

Fotball-VM på betal-TV?

Av

Steinar Holden*

Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo

Trykket i Samfunnsøkonomen nr 6, 2011, side 4-8

Viktige sportsbegivenheter på betal-TV innebærer et betydelig samfunnsøkonomisk tap i form av redusert konsumentoverskudd. Selv om betal-TV også gjør det mulig å finansiere TV-sendinger som er for spesielle eller for kostnadskrevende til å kunne finansieres ved reklame- eller lisensfinansierte kanaler, er dette ikke relevant for viktige sportsbegivenheter. Det er derfor bra at Kulturdepartementet foreslår at slike begivenheter skal sendes på vederlagsfrie TV-kanaler. Prisen for rettighetene må bestemmes av det reklame- eller lisensfinansierte kanaler er villige til å betale, og av ikke en markedspris basert på inntjeningen ved betal-TV.

Mange fotballinteresserte nordmenn var misfornøyde da VM-kvalifiseringskampen mellom Danmark og Norge ble sendt på betalingskanalen Canal +. Som mange har fått med seg, ville dette ikke vært mulig dersom Kulturdepartementets forslag om en liste med sportsbegivenheter som skal på vederlagsfrie TV-kanaler, var blitt vedtatt.¹ Vederlagsfrie kanaler defineres her som kanaler der det ikke kreves betaling utover lisens eller en grunnavgift knyttet til kabelabonnement, og der kanalen kan sees av minst 90 prosent av seerne. Kulturdepartementets forslag er i tråd med EØS-avtalens fjernsynsdirektiv, som sier at medlemsstater kan sørge for at kringkastere ikke utnytter sin eventuelle enerett til TV-overføring av begivenheter som anses for å være av vesentlig samfunnsmessig betydning. Forslaget har imidlertid bare vært ute til høring, og mottakelsen har vært blandet. Mens NRK støtter forslaget, har TV2-ledelsen og idrettens organisasjoner stilt seg negative. Også Konkurransetilsynet går mot Kulturdepartementet i denne saken.

I denne kommentaren vil jeg først illustrere hovedpoenget med en enkel samfunnsøkonomisk analyse, og deretter diskutere spørsmålet noe bredere.

¹ Følgende begivenheter anses å være av vesentlig samfunnsmessig betydning og er derfor på listen: Sommer- og vinter- OL, VM og EM i fotball for menn, inklusiv kvalifisering med norsk deltakelse, tilsvarende for damehåndball, cupfinalen i fotball for menn, VM på ski, alpint, og skiskyting, samt Holmenkollen Ski Festival.

* Takk til Geir Asheim, Nils-Henrik von der Fehr, Diderik Lund, Tore Nilssen og redaktør Henrik Lindhjem for nyttige kommentarer til et tidligere utkast. Innholdet i artikkelen står imidlertid utelukkende for forfatterens regning. Forfatteren er tilknyttet ESOP. ESOP er støttet av Norges Forskningsråd.

Enkel samfunnsøkonomisk analyse

Både betal-TV og vederlagsfri TV, som jeg her vil kalle allmenn-TV, har klare fordeler. Betal-TV gir større mulighet til å hente ut seernes betalingsvilje. Dette gir større inntekter til selgerne av TV-rettighetene, noe som mange vil mene er positivt når det dreier seg om idrettens organisasjoner. Det gir også mulighet til å finansiere TV-sendinger som er for kostnadskrevenne til å kunne finansieres gjennom allmenn-TV. I tillegg kan en få mindre reklame enn det ofte er i reklamefinansierte kanaler. På den annen side innebærer også betal-TV et samfunnsøkonomisk tap ved at prisen er mye høyere enn marginalkostnaden ved en ny seer, som jo er tilnærmet lik null. Betal-TV innebærer dermed tapt konsumentoverskudd. Ved valg av type TV-kanal må en vurdere fordeler og ulemper mot hverandre.

For særlig viktige sportsbegivenheter er sammenligningen enklere. Dette er sendinger som åpenbart vil bli sendt uansett, slik at argumentet om at betal-TV kan finansiere programmer som ellers ikke ville blitt sendt, ikke er direkte relevant. Reklame er vanligvis også et mindre problem i tilknytning til sportssendinger, fordi reklamen normalt går i pauser. Spørsmålet blir derfor først og fremst inntekter til idretten versus tapt konsumentoverskudd.

Problemstillingen er illustrert i Figur 1. Her har jeg for enkelthets skyld antatt at de faste kostnadene ved TV-sendingen er de samme i betal-TV og allmenn-TV. Videre har jeg forutsatt at marginalkostnadene er null ved begge TV-typer. Reelt sett har nok betal-TV noe høyere faste og marginale kostnader knyttet til betalingen, men dette er altså sett bort i fra. I tillegg har jeg sett bort i fra at reklame kan innebære en reduksjon i seernes nytte ved å se sendingen.² $p^{\text{Betal-TV}}$ er prisen dersom sendingen går på betal-TV, og i så fall er antall seere $x^{\text{Betal-TV}}$. Inntekten til betal-TV kanalen er vist med det røde rektangelet. Sendingen er gratis hvis den går på allmenn-TV, og i så fall vil alle med positiv betalingsvilje for sendingen se den, dvs. antall seere er x^{Allmenn} . Den gule trekanten viser tapt konsumentoverskudd for de seerne som ville sett på programmet dersom det var gratis, men som ikke gjør det når prisen er $p^{\text{Betal-TV}}$. Det røde rektangelet viser hvor mye som seerne betaler til betal-TV kanalen – det er tap for seerne og gevinst for TV-kanalen, og dermed ikke med i det samfunnsøkonomiske overskuddet. Samlet gir betal-TV et samfunnsøkonomisk tap ved tapt konsumentoverskudd vist ved den gule trekanten.

Figur 1 omtrent her

Et enkelt regneeksempel basert på fotballkampen mellom Danmark og Norge 6. september, kan illustrere hvor stort tapet kan være. Kampen ble vist på Canal+, som visstnok har i underkant av 300 000 faste abonnenter (VG Nett, 3. september 2011). De som ikke var abonnenter, kunne se kampen ved å betale kr 159. En tidligere kvalifiseringskamp mot Island, som også ble sendt på Canal+, ble sett av 100 000 seere. I tillegg var det mange puber og lignende som viste kampen. Siden kampen

² En noe mer utførlig analyse av en lignende problemstilling, der jeg også tar hensyn til kostnader ved TV-sendinger og ulemper for seerne ved reklame, finnes i Holden (1993). En betydelig bredere drøfting av ulike typer TV-kanaler gis i Kind og Schjelderup (2007).

mot Danmark var så viktig, antar vi som et grovt anslag at det totalt var 300 000 seere. For enkelthets skyld ser vi bort i fra ekstra kostnader for dem som så kampen andre steder enn hjemme.

Dersom kampen var blitt sendt på NRK eller TV2, kan et rimelig anslag være 1 millioner seere, som er det antall som så en tilsvarende kvalifiseringskamp mot Portugal i fjor. I så fall blir det 600 000 personer som ville sett kampen hvis den hadde gått på allmenn-TV, men som synes prisen var for høy med betal-TV. Dersom vi antar at betalingsviljen for disse 600 000 personene er jevnt fordelt fra 0 til 159 kr, dvs. lineær etterspørselskurve som vist i figur 1, så blir gjennomsnittlig betalingsvilje ca kr 80, og det tapte konsumentoverskuddet blir $80 \text{ kr} * 600\,000 = 48 \text{ mill kr}$. Det er imidlertid argumenter for å tro at gjennomsnittlig betalingsvilje for dem som ikke så kampen, er lavere enn dette, bl.a. fordi det særlig er personer med høy betalingsvilje som vil se kampen på pub, eller gå sammen flere for å kjøpe kampen. På den annen side kan det være mange mulige seere som synes det er betydelige transaksjonskostnader ved å bruke betal-TV, og som derfor kan la være å kjøpe kampen selv om de har høyere betalingsvilje enn kr 159. Hvis en f.eks. tror at det er en risiko for at en ikke får sett kampen selv om en betaler – slik som var tilfelle for mange denne gang grunnet tekniske problemer – kan en la være å kjøpe tross betalingsvilje på mer enn kr 159. Med en gjennomsnittlig betalingsvilje på 40 kr for dem som ikke så kampen, blir det samfunnsøkonomiske tapet $40 \text{ kr} * 600\,000 = 24 \text{ mill kr}$.

I analysen over er som nevnt inntektene til selgerne av TV-rettighetene ikke netto samfunnsøkonomisk gevinst, fordi denne inntekten motsvares av kostnaden ved betaling for dem som så kampen. Men dersom man ønsker en betaling fra TV-seere til idretten, kan det være interessant å vite hvor stort beløp dette ville være. Imidlertid er analysen av dette noe mer komplisert enn i eksemplet over, fordi de aller fleste av seerne så kampen som en del av sitt vanlige Canal+ abonnement. Derfor kan en ikke direkte regne ut hvor mye Canal+ tjente på å sende kampen, og heller ikke hvor mye selgerne av TV-rettighetene kan få. Det ryktes imidlertid at tilsvarende betaling for rettighetene til kvalifiseringskampen mot Island i fjor var rundt 10 millioner, men et slikt anslag er selvfølgelig høyst usikkert.

Også kanaler for allmenn-TV vil måtte betale for TV-rettighetene. Denne betalingen vil trolig bli betydelig lavere enn for betal-TV, siden allmenn-TV har mindre betalingsevne for særlige begivenheter - det er jo derfor TV-rettighetene ender opp i betal-TV.³ Dermed blir det mindre inntekter til eierne av rettighetene, som Fotballforbundet, samtidig som det også vil innebære mindre kostnader for allmennkringkasterne å finansiere kjøpet av rettighetene. En rimelig antakelse er at allmennkringkasterne i stor grad vil dekke inn utgiftene ved å by mindre på andre sportssendinger, noe som både kan føre til at markedsprisen her blir lavere, og at de får kjøpt færre andre, mindre viktige, sendinger.

³ Hvis allmenn-TV mot formodning skulle ha størst betalingsevne for slike begivenheter, så vil slike kanaler kjøpe rettighetene, og Kulturdepartementets liste blir uten reell betydning.

Hva skal prisen være?

Dersom betal-TV blir utelukket fra konkurransen om viktige sportsbegivenheter, oppstår spørsmålet hvordan prisen på TV-rettighetene i så fall skal bestemmes. Fjernsynsdirektivet har ingen bestemmelser om dette, men EU-kommisjonen har uttalt at medlemslandene kan bestemme at det skal gis rimelig vederlag.

Den enkleste løsningen ville åpenbart være å la prisen bli bestemt av konkurransen mellom vederlagsfrie TV-kanaler. Dette er meget attraktive TV-programmer, så det er klart at både NRK og TV2 ville være villig til å by betydelige beløp for rettighetene. I så fall vil det imidlertid være få konkurrenter, og det er en risiko for at konkurransen svekkes og prisen ikke blir så høy. F.eks. kan det være en risiko for at NRK og TV2 etter hvert stilltende "deler markedet" mellom seg, noe som kan føre til at prisen faller.

En annen mulighet er å la prisen bli bestemt av en nemnd eller et offentlig tilsynsorgan. Dette løser imidlertid ikke problemet, siden en må bestemme hvilke kriterier som skal gjelde for prissettingen. Det kan også være problematisk å avgjøre spørsmålet på denne måten.

Kulturdepartementet skriver i sitt høringsbrev at "departementet finner det rimelig at markedsprisen for tilsvarende fjernsynssendinger bør danne utgangspunkt ved avtale om pris mellom partene." (Kulturdepartementet, 2011). Det er imidlertid ikke helt klart hva som menes med dette, og etter min mening er dette et dårlig utgangspunkt.

For det første er det uklart hva som menes med "tilsvarende fjernsynssendinger". Sendingene på listen er jo valgt ut nettopp fordi de er særlig viktige, og mer viktige enn andre sendinger som ikke står på listen. For det andre er det uklart hva som menes med markedspris. Dersom en med markedspris også inkluderer det som betal-TV-kanaler ville vært villige til å by, så er en tilbake til det grunnleggende problemet at betal-TV-kanaler kan by mer enn vederlagsfrie kanaler. I så fall kan en risikere at de vederlagsfrie kanalene ikke er villige til å betale den pris som fastsettes. For å unngå dette problemet må lovreguleringen her sikre at markedsprisen avspeiler verdien av TV-sendingen for vederlagsfrie kanaler, og ikke hva betal-TV kanaler kan tilby. Dette gjøres best ved å la prisen bestemmes ved konkurranse mellom vederlagsfrie TV-kanaler. Dersom det skulle vise seg at konkurransen svekkes og prisen faller, kan en eventuelt fastsette en minimumspris med utgangspunkt i historiske priser, oppskrevet med konsumprisindeksen eller en annen rimelig indeks.

Konkurransetilsynets vurdering

Konkurransetilsynet er mot Kulturdepartementets forslag, og anfører en rekke grunner til dette (Konkurransetilsynet, 2011). Det er imidlertid vanskelig å følge mye av argumentasjonen. Tilsynet har åpenbart rett når det hevder at konkurransen om seerrettighetene blir svekket, men en gir ikke noen god argumentasjon for hvorfor dette er et problem. Den vanlige årsaken til at svekket konkurranse er uheldig, dvs. at det gir høyere priser for konsumentene, og derfor for lavt kvantum, gjelder jo ikke her. Tvert om er jo

hensikten med forslaget at disse TV-sendingene ikke skal koste ekstra for seerne, og derfor bli sett av flere. At reklamefinansierte kringkastere kan få høyere fortjeneste, er i seg selv ikke et argument mot.

Konkurransetilsynet har også rett i at hyppige reklameinnslag i reklamefinansierte kanaler kan være irriterende for mange. For de aktuelle sportsbegivenhetene fremstår dette likevel som mindre viktig, fordi en vanligvis bare sender reklame i pauser i sportsbegivenhetene. At kvaliteten på sportssendingene mer generelt skulle være bedre på betal-TV, slik Tilsynet antyder flere steder, er nok også noe som kan diskuteres.

Tilsynet argumenterer videre for at Kulturdepartementets forslag kan hemme innovasjon og teknologisk utvikling knyttet til betal-TV. Dette høres rimelig ut, men igjen savner jeg en god begrunnelse for hvorfor det er et problem om slik innovasjon blir hemmet. Dersom betal-TV innebærer samfunnsøkonomiske kostnader ved tapt konsumentoverskudd, så er det kanskje bra om den teknologiske utviklingen her blir noe hemmet? Det er i hvert fall langt fra opplagt at en bør stimulere den teknologiske utviklingen ved å la betal-TV få muligheten til å "melke" TV-seernes høye betalingsvilje.⁴

På dette punkt er det nærliggende å sammenligne med patenter. Patenter innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad ved at det gir innehaveren av patentet et monopol. Dette er likevel ofte samfunnsøkonomisk lønnsomt samlet sett, fordi det også gir insentiver til utvikling av nye og bedre patenter. Men for betal-TV vet vi ikke om vi har for mye eller for lite betal-TV samfunnsøkonomisk sett. Det er først dersom en har en begrunnet tro på at vi kan få for lite betal-TV med Kulturdepartementets forslag, at Konkurransetilsynets argument om at den teknologiske utviklingen blir hemmet, kan tillegges særlig vekt.

Konkurransetilsynet legger liten vekt på hovedpoenget i denne kommentaren, om at det oppstår en samfunnsøkonomisk kostnad når prisen er høyere enn marginalkostnaden ved en ekstra TV-seer. Tilsynet refererer argumentasjonen om at betal-TV innebærer at mange ikke får sett begivenheten, og erkjenner at "resonnementet kan ha en viss legitimitet". Men poenget knyttes hele tiden til det motsatte argumentet om at kvaliteten på TV-sendingen blir bedre på betal-TV uten "hyppige reklameinnslag", og Tilsynet konkluderer ikke at dette samlet gir et klart argument mot betal-TV. Det er overraskende at Konkurransetilsynet legger så liten vekt på den samfunnsøkonomiske kostnaden ved at prisen er høyere enn marginalkostnaden, når dette er den sentrale samfunnsøkonomiske kostnaden ved markedsmakt, og dermed selve hovedgrunnen til at vi i det hele tatt har et Konkurransetilsyn.

Selgernes rettigheter

Fortrinnsrett for allmenn-TV på viktige sportsbegivenheter innebærer en begrensning på verdien av eierrettighetene til sendingene. Som Konkurransetilsynet påpeker, vil dette trolig

⁴ Et tilsvarende argument gjelder eventuelle "dynamiske effekter" av betal-TV. Hvis særlig attraktive sportssendinger kommer på betal-TV, vil det trolig vil øke antall abonnenter, slik at flere får sett sendingene her. På den annen side vil dette styrke betal-TV's betalingssevne for alle typer sendinger, slik at flere sendinger kommer på betal-TV istedenfor allmenn-TV. Den samlede virkningen er uklar.

medføre lavere inntekter for eierne, som Fotballforbundet. I hvilken grad er det rimelig at samfunnet legger slike begrensninger på eierrettighetene og dermed påfører eierne et økonomisk tap? Her er det to sentrale argumenter. For det første er det en klar parallell til den vanlige virksomheten som Konkurransetilsynet gjennomfører. Telenor og Netcom ville trolig oppnådd større overskudd dersom de fikk lov til å slå seg sammen og heve prisene på sine produkter. Konkurransetilsynet ville imidlertid trolig nekte dem det, noe som innebærer et økonomisk tap for Telenor og Netcom. Samfunnet mener likevel at det er riktig å la Konkurransetilsynet stoppe sammenslåinger som gir markedsrett og økt profitt, fordi slike sammenslåinger innebærer samfunnsøkonomiske kostnader. På tilsvarende måte kan det være riktig å gi allmenn-TV fortrinnsrett på et begrenset antall særlig viktige sportssendinger, fordi alternativet ville innebære betydelige samfunnsøkonomiske kostnader.

For det andre virker det rimelig at samfunnet har større rett til å stille slike krav overfor toppidrett og landslag enn i andre sammenhenger. Det offentlige bidrar sterkt til toppidretten, og norske landslag representerer hele nasjonen. Dette gir ekstra grunner til at det offentlige kan stille krav som sikrer samfunnsøkonomisk gode løsninger.

Avslutning

Betal-TV er et eksempel på teknologisk fremgang knyttet til betalingen for en tjeneste, og ikke til selve tjenesten. Dette kan være meget lønnsom forretning, som kan vokse betydelig i årene framover. Inntektene til betal-TV kanalene vil åpenbart bidra til økt bruttonasjonalprodukt, så dette vil framstå som økonomisk vekst. Dette er fornuftig for TV-sendinger som ikke kunne vært finansiert gjennom tradisjonelle kanaler. Derimot blir det misvisende for TV-sendinger som ville blitt sendt uansett, der sending på betal-TV innebærer tapt konsumentoverskudd og dermed redusert velferd.

Debatten om saken har også trukket fram en del andre hensyn enn de jeg har tatt med i den enkle analysen over. Kulturdepartementet trekker fram at begivenhetene har særlig allmenn kulturell betydning, som del av landets kulturelle identitet. Konkurransetilsynet nevner at det kan være eksterne virkninger i konsumet ved at det stimulerer til idrettsinteresse. Aftenposten viser til at "de store sportsbegivenhetene er en viktig fellesarena i et samfunn som på mange måter blir stadig mer oppsplittet" (Aftenposten, 8. september 2011). Dette er argumenter som åpenbart må med i en samlet vurdering, og som i stor grad kommer i tillegg til analysen over.

Referanser

Aftenposten (2011). Fotball for flere. Leder, 8. september 2011.

Holden, S. (1993). Network or pay-per-view? Economics Letters 43, 59-64.

Kind, H. J. og G. Schjelderup (2007). Mediemarked og mediepolitikk. Vedlegg 2 til St.meld. nr 30 (2006-2007). Kringkasting i en digital tid.

Konkurransetilsynet (2011). Høringsuttalelse 26.08. 2011.

[http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_5142/cf_5/H-ringsuttalelse - listeforing av tv-begivenheter.PDF](http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_5142/cf_5/H-ringsuttalelse_-_listeforing_av_tv-begivenheter.PDF)

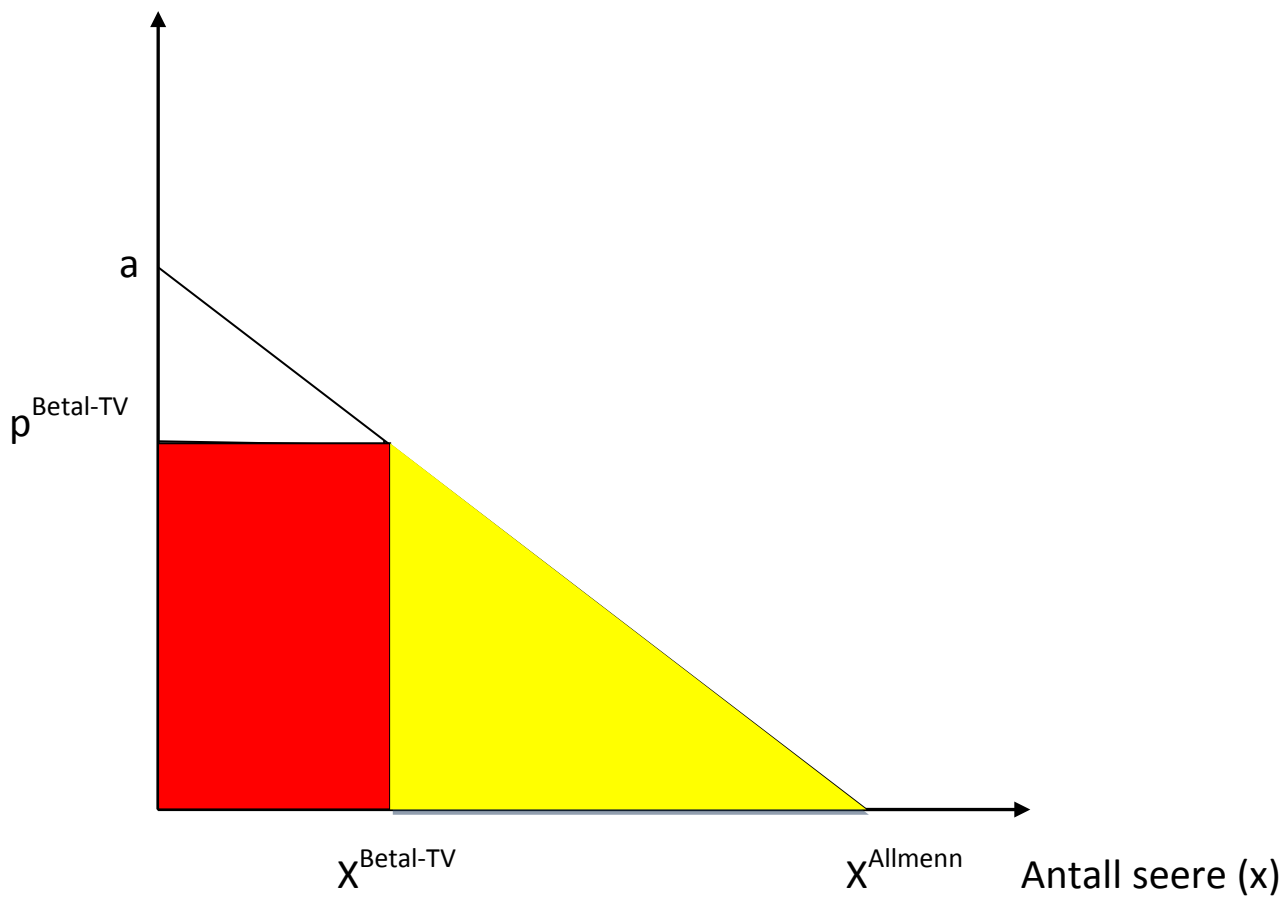
Kulturdepartementet (2011). Høringsbrev 24.06.2011.

<http://www.regjeringen.no/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing--listeforing-av-begivenheter-av-v/horingsbrev.html?id=649937>

VG Nett, 3.september 2010,

<http://www.vg.no/sport/fotball/norsk/landslaget/artikkel.php?artid=10035985>

Pris, betalingsvilje



Ved betal-TV er det $x^{\text{Betal-TV}}$ seere som hver betaler prisen $p^{\text{Betal-TV}}$. Det røde feltet viser samlet betaling ved betal-TV. Det gule feltet viser den samfunnsøkonomiske kostnaden ved tapt konsumentoverskudd ved betal-TV, målt som summen av betalingsviljen for dem som ville sett TV-sendingen dersom den var tilgjengelig på gratis allmenn-kanaler.