

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Vår dato
30.8.2019
Deres dato
14.8.2019
Deres ref.
Pressemelding nr. 54/19
Vår saksbehandler:
Haakon Gjesdahl

Avgitt til postmottak@kud.dep.no

Kommentarer til Oslo Economics rapport om konsekvenser av forbud mot viderefremføring av utenlandsk pengespillreklame

Vi viser til Kulturdepartementets pressemelding 14. august 2019. Oslo Economics har på oppdrag fra Kulturdepartementet vurdert mulige konsekvenser av lovendringen for det norske TV-markedet. Vi viser videre til høringssvar fra Telenor og Kabel Norge 17. juni i forbindelse med høring av lovforslaget om pengespillreklame fra utlandet, som Oslo Economics nå har vurdert konsekvensene av.

Telenor Broadcast/Canal Digital og Telenor Norge («Telenor») har følgende kommentarer til Oslo Economics rapport:

1 Overordnede synspunkter til rapporten

Vi mener at rapporten overordnet støtter synspunkter Telenor ga i høringssvaret 17. juni, jf. særlig kapittel 6 om svekket mediemangfold og konkurranse. Den bekymring vi har knyttet til lovforslagets konsekvenser for bransjens forutsetninger - som igjen gjør at dagens mediemangfold og konkurranse vil utvikles negativt for seere og næringen - er etter vår mening forsterket av de funn og konklusjoner som gjøres i rapporten.

I tillegg kommer de prinsipielt uheldige sidene av nettsensur (bl.a. «chilling effect») som oppstår med handleplikt og sanksjon rettet mot distributørene dersom ikke utenlandsk pengespillreklame stanses, samt tekniske utfordringer som er belyst i vårt høringssvar 17. juni. Oslo Economics forutsetning om en kontraktsmessig løsning mellom distributør og kringkaster er også problematisk etter Telenors oppfatning og omtales nedenfor.

Som rapporten peker på er det svært sannsynlig at Nent og Discovery vil måtte redusere kostnader som følge av inntektsbortfallet. Dette vil antakelig skje ved å investere mindre i norsk innholdsproduksjon. Dette vil etter vår oppfatning svekke mediemangfoldet og kulturformidling i Norge. TV 2 vil samtidig få styrket sin relative konkurransekraft og forhandlingsposisjon i samme tidsrom som TV 2 mottar statlig finansiering av allmennkringkasteroppdraget.

Dersom Nent og Discovery skulle velge motsatt strategi og opprettholde sine investeringer i (norsk) innholdsproduksjon uforandret, påpeker Oslo Economics at dette ville gjøre Nent og Discoverys kanaler dyrere for seerne, og dette utfallet vil også styrke TV2 sin relative konkurransekraft og svekke mediemangfoldet.

Telenor mener rapporten i hovedsak er treffende om de negative effektene for de kommersielle kringkasterne som rammes av lovforslaget og konsekvenser for produsenter og rettighetshavere som

rammes indirekte av lovforslaget. Vi kommer nedenfor nærmere innpå rapportens omtale av konsekvenser for distributører og kunder.

Størrelsen på netto inntekts tap for kringkasterne vil være vanskelig å fastslå nøyaktig, og de monetære effektene kan alltid diskuteres med noe forskjellig utfall avhengig av hvilke scenarioer og forutsetninger som legges til grunn for beregningen. Telenor legger i alle tilfelle til grunn at de direkte negative konsekvensene for kringkasterne som har inntekter fra visning av pengespillreklame fra utlandet er betydelige og at lovforslagets indirekte konsekvenser for produsenter og deres underleverandører kan karakteriseres som alvorlige utfordringer.

Når det gjelder virkningen av forslaget for produsentene og deres underleverandører og tilknyttede kulturarbeidere mener Telenor at rapporten er noe forsiktig i sine anslag og konklusjoner. Videre mener vi at risikoen for økende utflagging av produksjoner burde vært belyst nærmere. Det er grunn til å anta at produksjoner i større grad enn nå vil søke lavkostland og at kombinasjonen færre salg av produksjoner til de relevante kringkasterne og utflagging til lavkostland vil redusere verdiskapningen i Norge ytterligere.

Samlet er forholdene som belyst ovenfor, sammenholdt med konklusjoner i rapporten fra Oslo Economics, etter Telenors oppfatning grunnlag for at departementets lovforslag ikke bør fremmes for Stortinget.

2 Konkrete merknader

Oslo Economics anslår at produksjonsmiljøene med sine relativt beskjedne marginer vil oppleve både tap av arbeidsplasser og mulige konsolideringer som følge av oppdragsgiverens bortfall av reklameinntekter. Telenor er enige i dette.

Oslo Economics antar at reduksjonen i reklameinntekter på 375 millioner kroner vil gi en reduksjon i kringkasternes investeringer i innhold med 375 millioner kroner. Ved denne antakelsen tar ikke Oslo Economics hensyn til de utenlandske eiernes avkastningskrav. Eierne vil høyst sannsynligvis kreve at kringkasterne opprettholder mer eller mindre uendret avkastning på investert kapital. Konsekvensen vil bli tiltak for å sikre uendret avkastning i Norge, eller eventuelt at kringkasterne prioriterer ned Norge og vokter opp satsingen på normalt lønnsomme markeder andre steder.

Dette betyr at reduksjonen i innholdsproduksjon høyst sannsynlig vil bli større enn 375 millioner kroner dersom reklameinntektene reduseres like mye. Eksempelvis har Nent de siste årene hatt et overskudd før skatt (EBIT) på mer enn 10 % av netto omsetning, og overskuddet er økende. Dersom det norske markedet skal bidra til den generelle eieravkastningen må man anta at reduksjonen i investeringer i innhold blir høyere, kanskje nærmere 500 millioner kroner, ved et inntekts tap på 375 millioner kroner. Norske produsenter vil da risikere å tape sin andel av et atskillig større samlet produksjonstap.

Oslo Economics antar i sin rapport at frigjøringen av reklameplass hos Nent og Discovery vil fylles av annen reklame til en lavere pris (grunnet større plastilbud). Denne nye reklameplassen vil ha en etterspørsel som vil dempe det totale tapet av reklameinntekter noe. Erfaringene fra markedet for TV reklame tilsier derimot at tilbyderne i økende grad presser annonsørene til å gjennomføre helhetlige og eksklusive kampanjer, for eksempel ved at en TV kanal eksempelvis ikke ønsker reklame for både Cola og Pepsi, eller både McDonalds og Burger King, osv. Dette hensynet kan bidra til å lede kjøpsterke annonsører til de større kanalene (som TV 2), og gjøre det vanskeligere

for mindre kringkastere å fylle reklameflater med kjøpesterke annonsører i den grad Oslo Economics forutsetter.

I tillegg antar vi som nevnt over at det er grunnlag for å hevde at flere produksjoner vil gjennomføres utenfor Norge enn i dag, og at de negative effektene samlet sett vil være noe sterkere enn det rapporten legger til grunn. I sin analyse ser det ut til at Oslo Economics forutsetter at kringkasterne står relativt fritt til å redusere sine investeringer i henholdsvis norsk og utenlandsk innhold, og at kringkasterne sannsynligvis vil velge å opprettholde relativt mye norsk innhold i sine kanaler for å tiltrekke norske seere. Vi vil påpeke at rapporten ikke foretar noen avveining av i hvor stor grad kringkasterne er bundet opp av kontrakter med utenlandske produsenter, med bindinger som kan gjøre det vanskelig å redusere kjøpet av utenlandske produksjoner. Dessuten overser rapporten det faktum at norsk innhold i økende grad kan produseres i utlandet, og at dette vil bli mer aktuelt dersom marginene presses og norske programkonsept kan bli mer kostnadseffektivt produsert sammen med for eksempel svenske og danske i utlandet. Slike forhold kan tale for at norske produsenter vil oppleve en relativt større andel av det samlede produksjonstapet.

Rapporten synes å legge til grunn for lave anslag over hvor mye mindre Nent og Discovery vil reinvestere i norsk innhold dersom forslaget gjennomføres, samtidig som rapporten synes å ha en overdreven tro på at seerne vil ha økt betalingsvilje for opprettholdelse av et likt produkt og/eller at distributørene kan gjenskape likevekt i det norske innholdsmarkedet ved etterspørselspress og forhandlingsstyrke vis-a-vis de internasjonale kringkasterne.

Kringkasterne har det redaksjonelle ansvaret for kanalens program og innholdsprofil. I avtalen med kringkaster ønsker imidlertid en distributør normalt å beskrive kanalens innholdsprofil for å få fastsatt hva distributøren betaler for og hva kringkaster skal levere. Dette kan være en viktig bestemmelse dersom f.eks. en attraktiv rettighet bortfaller fra kanalen eller flyttes til en annen kanal hos kringkaster selv eller til konkurrerende kringkaster. Det er normalt sett ikke sann at en kringkaster som ikke lenger leverer avtalt innhold eller profil, som Oslo Economics indirekte skisserer kan være en konsekvens av lovforslaget, vil kunne kreve ytterligere betaling fra en distributør for å opprettholde det som allerede er avtalt mellom partene. Dersom innholdsprofilen avviker fra avtalen, vil dette trolig måtte anses som manglende oppfyllelse av avtalen, og distributør vil normalt be kringkaster om at avtalen følges slik den er inngått. Noe ytterligere betaling til kringkastere for å finansiere innholdsproduksjon som går tapt som følge av lovforslaget er som følge av dette ikke logisk og dermed lite trolig etter Telenors oppfatning.

Det vil heller ikke være så enkelt for seerne som rapporten forutsetter å erstatte innholdet i en TV grunnpakke fra en distributør med en strømmetjeneste da disse tjenestene som regel er komplementære.

Telenor mener at konsekvensene for deler av verdikjeden (særlig distributørene og publikum/seerne) er drøftet i beskjeden grad selv om mandatet til Oslo Economics åpnet opp for dette, flere distributører ble intervjuet og flere av deres hørings svar inngikk i grunnlags-/vurderingsmaterialet for rapporten.

Rapporten tar egentlig ikke stilling til de tekniske utfordringer som en samlet distributørbransje tok opp i sine hørings svar. Telenor ønsker imidlertid å gjenta at det er svært vanskelig eller umulig å gjennomføre forslaget i praksis både for TV distributører i lukkede nettverk og for tilbydere av bredbåndsaksess på åpne nettverk. For f.eks. produktplasseringer og sponsorplakater vil det være umulig å filtrere ut markedsføring uten bistand fra kringkasterne. Videre skrev Telenor i hørings svaret 17. juni om dette bl.a. at:

«Teknisk vil det være svært utfordrende for en distributør alene å skulle sensurere markedsføringen. Telenor har ikke systemer som støtter slik filtrering av markedsføring i kringkasternes sendinger. Effekten og kvaliteten på tilgjengelig gjenkjenningsteknologi er usikkert og kostnader ved å implementere og drifte slike program er ukjent, men trolig betydelige med tanke på det enorme volumet data Telenor må overvåke.»

Oslo Economics forventer at en kontraktsmessig løsning vil løse problemet for distributørene, og argumenterer for at kringkaster antakelig vil ønske en slik løsning ettersom en teknisk løsning vil innebære at kringkaster «trolig vil måtte bære deler av kostnadene» dersom distributørene tvinges til å investere i systemer som skal stanse pengespillmarkedsføring (rapportens kapittel 6.4). Her vil vi minne om at Oslo Economics driver en samfunnsøkonomisk rådgivningstjeneste og vi er i tvil om kompetansen til å uttale seg om juss og kontraktsrett, og om kringkasternes motiver i avtaleforhandlinger med distributørene.

Distribusjonsavtalene mellom distributør og innholdsleverandører er gjensidig forpliktende og strekker seg gjerne over flere år. Som påpekt i vårt høringssvar 17. juni kan dermed ikke en distributør når som helst i avtalens løpetid og helt ensidig kreve begrensninger i kringkasters virksomhet. I praksis vil det bli en lang overgangsperiode før dette kan bli gjenstand for forhandlinger og eventuelt inngå i avtaler. Videre har ikke distributørene slik lovforslaget ligger noe maktmiddel mot kringkasterne for å få de til å akseptere nye avtalevilkår, ei heller å bære deler av kostnadene for å kjøpe/utvikle og implementere tekniske systemer som ev. hindrer eller vanskeliggjør videreformidling av pengespillmarkedsføring.

Telenor vil presisere at det er distributørene som er pliktsubjektene etter lovforslaget. Dersom det var en avtale på plass mellom distributør og kringkaster, vil distributøren (og ikke kringkaster) sanksjoneres etter lovforslaget dersom pengespillreklame fra utlandet likevel ble vist, eller om pengespillreklame var redaksjonelt omfattet av en sending eller slik reklame ble vist på plakater på sportsarenaer. En kontraktløsning innebærer med andre ord at Telenor aldri vil gå ansvarsfri slik normalløsningen etter lovgivning knyttet til mellommenn er lagt opp til. Det er også slik at forhandlinger om dette temaet kan tenkes å bli utfordrende, både med tanke på partenes forståelse av lovforslagets rekkevidde og omfang og den kommersielle effekten av avtaleendringen som uforutsette momenter. Dersom partene ikke kommer til enighet, vil det normalt bety at partene ikke vil ha en distribusjonsavtale seg i mellom.

Når det gjelder konsekvenser for publikum/seerne (rapportens kapittel 6.5) er det som nevnt overhodet ikke gitt at en distributørkunde er villig til å betale mer for å opprettholde samme variasjon og mengde norsk innhold som tilbys i dag. Rapporten estimerer et samlet sannsynlig tap for Nent og Discovery på 375 millioner kroner som følge av at pengespillreklame fra utlandet fjernes fra det norske tv-markedet. I et allerede presset marked, mener Telenor at det er lite sannsynlig at kundene vil akseptere en prisøkning på opptil 15 kroner per måned per husstand for å finansiere at Nent og Discovery opprettholder «norskandelen» på sine TV kanaler.

Med vennlig hilsen

Haakon Gjesdahl
Advokat, MNA
Telenor Broadcast Holding AS