har investert for å kunne produsere eller motta disse tjenestene.

### § 2. Standarder for overføring av fjernsynssignaler m.v.

For alle fjernsynstjenester som overføres til fjernsynsseere via kabel-, satellitt- eller bakkebaserte systemer gjelder følgende:

- a) Dersom de er i bredskjermformat og basert på 625 linjer og ikke helt ut er digitale, skal overføringssystemet D2-MAC i skjermformatet 16:9 som er helt forenlig med PAL eller SECAM, benyttes.

En fjernsynstjeneste for bredskjermformat består av programmer som produseres og redigeres for visning i bredskjermformat.

Formatet 16:9 er referanseformatet for fjernsynstjenester for bredskjerm.

- b) Dersom de er med høy oppløsning og ikke helt ut er digitale, anvendes overføringssystemet HD-MAC.
- c) Dersom de er helt ut digitale, anvendes et overføringssystem som bygger på standarder utarbeidet av et anerkjent europeisk standardiseringsorgan. I denne forbindelse omfatter et overføringssystem følgende elementer: Behandling av programsignaler (kildekoding av lydsignaler og videosignaler samt multipleksing av signaler) og tilpassing til overføringsmedier (kanalkoding, modulasjon, eventuelt også energifordeling).

Helt ut digitale overføringsnett som er åpne for allmennheten for distribusjon av fjernsynstjenester skal være i stand til å distribuere tjenester i bredskjermformat.

Fjernsynstjenester for bredskjerm i formatet 16:9 som definert i første ledd og som mottas og videresen-

des i kabelnett, skal videresendes i minimum bredskjermformatet 16:9.

Med kabelnett forstås i tredje ledd kabelnett med egen hovedsentral og mer enn 10 000 aktive tilkoplinger. Kongen kan i forskrift fastsette en lavere grense og gjøre unntak for kravet om egen hovedsentral.

### § 3. *Teknisk innretning av fjernsynsapparater*

Fjernsynsapparater med skjerm som målt diagonalt er større enn 42 cm, og som markedsføres for salg eller utleie, skal være utstyrt med minst én kontakt for åpent grensesnitt. Dette skal baseres på standarder utarbeidet av et anerkjent europeisk standardiseringsorgan slik at det er enkelt å kople til ytre enheter, særlig ytterligere dekodere og digitale mottakere.

Fjernsynsapparater med integrert, digital dekode skal kunne utstyres med minst én standardisert kontakt som gjør det mulig å kople den digitale dekoderen til adgangskontrollsystem basert på kort og andre elementer som er spesifikke for digitale fjernsynstjenester.

### § 4. *Teknisk innretning av digitale dekodere og adgangskontrollsystemer*

Alt forbrukerutstyr som selges, leies ut eller på annen måte gjøres tilgjengelig, og som kan dekode digitale fjernsynssignaler, skal kunne

- a) dekode signaler basert på den felles europeiske maskeringsmetoden som administreres av et anerkjent europeisk standardiseringsorgan,
- b) gjengi signaler som er overført ukodet, forutsatt at leieren, hvis utstyret er leid, overholder gjeldende leieavtale.

Adgangskontrollsystemer som anvendes på markedet, skal teknisk sett kunne gjøre det mulig å foreta en kostnadseffektiv adgangskontroll ved kabelnettets hovedstasjon, slik at kabeloperatører på lokalt og regionalt plan har full kontroll over de tjenester som bruker slike adgangskontrollsystemer.

### § 5. *Krav til operatører av adgangskontrolltjenester m.v.*

Operatører av adgangskontrollsystemer som produserer og markedsfører tjenester for adgang til digitale fjernsynstjenester skal, uavhengig av hvordan fjernsynssignalene overføres

- a) på rettferdige, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår tilby alle kringkastingsselskaper tekniske

tjenester som gjør det mulig for fjernsynsseere som har mottatt dekoder fra operatørene, å motta kringkastingsselskapenes fjernsynstjenester,

- b) føre separat finansregnskap for virksomheten som operatør av adgangskontrolltjenester.

Kringkastingsselskapene skal offentliggjøre en prisliste til bruk for fjernsynsseerne, og denne listen skal ta hensyn til om det leveres tilhørende utstyr eller ikke.

### § 6. *Krav til innehavere av industriell eiendomsrett til adgangskontrollsystemer og -produkter*

Når innehavere av industriell eiendomsrett til adgangskontrollsystemer eller -produkter gir lisens til produsenter av forbrukerutstyr, skal det skje på rettferdige, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår.

Rettighetshaverne skal ikke sette tekniske eller kommersielle vilkår for lisensieringen som forbyr eller på annen måte forhindrer at produktet utstyres med

- a) et felles grensesnitt som gjør det mulig å kople til flere andre adgangssystemer enn det foreliggende, eller
- b) utstyr som er spesifikt for et annet adgangssystem, forutsatt at lisenstakeren oppfyller relevante og rimelige vilkår som for hans del ivaretar sikkerheten for transaksjoner utført av operatører av adgangskontrollsystemer.

### § 7. *Tvisteløsning*

Kongen gir forskrifter om tvisteløsning som gjelder anvendelsen av §§ 3 andre ledd, 4, 5 og 6.

### § 8. *Tilsyn og kontroll*

Post- og teletilsynet fører tilsyn og kontroll med overholdelsen av bestemmelsene i denne lov.

Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler om tilsyn og kontroll med overholdelsen av loven og gebyrer til dekning av utgifter i forbindelse med kontroll m.v.

### § 9. *Tekniske forskrifter*

Post- og teletilsynet kan fastsette tekniske forskrifter for å utfylle bestemmelsene i denne lov.

### § 10. *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 3. juni 1999.

**May-Helen Molvær Grimstad,**  
leder.

**Trond Helleland,**  
ordfører.

**Grethe G. Fossum,**  
sekretær.