



Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2011/516
MAB SOEN 528.4

Dato: 26.08.2011

Høringsuttalelse - listeføring av begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning - forslag til endringer i forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting

Konkurransetilsynet viser til brev fra Kulturdepartementet 24. juni 2011.

Kulturdepartementet ber i høringsbrevet om innspill vedrørende høring om foreslått utvidelse av kapittel 5 i kringkastingsforskriften¹ for å kunne fastsette en liste over begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning, jf. kringkastingsloven² § 2-8.

Bakgrunnen for forslaget er at det er en økt risiko for at vederlagsfrie fjernsynskanaler taper i konkurransen fra betal-TV kanaler om rettighetene til å vise fjernsynssendinger fra viktige begivenheter. Formålet med listeføring er å legge til rette for at viktige begivenheter også i fremtiden kan bli vist på vederlagsfritt fjernsyn som når en betydelig andel av befolkningen. Departementet viser til EØS avtalens fjernsynsdirektiv (89/552/EØF). Etter bestemmelsene i fjernsynsdirektivet artikkel 3a kan medlemsstater sørge for at kringkastere ikke utnytter sin eventuelle enerett til TV-overføring av begivenheter som anses for å være av vesentlig samfunnsmessig betydning på en slik måte at betydelige deler av befolkningen hindres i å kunne følge slike begivenheter på vederlagsfritt fjernsyn. Medlemsstatene kan utarbeide en liste over hvilke begivenheter dette skal gjelde. Fjernsynsdirektivet stiller krav om at listen skal utarbeides på en klar og oversiktlig og rettidig måte. Listen vil for Norges vedkommende måtte godkjennes av EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Bestemmelsen i Fjernsynsdirektivet er for EUs del videreført i AMT direktivet artikkel 14 (Parlaments- og rådsdirektiv 97/36/EF) som innholdsmessig tilsvarer Fjernsynsdirektivet på dette punkt. Ni land har utarbeidet og fått godkjenning fra EU-kommisjonen for en slik liste, deriblant Danmark og Finland.³ EU-kommisjonen har uttalt at medlemsstatene kan bestemme at rettighetene skal tilbys mot et rimelig vederlag, men direktivet har ikke bestemmelser om vederlagsfastsetting.

Departementet peker på at en slik liste vil gi kvalifiserte kringkastere⁴ en mulighet til å kjøpe senderrettigheter fra en ikke-kvalifisert kringkaster som har ervervet senderrettigheter til en begivenhet på listen. I høringsnotatet utelukkes det ikke at det vil kunne oppstå uenighet om prisen på senderrettighetene. Departementet skriver at utgangspunktet for avtale mellom partene bør være

¹ Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting

² Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting

³ Se http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/events_list/index_en.htm

⁴ Med dette menes kanaler som tilbys til allmennheten uten annen betaling enn lisensavgift og grunnpakkeavgift/grunnpris, jf Kulturdepartementets høringsbrev pkt 3.1.

markedsprisen for tilsvarende fjernsynssendinger. Ved eventuelle priskonflikter som partene ikke er i stand til å løse selv vil de kunne be Medietilsynet om å gi en vurdering av hva som er å betrakte som en rimelig markedspris. Det pekes på at Medietilsynet bør utforme retningslinjer for prisvurdering etter modell fra britiske Ofcom. Medietilsynets rolle vil kun være rådgivende, og dersom partene ikke blir enige selv etter Medietilsynets uttalelse må saken løses for domstolene.

Departementet ber om høringsinstansens syn på hvorvidt det er et behov for en slik liste. Kulturdepartementet har sendt på høring forslag om å fastsette en liste over begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning tidligere, men fant da på bakgrunn av høringsinnspillene ikke behov for å gjennomføre forslaget.

Konkurransetilsynet har tidligere uttalt seg om virkningene en slik liste vil ha for konkurransen i vår høringsuttalelse av 18. september 1998. Deler av uttalelsen er gjengitt i kringkastingslovens forarbeider.⁵

Konkurransetilsynets vurdering var da som nå at forslaget om å fastsette en liste mv vil kunne få uheldige konkurransemessige konsekvenser av betydning både for tilbydere og etterspørere av rettigheter til arrangementer som omfattes av listen.

Konkurransetilsynet vil i det følgende komme med noen merknader til forslaget om å fastsette en liste over begivenheter av vesentlig samfunnsmessig, der grunnen til at dette synspunktet opprettholdes blir utdypet.

Markedet for rettigheter til å kringkaste begivenheter som anses for å være av vesentlig samfunnsmessig betydning

I dag omsettes rettigheter til å kringkaste viktige sportsbegivenheter i et fritt marked der tilbyderne ofte er internasjonale idrettsorganisasjoner. Inntektene fra salg av rettighetene utgjør en ikke ubetydelig andel av deres samlede inntekter. Etterspørerne består av både reklame-, lisens- og offentligfinansierte kringkastingskanaler så vel som rene betalingskanaler.

Prisfastsettelsen på rettighetene blir bestemt gjennom auksjon og/eller forhandlinger mellom kjøper og selger, der kjøpesummen reflekterer kjøperens betalingsvillighet for rettighetene. Reklamefinansierte kanaler finansierer på sin side sin virksomhet ved å konkurrere om å tiltrekke seg mange seere fordi økte seertall gir økte reklameinntekter. Reklamefinansierte kanalers betalingsvillighet vil således være bestemt av hvor store reklameinntekter de forventer at erverv av rettigheten vil generere. Betal-TV finansierer sitt programtilbud ved å konkurrere om seere som tegner abonnement på ulike kanalpakker. Deres betalingsvillighet vil således være bestemt av inntektene fra nye abonnenter som ønsker å se sendingene. Et fellestrekk er imidlertid at størrelsen på de forventede inntektene er avhengig av om selskapet har en *eksklusiv* rett til å sende begivenheten.⁶

Det er grunn til å tro at å erverve rettigheter til å kringkaste begivenheter som anses for å være av vesentlig samfunnsmessig betydning er særlig verdifullt av flere grunner. For det første er det få substitutter. Det vil for slike arrangement være en høy betalingsvilje i en stor del av befolkningen for å få se sendingen direkte. Og fordi slike arrangement tiltrekker seg mange seere vil det også generere store reklameinntekter.

For aktørene i TV-markedet innebærer dette at å erverve slike eksklusive retter med få, om noen substitutter for en stor gruppe seere vil være en viktig konkurranseparameter i kampen om markedsandeler, og innebærer følgelig at kringkastere er villig til å betale mye for å sikre seg en enerett. Den utviklingen i priser på senderrettigheter for viktige begivenheter som vi har sett de siste

⁵ Ot.prp. nr. 2 (1999-2000) om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (endringer som følge av tillegg til EØS-avtalens fjernsynsdirektiv)

⁶ For et lisensfinansierte kringkastingselskap vil lisensinntektene sette skranker på betalingsvilligheten.

årene reflekterer dette. Samtidig er dette rettigheter som det konkurreres om fra gang til gang, slik at det er mulig å få jevnlig konkurranse om hvem som skal få sende disse rettighetene.

Liste over begivenheter som anses for å være av vesentlig samfunnsmessig betydning vil medføre svekket konkurranse

En liste over begivenheter som anses for å være av vesentlig samfunnsmessig betydning vil beskytte kvalifiserte kringkastere mot konkurranse fra betal TV aktører.

En liste vil svekke interesse for å delta i konkurransen om rettigheter av flere grunner. Den viktigste er at de vet at rettene ikke lenger vil være eksklusive. Betalingsvilligheten hos potensielle abonnenter for å se et arrangement som samtidig sendes på en vederlagsfri kanal vil rimeligvis være vesentlig mindre. Betal-TV aktører betaler for eksklusivitet, og når det ikke lenger er aktuelt vil interessen for å delta i konkurransen reduseres, kanskje elimineres helt. Interessen vil også bli svekket fordi betal-TV aktører vet at de i neste omgang vil være nødt til å delta i ressurskrevende forhandlinger med sine konkurrenter, dvs. kvalifiserte kringkastere om prisen på rettighetene. Utfallet av slike forhandlinger er usikkert, og kan i verste fall ende i rettsapparatet.

Det er også grunn til å tro at de kvalifiserte kringkasternes betalingsvilje vil reduseres. De vil ha en sterkere forhandlingsposisjon, og mangelen på konkurrenter vil øke deres kjøpermakt og redusere deres betalingsvillighet, noe som vil presse prisene ned.

Resultatet blir altså lavere priser og svekket konkurranse i kampen om senderrettighetene. Det blir dermed lettere for kvalifiserte kringkastere å opprettholde sine markedsandeler. Siden reklameinntekspotensialet er knyttet til antall seere, og seerpotensialet er uendret, vil dette også gi høyere forventet fortjeneste for reklamefinansierte kvalifiserte kringkastere.

I tillegg til svekket konkurranse og et kvalitativt dårligere tilbud, frykter også Konkurransetilsynet for virkningene på innovasjon. Mediebildet har endret seg dramatisk de siste årene, i takt med digitaliseringen. Det er vel kjent at Google gjennom en serie oppkjøp, blant annet av YouTube, har posisjonert seg for å kunne direkteavspille "premium content" på internett.⁷ Utvikling av ny teknologi og nye markedsløsninger krever store investeringer, hvorav lønnsomheten ofte er avhengig av en viss grad av eksklusivitet. Dersom det legges begrensinger på mulighetene til å kunne konkurrere med kvalifiserte kringkastere gjennom en liste, vil også dette svekke insentivene til å introdusere konkurrerende plattformer, og dermed den teknologiske utviklingen på området.

Markedssvikt?

Når det er sagt, erkjenner selvsagt Konkurransetilsynet at det ikke alltid er slik at uregulert konkurranse fører til en samfunnsøkonomisk optimal løsning. Det kan være tilfelle i forhold til begivenheter som anses for å være av vesentlig samfunnsmessig betydning.

Slike begivenheter kan karakteriseres som et fellesgode med eksterne virkninger i konsumet. Kostnadene ved å arrangere og tilrettelegge for kringkasting av slike begivenheter er meget store, men grensekostnadene ved en ekstra seer er neglisjerbar. I tillegg kan det argumenteres for at det er eksterne virkninger i konsumet ved at det stimulerer til idrettsinteresse og bidrar til å skape en felles nasjonal kulturell identitet.

I slike tilfeller kan den uregulerte markedsløsningen føre til at færre enn det samfunnsmessige optimale får se sendingene. I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det således argumenteres for en liste ut fra frykten for at dersom betaling-tv kjøper rettene er det mange som ikke får sett begivenheter av stor nasjonal interesse, noe som vil gi redusert samfunnsmessig verdi.

⁷ Se for eksempel <http://articles.latimes.com/2010/sep/17/business/la-fi-ct-google-youtube-20100918>

Dette er en argumentasjon som gjerne fremføres av kvalifiserte kringkastere.⁸

Selv om resonnementet kan ha en viss legitimitet, må også slike argumenter vurderes kritisk. Det er ikke minst viktig å huske på at *om* kvalifiserte kringkastere faktisk skulle tape konkurransen om senderrettighetene, og at det da blir mange som ikke får sett sendingene på en kvalifisert kanal slik de alltid har gjort, er det også mange som vil kjøpe abonnement for å se sendingene. Å kunne se arrangementet uforstyrret av hyppige reklameinnslag har også en verdi for mange. Fordelen ved å kunne se et produkt av høyere kvalitet vil trekke i motsatt retning av det samfunnsmessige tapet ved at det er seere som ikke får sett begivenheter på listen.

At det historisk sett er *tradisjon* for at alle kan se slike arrangement gratis på TV er et svakt argument for å beskytte kvalifiserte kringkastere fra konkurranse, ikke minst sett i lys av den dynamiske utviklingen vi ser i mediemarkedet.

Dersom en samlet overordnet politisk vurdering likevel tilsier en liste

Problemet med å fastsette en rimelig markedspris når det er en fastlagt premiss at betal-TV kanalen ikke kan nekte å inngå avtale er vanskelig å løse på en god måte. Dersom man likevel gjennom en nøye og kritisk samlet vurdering kommer til at det er riktig med en liste over begivenheter som anses for å være av vesentlig samfunnsmessig betydning, er det viktig at omfanget av listen, og måten den praktiseres på, er slik at konkurransen svekkes minst mulig. Dette prinsippet uttrykkes meget klart i OECDs "Competition Assessment Toolkit": "...the regulation or other policy tool that is able to achieve the objective in the manner least restrictive to competition should generally be employed".

Det innebærer for det første at listen over begivenheter er basert på objektive kriterier, og at den ikke er uforholdsmessig stor slik at det øker risikoen for konkurransevridninger i nedstrømsmarkedet for gratis kanaler og betalingskanaler.⁹

Konkurransetilsynet er videre skeptisk til den prosedyren det legges opp i tilknytning til at betal-TV rettighetshaver må forhandle med en kvalifiserte kringkastere om pris. Slike forhandlinger er komplekse, ressurskrevende og har et usikkert utfall. At Medietilsynet forskrives en rådgivende rolle i forhold til rimelig pris endrer ikke dette bildet.

Gitt at det behov for en liste, er det imidlertid vanskelig å finne en ideell prosedyre. Mulighetene for å innføre en australsk modell der kvalifiserte kringkastere har en prioritert rett til å erverve retter på listen bør vurderes. En slik modell vil i det minste redusere myndighetenes behov for å involvere seg i å fastsette en "rimelig markedspris". Her får betal-TV adgang til å kjøpe rettighetene dersom kvalifiserte kringkastere *ikke* ønsker å bruke sin forkjøpsrett. Argumentasjonen for en slik enkel prosedyre styrkes også av at betal-TV aktørers interesse for å konkurrere om rettighetene til arrangement på listen sannsynligvis svekkes så mye at det ikke er sikkert at det blir aktuelt med forhandlinger mellom betal-TV og kvalifiserte kringkastere i etterkant i det hele tatt.¹⁰

Konkurransetilsynets anbefaling

Konkurransetilsynet vil fra et rent konkurranseperspektiv fraråde at det innføres en liste over begivenheter som anses for å være av vesentlig samfunnsmessig betydning, med tilhørende prosedyrer.

Listen vil styrke posisjonen til de kvalifiserte kringkasterne og svekke konkurransen mellom disse og Betal-TV aktører. Resultatet kan riktig nok bli at flere seere får sett viktige arrangement, men at

⁸ Se for eksempel Jolly, R. (2010). *Sports on television: to siphon or not to siphon?*, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, Research Paper, 10. februar 2010, nr 14.

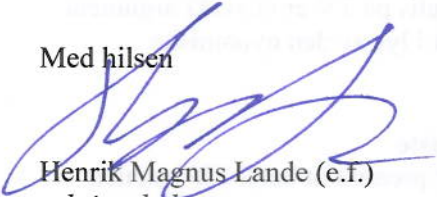
⁹ Dette er kriterier som EU-kommisjonen har lagt til grunn ved vurdering av tilsvarende lister i de land som har innført dette, og som ESA vil legge til grunn når listen skal godkjennes.

¹⁰ Konkurransetilsynet er ikke kjent med hvilke erfaringer for eksempel Ofcom har på dette området, med sin rådgivende funksjon. Slike erfaringer vil være nyttige som input i denne vurderingen.

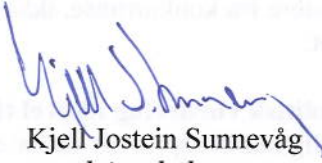
arrangementet ikke nødvendigvis formidles av det mest effektive formidleren, eller at det selskapet som kvalitetsmessig kan gi det beste sendetilbudet.

Medielandskapet har endret seg betydelig de siste 15 årene. Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil innføringen av en slik liste kunne svekke insentivene til ytterligere innovasjon; for eksempel nye teknologiske løsninger på nye plattformer, og som kan gi store deler av befolkningen tilgang til slike begivenheter gjennom nye kanaler.

Med hilsen



Henrik Magnus Lande (e.f.)
seksjonsleder



Kjell Jostein Sunnevåg
utredningsleder

Kopi til:

Fornings-, administrasjons- og kirke departementet Postboks 8004 Dep 0030 Oslo