



Discussion Paper

1/2001

Listeføring¹ - til fordel for forbrukerne?

av

Egil Bakke

23.01.01

Sammendrag

Notatet gir innledningsvis en kort fremstilling av EU's vedtak om "listeføring, d.v.s. at medlemslandene kan, uten å komme i strid med EU's generelle bestemmelser, vedta at visse nasjonale eller internasjonale begivenheter som er av "vesentlig samfunnsmessig betydning" skal stilles til rådighet for fjernsynsselskaper som de aller fleste seere har adgang til å ta inn vederlagsfritt. Notatet gir likeledes en kort gjengivelse av den norske regjeringens forslag til endring i Kringkastingsloven, i samsvar med EU-vedtaket.

Notatets hovedformål er å analysere de argumenter som er angitt fra EU og fra norske myndigheter som begrunnelse for vedtaket.

I teorien kan det tenkes at vedtaket kan begrunnes med at vi har stått overfor et fellesgode og at dette, på grunn av markedsimperfeksjoner, ikke blir optimalt utnyttet. Men en slik begrunnelse er ikke angitt og det kan forøvrig anføres sterke invendinger mot en slik betraktningssmåte.

I praksis er det hensynet til seerne som er anført som argument. Det er imidlertid et problem at hvis de begivenheter det er tale om er så populære som det er anført, burde denne popularitet avleses ved seernes betalingsvillighet. Dersom betalingskanaler ikke når en høyere seerdeknning enn f. eks. 40 prosent, er dette ikke en indikasjon på manglende tilgjengelighet, men på manglende seerinteresse.

I notatet redegjøres for regulatoriske problemer som nødvendigvis vil oppstå som følge av listeføringsvedtaket. Konklusjonen er at det er vanskelig å se det som søkes oppnådd, kan forsvare de reguleringskostnader som vil melde seg.

¹ Med listeføring menes at EU og nasjonale myndigheter kan sette opp en liste over begivenheter som anses å være av samfunnsmessig viktighet, og å vedta at landsdekkende fjernsynsselskaper som ikke krever særskilt vederlag fra seerne, skal ha adgang til å overføre disse begivenhetene.

Innholdsfortegnelse

I Innledning	3
II Endringsdirektivet	3
III Ot.prp. nr. 2 (1999-2000)	4
IV Begrunnelsene for listeføring	5
a. Samfunnsmessige hensyn	5
b. Hensynet til seerne	9
c. Andre hensyn	13
V Reguleringsproblemene	13
VI Avsluttende vurdering	15

I Innledning

Virkningen av EU's og norske myndigheters vedtak om listeføring av spesielle begivenheter av samfunnsmessig viktighet er avhengig av hvordan fjernsynsformidlingen i praksis foregår. Det er naturlig skille mellom tre overføringsformer.

Vi har for det første den eterbaserte overføring. Signalene sendes ut i eteren og kan tas inn av alle som har brukbare antenner. De selskaper som anvender denne teknikk kan ikke kreve betaling fra seerne. De må basere sin virksomhet på lisenser, som NRK, eller på reklameinntekter, som TV2.

For det andre har vi satelittbasert overføring. De selskaper som anvender denne teknikk kan finansiere sin virksomhet på forskjellige måter. De kan satse på reklameinntekter, men de kan også kreve abonnement eller betaling for enkelte programmer (pay per view). TV3 og Canal Pluss er eksempler på denne type overføring.

Endelig kan kabeloverføring anses som en tredje form. Kabelselskapene innkrever betaling for installasjon og løpende abonnement, men må selv dekke kostnadene ved å ta inn de forskjellige kanaler. I og med at NRK og TV2 ikke forlanger noen løpende avgift, vil disse programmene inngå i et hvert kabelselskaps tilbud, men utvalget av andre betalingskanaler kan variere mellom kabelselskapene og over tid. De største kabelselskapene i Norge er for tiden UPC og Avidi.

De eterbaserte fjernsynsselskapene dekker, når utbygningsperioden er over, hele landet. De satelittbaserte selskapene kan også i prinsippet dekke hele landet, men dekningsgraden vil i praksis for det første være avhengig av satelittenes innretning og kapasitet og den pris de forlanger. Det samme gjelder for kabelselskapene. Deres potensielle dekningsgrad er trolig ganske høy, men i praksis er deres dekning begrenset både av betalingsvillighet og av bosettingsforholdene.

Den enkelte seers valgmuligheter vil til enhver tid være begrenset, i første rekke av økonomiske grunner. Uansett hvilken mottakerteknikk som anvendes, vil det alltid være programmer den enkelte ikke kan ta inn, uten å pådra seg ytterligere abonnementsavgifter eller høyere stykkpriser. Ny teknologi vil kunne endre strukturen vesentlig og bidra til å øke den enkelte seers valgmuligheter.

II Endringsdirektivet

EU vedtok i 1989 et fjernsynsdirektiv som hadde til formål å presisere medlemsstatens rettigheter til å regulere fjernsynsvirksomhet. På den ene side skulle man sikre fri bevegelighet av slike tjenester i Fellesskapet og ivareta de vekstmuligheter ny teknologi representerte i denne sektor, samtidig som man skulle kunne ta hensyn til de spesielle kulturelle og sosiologiske virkninger av denne næringsvirksomheten.

Det opprinnelige fjernsynsdirektiv ble endret ved det såkalte Endringsdirektivet av 30. juni 1997.

I begrunnelsen for Endringsdirektivet ble fremholdt at ”det er av avgjørende betydning at medlemsstater griper inn overfor tjenester som ligner fjernsynsvirksomhet, for å unngå enhver krenkelse av de grunnleggende prinsipper som må gjelde for informasjon, og for å hindre at det oppstår betydelige skjevheter med hensyn til fri bevegelse og konkurranse”.

Det heter videre i begrunnelsen: ” Det er av avgjørende betydning at medlemsstatene kan treffe tiltak for å beskytte retten til informasjon og sikre allmennheten bred adgang til videresendte fjernsynssendinger av nasjonale eller ikke-nasjonale begivenheter som har vesentlig samfunnsmessig betydning, f. eks. olympiske leker og verdensmesterskap eller europamesterskap i fotball. For dette formål beholder medlemsstatene retten til å treffe tiltak som er forenlige med fellesskapsretten, med henblikk på å regulere utøvelsen av eneretten til å kringkaste slike begivenheter gjennom fjernsynsselskaper som er underlagt deres myndighet”

Dette hensyn førte til at gjeldende direktivs artikkel 3a fikk ny ordlyd:

” Den enkelte medlemsstat kan treffe tiltak i samsvar med fellesskapsretten for å sikre at fjernsynsselskaper underlagt dens myndighet ikke utnytter sin enerett til å videresende begivenheter som anses å ha vesentlig samfunnsmessig betydning, på en slik måte at en betydelig del av seerne i nevnte medlemsstat hindres i å kunne følge slike begivenheter sendt direkte eller i opptak over vederlagsfritt fjernsyn. Dersom det er tilfellet, skal den berørte medlemsstat utarbeide en liste over de aktuelle begivenheter, nasjonale eller ikke-nasjonale, som den anser for å ha vesentlig samfunnsmessig betydning. Listen skal utarbeides på en klar og oversiktlig måte og til rett tid. I denne sammenheng skal den berørte medlemsstat også avgjøre om disse begivenheter helt eller delvis skal kunne sendes direkte, eller, i de tilfelle der det av offentlighetens interesse av objektive grunner er nødvendig eller hensiktsmessig, helt eller delvis skal kunne sendes i opptak.”

Hvis medlemslandet setter opp en slik liste skal den sendes Kommisjonen, som skal sjekke om den er i samsvar med fellesskapsretten. Det enkelte land forpliktes ikke til å sette opp slik liste, men det forplikter seg til å sørge for at lister andre medlemsland har satt opp ikke blir omgått av selskaper basert på dets territorium.

Endringsdirektivet er i realiteten en dispensasjon for medlemsstatene til å vedta en regulering som normalt ville være i strid med fellesskapsretten fordi den begrenser den frie konkurranse. Når denne generelle dispensasjon blir gitt, er det av de grunner som er anført, fordi dette anses som nødvendig for å sikre flest mulig adgang til vederlagsfritt å kunne se fjernsynsoverføringer av begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning

III Ot. prp. Nr. 2 (1999 – 2000)

Etter at interesserte organisasjoner og andre var gitt anledning til å uttale seg om Endringsdirektivet, fremmet regjeringen i ot. prp. nr. 2 (1999-2000) forslag om endringer i Kringkastingsloven. I proposisjonen ble det innledningsvis fastslått at ”det har vært økende tendens til at fjernsynsrettighetene til idrettsarrangementer har blitt kjøpt opp av såkalte betalingskanaler. Dette har bidratt til en kraftig prisstigning på fjernsynsrettigheter til idrettsarrangement Utviklingenkan medføre at allmennkringkasterne taper i konkurransen om overføring av viktige begivenheter. Dette vil innebære at det bare vil være de som har tilgang til og abonnerer på betalingsfjernsyn som vil kunne se begivenhetene på fjernsyn, og at en stor del av befolkningen ikke får anledning til å se begivenhetene på vederlagsfritt fjernsyn. En slik utvikling vil klart være uheldig for seerne”.

Departementet bemerker i proposisjonen at Endringsdirektivet i utgangspunktet ikke begrenser idrettsorganisasjonenes salg av rettigheter til de listeførte begivenheter. Hovedpoenget med reguleringen er at den kringkaster som har kjøpt rettighetene også er forpliktet til å tilby rettighetene til den eller de fjernsynskanaler som vedkommende land betrakter som landsdekkende, hvis utsendelser kan tas inn vederlagsfritt av en vesentlig del av befolkningen.

Det påpekes i proposisjonen at Norge i følge direktivet er forpliktet til å innføre en regulering som sikrer at norske kringkasterer respekterer andre lands lister, men Norge er ikke forpliktet til selv å sette opp egen liste. Departementet sa imidlertid deretter i proposisjonen at det vil bli stilt opp en norsk liste over viktige begivenheter som skal sendes i vederlagsfrie fjernsynskanaler som dekker en betydelig del av befolkningen. Det ble samtidig gitt uttrykk for at en norsk liste kun vil omfatte spesielle begivenheter som fotball-VM, OL og VM på ski, og at de færreste idrettsarrangementer således vil bli berørt. Departementet mente dessuten at en regulering ville være med på å øke eller opprettholde interessen for de idretter som blir berørt, noe som det anså ville komme de ulike idrettsorganisasjoner til gode.

Departementet la til grunn at dekningskravet måtte innebære at minst 90 prosent av seerne må kunne ta i mot de sendinger det her er tale om. Departementet hevdet at dette ikke ville innebære at NRK eller TV2 ville få noen enerett. "Det er ingenting i veien for at også andre kringkasterer som har senderrettighetene kan sende begivenhetene". Reguleringen innebærer omvendt ingen plikt for NRK eller TV2 til å sende begivenhetene.

IV Begrunnelsene for listeføring

a. Samfunnsmessige hensyn

I EU's Endringsdirektiv heter det, som sitert ovenfor, at det er "av avgjørende betydning at medlemsstater kan treffe tiltak for åsikre allmennheten bred adgang til videresendte fjernsynssendingersom har vesentlig samfunnsmessig betydning".

Ordlyden kan tyde på at EU er opptatt av imperfeksjoner ved fjernsynsmarkedet, at et fritt marked vil skape negative eksternaliteter eller at det ikke vil realisere positive eksternaliteter.

På visse måter skaper fjernsynsmarkedet negative eksternaliteter. De kan sies å oppstå ved at programmer som sendes når frem til seergrupper som kan ta skade av dem. Programmer preget av vold og sex vil mange mene har skadelige virkninger. Filmfremvisning har således lenge vært underlagt offentlig kontroll med det formål å begrense visningen av filmer eller sekvenser av filmer som antas å stride mot nasjonale verdier eller å ville skade seerne eller grupper av seere, f. eks. mindreårige. Tendensen synes imidlertid i alle land å gå i retning av at offentlig kvalitetskontroll for å begrense slike negative eksternaliteter blir begrenset.

Endringsdirektivet om adgang til å listeføre visse begivenheter som skal stilles til rådighet for vederlagsfrie og landsdekkende kringkasterer tar dessuten sikte på det motsatte, ikke å begrense adgangen til disse programmene, men å øke den.

Det synes vanskelig å begrunne en regulering av den art listeføring er, med at det eksisterer negative eksternaliteter.²

Derimot kan det anføres at markedet, slik det nå virker, ikke realiserer eksisterende positive eksternaliteter. Når et program først er laget, vil produsenten/selgeren ikke pådra seg ekstra kostnader om programmet ses av to millioner seere, fremfor bare en million. Det kan derfor hevdes at det er velferdsgevinst som ikke blir realisert, hvis selgeren forlanger en pris som er vesentlig høyere enn de marginale produksjonskostninger, som er tilnærmet lik null.. Det kan hevdes at vi i realiteten står overfor et "fellesgode" og at markedstilpasningen resulterer i mindre bruk av dette gode enn vi i fellesskap er tjent med.

De vanlige eksempler på fellesgoder er forsvar, politi og rettstjenester og grunnforskning. Produksjonen av fyrstjenester nevnes dessuten ofte i lærebøker som et typisk eksempel på et fellesgode.³ Det typiske ved fellesgoder er at når anskaffelseskostnadene først er dekket, påløper ingen ekstra utgifter ved økt forbruk av dem.

Av denne grunn er det vanlig ikke å overlate til markedet å avgjøre hvor mye som skal produseres av fellesgoder. Hvor mye ressurser som skal anvendes på produksjon av fellesgoder er i de fleste land derfor et politisk spørsmål.

Både styringssvikt og den tekniske utvikling synes imidlertid å ha ført til at tjenester som tradisjonelt er blitt betraktet som fellesgoder, i stigende utstrekning blir fremskaffet i markedet. Private vektertjenester er kanskje det beste eksempel på denne utvikling. Det kan allikevel ikke være noen tvil om at vår samlede ressursbruk av bona fide fellesgoder vil bli underoptimal i forhold til kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, hvis det ble overlatt til markedet å bestemme hvor mye som skal satses på slike formål. Den enkelte investor vil kun investere i det som gir tilstrekkelig lønnsomhet for seg, og ikke ta hensyn til at eventuelle investeringer også vil gi fordeler til andre.

Det er imidlertid flere forhold som taler i mot å betrakte fjernsynsprogrammer som et fellesgode av samme art som f. eks. forsvar, polititjenester og grunnforskning. For det første er det klart at en slik betraktningssmåte i tilfelle ikke bare er aktuell når det gjelder de begivenheter som er omtalt i Endringsdirektivet eller i ot.prp. nr.2, men gjelder like mye alle fjernsynsprogrammer. For det annet vil en bestemmelse som pålegger kontraktpartene å stille tjenesten vederlagsfritt til disposisjon for tredjemann, vil påføre rettighetshaveren i ekstrautgift i form av reduserte inntekter. Den pris en kanal er villig til å betale for å få enerett til å overføre en populær begivenhet, kan være vesentlig større enn den pris som blir tilbudt hvis eneretten blir opphevet.

² For en nærmere drøfting av forskjellen mellom privatøkonomisk- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, se Leif Johannesen: *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet*, IØI, Rapport nr. 1, 1977. I denne utredning anbefaler Leif Johannesen å definere begrepet "samfunnsøkonomisk lønnsomhet" forholdsvis snevert, og ikke regne med som kostnader alt det som politikere eller andre måtte mislike. Leif Johannesen mener dessuten at uttrykket "privatøkonomisk lønnsomhet" ikke er spesielt velvalgt. Problemstillingen kommer klarere fram hvis vi skiller mellom personlig eller individuell lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

³ Ronald N. Coase har i sitt essay *The Lighthouse in Economics* påpekt at Pigou og Samuelson, som er blant dem som har trukket frem fyrstjenester som skoleeksempel på et fellesgode, aldri tok seg bryet med å undersøke hvordan det forholdt seg i virkeligheten. I England hadde fyrstjenestene vært drevet på privat basis gjennom lang tid.

For det tredje har myndighetene ofte, når det gjelder produksjon av intellektuell eiendom, fraveket sitt ordinære krav om konkurranse for å presse prisene ned slik at det blir sammenfall mellom grensenytte og grensekostnad. Tvert om beskyttes slike produsenter ved patentlisens eller copyrighrettigheter, som tar sikte på å gi produsentene en tilstrekkelig høy pris for å dekke sine investeringsomkostninger. Hvis prisen for slike produkter blir presset ned mot de marginale produksjonskostnadene, vil den privatøkonomiske lønnsomhet ikke gi et tilstrekkelig incitament, og markedet vil satse mindre enn det som ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt vil være optimalt.

Til en viss grad er de produkter det her er tale om, sportsendinger fra store populære begivenheter, stadig under utvikling, og satsningen på å utvikle produktene i seergunstig retning vil avhenge av de privatøkonomiske fortjenesteforhold.

Selv om det i utgangspunktet kan pekes på forhold som tilsier at vi på fjernsynsmarkedet står over et slags fellesgode, er det således mange hensyn som tilsier at dette neppe er en riktig betraktning. Dessuten synes det klart at selv om språkbruken i Endringsdirektivet og i den norske regjerings odelstingsproposisjon kan indikere at det er slike hensyn som ligger til grunn for forslaget om adgang til listeføring, er forslagene i realiteten ikke begrunnet under henvisning til markedsimperfeksjoner av noe slag. Forslagene er politisk begrunnet med hensynet til å sikre det store flertall av seerne anledning til vederlagsfritt å kunne se overføringer fra begivenheter av stor samfunnsmessig viktighet. med på en slik måte.

Slike politisk begrunnede inngrep har vi eksempler på i en rekke markeder. I hovedsak dreier seg om "social regulations" som iverksettes for å ivareta bestemte sikkerhetshensyn og for å redusere den enkeltes leteomkostninger i markedet.⁴ Det vil ofte kunne være uenighet om hvor gode slike begrunnelser for markedsintervensjon er og om hvordan inngrepet skal utformes, men det kan ikke reises prinsipielle innvendinger mot at myndighetene griper inn med reguleringer ut fra slike hensyn.

Begrunnelsen for å etablere en almenningkaster var dels å sørge for at folk fikk tilgang til denne nye tjeneste i sin alminnelighet (først radiooverføringer og senere fjernsyn), og samtidig at sendingene holdt en viss minimumskvalitet og at de ville dekke begivenheter av betydning, selv om få var interessert i dem, og som følgelig ikke ville bli vist i det kommersielle radio- eller fjernsynsmarked.

På markedet for kringkasting og fjernsyn har det vært et sterkt politisk ønske om at virksomheten skal oppfylle visse kvalitetskrav og at programutvalget skal ta sikte på å verne viktige nasjonale verdier. I Norge og i enkelte andre land er dette hensyn søkt dekket ved etablering av en statsfinansiert kringkaster for at bestemte almene hensyn skal ivaretas, en såkalt public-service kringkaster. Etter hvert som den teknologiske utvikling har medført at det i alle land finnes mange kringkastere og man erfarer at den kringkaster som er etablert for å ivareta visse kvalitetskrav, i praksis konkurrerer med de kommersielle kringkasterne om lytter- og seeropplutning og at de i stor og kanskje stigende utstrekning sender populære programmer for å vinne markedsandeler, vil den historiske begrunnelse for statseide allmenningkastere svekkes tilsvarende.

⁴ "Social regulations" har til hensikt å etablere visse minimumskrav mht. sikkerhet, produktsammensetning o.l. Det må skilles mellom social regulations og "economic regulations", som tar sikte på, av forskjellige grunner, å begrense adgangen til markedet

Mer spesielle politiske hensyn vil også kunne gjøre seg gjeldende. I Norge har kravet om regionale sendinger stått sterkt, men også krav om at en viss minsteandel av programmene skal bli sendt på nynorsk. Spesielt i Frankrike synes krav om å verge det franske språk mot den voksende anglistiske innflytelse å være sterke. Det kan dessuten lett tenkes at det kan oppstå politiske krav om at en kringkaster, som vilkår for å få konsesjon, bør forplikte seg til å produsere visse programmer, dekke visse begivenheter som et ledd i voksenopplæringen i bredeste forstand. Det er ikke bare tale om undervisningsradio eller undervisningsfjernsyn, men dekning av begivenheter som har positive kulturelle virkninger og er av betydning for den nasjonale identitet.

I Danmark er det nylig fremmet forslag om en ny medielov med siktemål å styrke den danske identitet. Slike hensyn kan anføres som begrunnelse for å etablere en statsfinansiert allmennkringkaster, men det kan også stilles krav til andre selskaper som får konsesjon til å kringkaste, at de skal ivareta de erklærte nasjonale hensyn i større eller mindre grad.

Det vil formodentlig alltid være forskjellige oppfatninger om hvilke begivenheter som skal anses som viktige av nasjonale, kulturelle hensyn. Som nevnt ovenfor vil ivaretagelsen av det nasjonale språk og regionale hensyn ofte bli tillagt stor vekt. Likeledes vil andre verdier anses som beskyttelsesverdige. Interessen for sunt kosthold, fysisk fostring og bredt engasjement i debatten om politiske spørsmål, vil vanligvis bli betraktet som positive verdier, som en allmennkringkaster forventes å ivareta. Programmer som dekker sport og idrett, og kanskje enda mer programmer som fokuserer på folks egne sportslige aktiviteter, kan således anses som høyverdige formål for en allmennkringkaster.

De begivenheter som EU selv nevner som eksempler på begivenheter av "vesentlig samfunnsmessig betydning", og som derfor må sikres for kanaler som de aller fleste seere skal kunne ta inn vederlagsfritt er imidlertid, som tidligere sitert, olympiske leker og verdensmesterskap eller europamesterskap i fotball.⁵ Det er vanskelig å forstå at disse begivenheter berettiger til betegnelsen "av vesentlig samfunnsmessig betydning". Disse begivenheter er forholdsvis langt fjernet fra de opprinnelige idrettslige amatøridealene om en sunn sjel i et sunt legeme, men er helt utkommersielle underholdningsbegivenheter.

Det må kunne slås fast at EU's Endringsdirektiv og den norske regjeringens proposisjon om å andre kringkastingsloven slik at den åpner adgang til å stille opp en liste av begivenheter som skal forbeholdes landsdekkende og vederlagsfrie kringkastere, hverken er begrunnet med kvalitet eller viktighet. Den reelle begrunnelse er at de begivenheter som er nevnt som eksempler på begivenheter som skal listeføres må være at disse begivenheter antas å være meget populære. Men populariteten er i seg selv et argument for at folk flest vil sørge for å skaffe seg adgang til de kanaler som viser disse begivenhetene, hvis det skulle vise seg at det er nødvendig fordi begivenhetene ikke lenger sendes på de betalingsfrie kanaler seerne hittil har kunnet benytte.

Spørsmålet er egentlig hvor populære de sportsbegivenheter som antydes listeført egentlig er? I vanlige markeder måles etterspørselen ved forbrukernes marginale betalingsvillighet. At folk flest foretrekker å få stilt varer og tjenester til disposisjon til nullpris fremfor å måtte

⁵ Under Europaparlamentets debatt om direktivet ble det brukt sterkere ord. Det ble der hevdet at det å se fotballkamper på en betalingsfri fjernsynskanal som var almennt tilgjengelig, var en "menneskerett".

betale for dem, er lett å forstå. Kan det derfor sies, som den norske regjering ga uttrykk for i proposisjonen, at det vil være "klart uheldig for seerne" hvis de ikke lenger skulle kunne se fotball og langrenn på vederlagsfritt fjernsyn? Disse spørsmål drøftes i avsnitt b. nedenfor

b. Hensynet til seerne

I de aller fleste markeder måles forbrukernes interesse for de varer og tjenester som frembys for salg, etter deres betalingsvillighet. Markedsprisen svarer til den pris som dannes når tilbud og etterspørsel er av samme størrelse, der den minst interesserte forbrukers marginale betalingsvillighet matcher den minst effektive produsents marginale produksjonskostnader. Til denne markedspris vil markedene klareres og summen av forbrukeroverskuddet og produsentoverskuddet vil være større enn ved enhver annen pris. En høyere monopolpris eller en lavere subsidiert pris vil føre til netto samfunnsøkonomisk velferdstap.

Av denne grunn har også den norske regjering siden 1981 prinsipielt gått inn for å akseptere de priser som danner seg i markeder med virksom konkurranse. Den regulatoriske oppgave har dermed vært å sørge for konkurranse. Hvis man har inntrykk av at de priser som danner seg innebærer at det oppnås en monopolprofitt, er det i seg selv intet avgjørende argument for å regulere prisen. Høye priser og høy profitt kan ofte mer effektivt søkes unngått ved tiltak for å stimulere konkurransen, f. eks. regelendringer som gjør adgangen til markedet lettere. Høye priser og tilsvarende høye profitter er allikevel ikke noe avgjørende bevis for at konkurransen er svak. De kan like gjerne være et resultat av spesiell dyktighet og innsats. De høye priser som oppnås vil bidra til å lokke mer ressurser til dem som lykkes og vil således være en integrert del av markedets langsiktige dynamikk.⁶

Av og til har myndighetene allikevel grepet inn med prisreguleringer for å verne forbrukerne. Et eksempel på dette er husleiereguleringen på boligmarkedet. Det man da vanligvis erfarer er kødannelser, svarte markeder og forslumming. Siden 1980 har følgelig den norske regjering avvirket de aller fleste prisreguleringer som tidligere var i bruk.

Hvilke hensyn til seerne, dvs. forbrukerne, gjør seg gjeldende i markedet for fjernsyns-sendinger, som tilsier at man på dette marked bør avvike fra de prinsipper som ellers legges til grunn for prisdanningen i samfunnet?

Det kan anføres at seerne vil mislike å bli pålagt ytterligere utgifter for å se spesielt populære programmer som de hittil har kunne ta inn "vederlagsfritt" på kanaler som er riksdekkende. Selv om programmene er vederlagsfrie, er de ikke gratis. Det koster noe å produsere dem, og seerne betaler i form av lisens til NRK eller indirekte ved å bli foret med reklame på TV2. I tillegg eksponerer både NRK og TV2 spesielle sponsorer i forbindelse med disse programmene.

Det er imidlertid vanskelig å se at det er riktigere å ta hensyn til den misnøye som måtte oppstå fordi seerne ville bli avkrevet en pris for å se visse sportsbegivenheter, enn den misnøye som alltid melder seg når varer eller tjenester som tidligere ble stilt til disposisjon for forbrukerne uten spesiell betaling, blir priset. Hva enten det gjelder bankenes krav om betaling for betalingstjenester, kravet om markedsorienterte priser på elektrisitet, markeds-

⁶ Det er spesielt østerrikske økonomer som har understreket markedets betydning som en læreprosess. Schumpeter, Hayek og andre har på forskjellig vis understreket den betydning denne læreprosess har for den økonomiske utvikling.

baserte renter eller andre eksempler på tidligere lavprisede varer og tjenester som er gått opp som følge av markedstilpasning, vil alle slike samfunnsøkonomisk godt berettigede tilpasninger bli møtt med misnøye fra dem som tidligere i realiteten er blitt subsidiert.⁷

Det kan imidlertid ikke anføres at seerne ikke vil ha anledning til å se de spesielt populære fotballkampene eller langrennene, dersom de sendes på kanaler som har en vesentlig lavere seerdeknning. Seernes muligheter for å ta inn forskjellige kanaler er i realiteten avhengig av deres betalingsvillighet, ikke av mangel på fysisk tilgjengelighet. I en utbyggingsfase vil det kunne være slik at ikke alle apparateiere kan ta inn nye kringkastere, hvis disse baserer seg på samme eterbaserte teknikk som NRK og TV2. Disse kan i dag tas inn av de fleste, men slik var det ikke i utbyggingsfasen. Nye kringkastere som ønsker å utfordre NRK og TV2 vil trolig basere seg på satellittoverføring, og vil derfor fra første øyeblikk kunne tas inn av fleste seere, hvis disse er villige til å betale den pris som forlanges.

Betalingskanaler har forskjellig dekningsgrad i de forskjellige europeiske land. Dekningsgraden er i vekst og kan i prinsippet fortsatt øke sterkt. Det er imidlertid visse økonomiske realiteter som taler for betalingskanalene, hva enten de baserer seg på abonnementsavgifter eller betaling pr. utsending (Pay per view, som de fleste hoteller praktiserer i dag), i hovedsak vil forbli nisjekanaler, selv om de kan oppnå en ikke uvesentlig dekningsgrad.

Grunnen er følgende:⁸ Landsomfattende annonsører vet at annonsering koster. De vil være interessert i å bruke sitt reklamebudsjett på den måte som kaster mest av seg, hvilke media det lønner seg best å satse på. Fjernsynet står i en konkurransesituasjon med aviser, tidsskrifter, direkte reklame og andre måter å nå forbrukerne på. Landsomfattende annonsører vil derfor ikke satse på fjernsynsreklame hvis reklamen ikke blir sett av tilstrekkelig mange potensielle kjøpere. Derfor vil "smale" begivenheter ikke egne seg for landsomfattende reklame-finansierte fjernsynsselskaper. Men selv om smale begivenheter, som f. eks. en opera- eller en ballettforestilling ikke vil bli vist i et reklamefjernsyn (fordi en slik sending ville bety for mange bortkastede reklamekroner), vil det allikevel kunne være tilstrekkelig etterspørsel etter slike smale begivenheter til at det å sende dem kan finansieres. Forutsetningen er for det første at de seere som har sterk interesse for disse og liknende begivenheter, kan få anledning til kjøpe akkurat det de ønsker og slik at de ikke må betale for programmer de ikke interessert i. For det andre må betalingen tilfalle det selskap som bærer kostnadene ved å sende disse begivenhetene. Dette er den økonomiske begrunnelse for fremveksten av betalingsfjernsyn.

Det kan ikke utelukkes at det vil kunne oppstå lønnsomme betalingskanaler som bevisst tar sikte på å få kontakt med mindre, men betalingsdyktige kjøpergrupper, for å imøtekomme deres spesielle ønsker. Betalingskanaler vil av denne grunn kunne bli de fremtidige kulturkanaler.

Det er et faktum at de europeiske betalingskanalene hittil til dels har forsøkt å vokse på å vise populære sportsbegivenheter. Hvis det er slik at en betalingskanal, som har kjøpt eneretten til å sende f. eks. fotballkampene i et Europamesterskap, kun oppnår en dekningsgrad på 40 prosent, må det bety at "kun" 40 prosent av seerne er villige til å betale den pris som forlanges. Det er ikke tilgjengeligheten som begrenser dekningsgraden, men betalings-

⁷ Ofte vil misnøyen avholde de politiske myndigheter fra å ta bort subsidiene, f. eks. importvernet for jordbrukerne eller støtten til skipsbyggeriene.

⁸ Det vises til Richard A. Posner: *Economic Analysis of Law*

villigheten. Det er ikke lett å forstå hvilke samfunnsmessige hensyn som skulle tilsi at det er av viktighet å sørge for at flere ser på programmet, når det samtidig er slik at seerne egentlig ikke er villige til å betale hva det koster. Det er heller ikke lett å se at dette i tilfelle er ”klart uheldig for seerne” som det heter i ot. prp. nr. 2 (1999 – 2000).

Det er mulig at det gjør seg gjeldende den oppfatning at forbrukerne på fjernsynsmarkedet ikke har de samme muligheter til å gi uttrykk for sine preferanser, som i andre markeder, og at forbrukersuvereniteten på fjernsynsmarkedene i stor utstrekning er en illusjon.

En årsak til at forbrukernes stilling på fjernsynsmarkedet, og at deres innvirkning på tilbudets sammensetning, ikke blir forstått, kan være at fjernsynsmarkedet strukturelt synes å være forholdsvis komplisert. I realiteten er strukturen imidlertid den samme som den som ellers er vanlig: Vi har produsenter, forhandlere og kjøpere. Det som kompliserer dette bildet er at på fjernsynsmarkedet har produsent- og forhandlerleddet ofte vært ett og det samme. NRK var lenge både produsent og forhandler. Dette er imidlertid et forhold vi kjenner igjen fra andre markeder. Enkelte merkevareprodusenter selger sine produkter eksklusivt, bare i sine egne utvalg, og andre selger sine produkter selektivt, på spesielle utvalgte utvalgssteder.

Imidlertid synes utviklingen å være at strukturen på fjernsynsmarkedet gradvis blir mer lik den vi finner i andre markeder. Fjernsynsselskapene fremstår nå klarere som forhandlere som i stigende utstrekning kjøper de produkter de forhandler fra forskjellige produsenter, og som selger de innkjøpte produkter videre til de endelige forbrukere, til seerne. Forbrukerne/seerne kan enten betale indirekte, i form av lisens eller reklame, eller direkte i form av abonnementsinntekter eller stykkpris. Generelt er det liten grunn til å tvile på at produsentene og forhandlerne i markedet for fjernsynsunderholdning, på samme måte som alle andre produsenter og forhandlere, vil se sine egne interesser best tjent med å søke å finne frem til forbrukernes (seernes) preferanser. Den som lykkes best i å etterkomme forbrukernes ønsker, vil gå seirende ut av konkurransen.. Selv om den enkelte forbruker (iallfall ikke hittil) kan forlange at produsentene skreddersyr programmene etter akkurat hans ønsker, synes det riktig å si at forbrukerne under ett ”styrer” produktutviklingen på markedene for fjernsynsunderholdning, akkurat som de gjør på andre markeder.

I betydelig grad er fjernsynsselskapene fortsatt selv produsenter. Deres egenproduksjon er imidlertid i stor utstrekning basert på kjøp fra frittstående underleverandører. Disse priser sine tjenester ikke etter noe kostnadsdekningsprinsipp, men i forhold til hva det er mulig å kreve, hensyn tatt til etterspørselen i markedet. En som produserer et underholdningsprogram for ett fjernsynsselskap, kan samtidig eller senere produsere for andre kanaler.

”Produsentenes” rolle i fjernsynsmarkedet utøves ofte av eiere til bestemte populære begivenheter. Filmprodusenter selger rettigheter til å vise sine filmer til fjernsynsselskapene. Det samme gjør teatre, orkestre, popartister og en rekke andre ”eiere”. Endringsdirektivet og eventuelle ”lister” satt opp i henhold til dette, griper på en ganske sterk måte inn i enkelte eieres rettigheter. Hvordan kan dette begrunnes eller forsvares, og hva vil konsekvensene av det bli?

En begrunnelse kan være at eierne av de begivenheter det er tale om å listeføre oppnår en urimelig høy fortjeneste. Det knytter seg produksjonsomkostninger til arrangementene. Det normale, før det var mulig eller vanlig å selge overføringsrettighetene til radio eller fjernsyn,

var at arrangementene ble finansiert av tilskuernes inngangsbetaling. Gradvis er det blitt mer og mer vanlig at arrangørene forsøker å delfinansiere arrangementene ved reklameinntekter og, hvis arrangementet er spesielt populært, ved salg av fjernsynsrettigheter. Det kan for disse spesielt populære arrangementer hevdes at det ikke påløper marginale produksjonsomkostninger hvis de tillates å bli overført på fjernsyn og at salgsinntektene for slike rettigheter gir grunnlag for en monopolliknende profitt. Fjernsynsoverføring av en fotballkamp vil imidlertid kunne føre til mindre direkte tilskuerinntekter, men for de som eier et topparrangement vil muligheten for å selge overføringsadgangen til høystbydende fjernsynsselskap, kunne gi betydelige merinntekter uten direkte å medføre meromkostninger.

På en rekke områder og for en rekke produkter tar myndighetene sikte på å beskytte monoporetigheter. Oppfinnelser kan beskyttes ved patenter og lisenser og andre åndsverk ved copyright. Tanken er å beskytte "investor" mot at gratispassasjerer utnytter hans innsats. Patentet eller copyrighten gir investor en monopolrett for en bestemt periode. Poenget er at de produkter det her er tale om koster mye å utvikle, men tilnærmet intet å produsere etter at utviklingsomkostningene er påløpet. Det er hensynet til markedets dynamiske funksjonsmåte som berettiger beskyttelsen. Hvis ikke beskyttelse gis, vil vi få en underoptimal innsats for å utvikle produkter med tilsvarende kostnadsprofil.

Utviklingen av førsteklasses underholdningsprodukter, som idrettsarrangementer kan være, vil i betydelig grad være avhengig av at produktutvikleren (eieren) kan regne med å dra full nytte av sin innsats. Det betyr ikke nødvendigvis at eieren vil maksimere sin umiddelbare profitt, men at han kan disponere sitt produkt fritt for å utnytte dets inntjeningspotensiale over lang tid. Dette hensyn er drivkraften i all økonomisk utvikling. Inntjeningspotensialet er kritisk avhengig av at produktet utvikles i samsvar med kjøpernes interesser. Det er derfor ikke dekkende å betrakte de sportsarrangementer som foreslås listeført som produkter som kan markedsføres, men som produkter som er under kontinuerlig utvikling. Utviklingsinnsatsen vil være avhengig av inntjeningsmulighetene.

Erkjennelsen av de ineffektivitetsproblemer som kan oppstå hvis eierrettighetene ikke er klare eller blir begrenset, synes generelt å være voksende. Økonomisk mikroteori fokuserer i stigende grad på institusjonelle spørsmål, herunder betydningen av å definere eiendomsrettighetene på en klar måte.⁹

Den foreslåtte regulering begrenser på en vesentlig måte begrensningen av private eierrettigheter. Den idrettsforening eller det idrettsforbund som "eier" de begivenheter striden står om, vil i utgangspunktet bruke dem slik at de kaster mest av seg. Dette er i seg selv en betydningsfull stimulans til produktutvikling og økt samfunnsmessig velferd. Det er vanskelig å se at det produktivitetstap reguleringen vil medføre, noe som underbygges både av økonomisk teori og av empiri, kan oppveies av de hensyn som er anført i endringsdirektivet eller i regjeringens proposisjon om ny kringkastingslov.

Dertil kommer at reguleringen nødvendigvis vil skape betydelige administrative problemer knyttet til den prisregulering som forutsetter. Dette spørsmål drøftes i avsnitt IV nedenfor.

⁹ Betydningen av vel definerte eiendomsrettigheter for å redusere transaksjonskostnadene i økonomien må understrekes. Dette har også betydning for drøftingen av hvordan man bør stille seg til påvisningen av såkalte negative externaliteter eller Social Costs.

c. Andre hensyn

I ot. prp. nr. 2 (1999-2000) angis to spesielle grunner for krav om "listeføring", ut over de som EU anfører og som er drøftet ovenfor. Det ene er hensynet til almenkringkasterens stilling i markedet og det andre er hensynet til de sportsgrener som blir satt på eventuell liste.

Engstelsen for almenkringkasterens muligheter for å hevde seg i konkurransen om seernes gunst når den ikke klarer å innfri de økonomiske krav som stilles i markedet for å få kjøpt senderrettighetene til populære sportsarrangementer, kan være vel begrunnet. Det stilles imidlertid fra mange spørsmål ved berettigelsen av at NRK, som almenkringkaster, deltar i popularitetsjakten. Spørsmålet stilles om det kan være riktig å finansiere ett kringkastings-selskap ved lisenser som alle må betale, så lenge selskapet ikke gjør noe annet eller sender noe annet enn det seerne allikevel kan få på de kommersielle markeder. En begrunnelse for denne politikk er at almenkringkasterens oppgave ikke bare er å sende smale programmer, men å garantere at de programmer som ses av mange, f. eks. nyhetssendinger og debatt-programmer, holder et visst kvalitetsnivå. Det gjør seg åpenbart gjeldende forskjellige oppfatninger om almenkringkasterens praksis berettiger denne begrunnelse.

Mange vil hevde at bare en svært liten del av de programmer den lisensfinansierte almenkringkaster sender i dag er av den art at de ikke ville bli vist på de kommersielle fjernsynskanaler. Utgiftene til å opprettholde en almenkringkaster for å ta seg av genuine "public interests" er antakelig meget små. Det å beskytte almenkringkasteren i sin nåværende form og i sitt nåværende omfang ved å innskrenke eiernes disposisjonsrett, synes både drastisk og unødvendig.

Det kan kanskje være slik at en regulering som tar sikte på at visse sportsbegivenheter skal kunne ses vederlagsfritt på kanaler som er tilgjengelige for alles, vil kunne bidra til "å øke eller opprettholde interessen" for de sportsgrener som blir valgt ut. Hvis NRK tapte i konkurransen om de mest populære begivenheter, ville selskapet formodentlig finne frem til substituttprodukter, herunder andre sportsbegivenheter, og derved bidra til å øke interessen for sportsgrener som trenger popularitetsøkning mer enn fotball og langrenn. Og om NRK ikke sendte sportsoverføringer i mange timer hver helg, ville kanskje flere satse på alternative fritidsbeskjeftigelser, som å lese en bok, samtale med barn og ektefelle eller selv å mosjonere på en eller annen måte.

V Reguleringsproblemene

Da Endringsdirektivet ble sendt på høring skrev Kulturdepartementet, på bakgrunn av at direktivet ikke regulerer prisspørsmål og at rettighetseierne og interesserte ville måtte forhandle om prisen på rettighetene, at selv om rettighetene må forbeholdes kanaler som dekker en vesentlig del av seermassen, har kanalene ikke rett til å få kjøpt rettighetene billigere enn tidligere. Det forutsettes at fri priskonkurranse vil være utgangspunkt for prisfastsettelsen. Ved eventuelle priskonflikter antok departementet at Konkurransetilsynet, på samme måte som i Danmark, kunne "spille en rolle".

Konkurransetilsynet tok imidlertid i sin uttalelse om direktivutkastet sterkt avstand fra dette. Tilsynet påpekte for det første at når prisfastsettelsen for tv-rettighetene skjer etter konkurranse mellom interesserte kanaler, avspeiles kjøpernes direkte betalingsvillighet for

rettighetene. For de kommersielle kringkastingsselskaper er denne interesse avhengig av hvor store inntekter de tror rettighetene vil kunne generere, enten i form av reklameinntekter og/eller abonnementsinntekter eller andre innbetalinger. Tilsynet sier: "Felles for disse selskapene er at størrelsen på inntektene er avhengig av om selskapet har en eksklusiv rett til å sende arrangement"..... Ved å stille krav om at rettighetene til enkelte arrangementer skal tilbys kringkastingsselskaper som oppfyller vilkår om seerdekning påvirkes kringkastingsselskapenes etterspørsel. For det første må kringkastingsselskaper som selv ikke tilfredsstillt kravet om seerdekning, sørge for at eventuelle innkjøpte rettigheter også tilbys et selskap som oppfyller kravet. Dettevil redusere kanalens forventede inntekter. Spesielt vil det ramme betalingskanaler siden det vanskelig kan tenkes at abonnenter vil betale for å se et arrangement som likevel sendes på en vederlagsfri kanal. For reklame-finansierte kanaler vil også forventede inntekter kunne reduseres dersom begivenheten også sendes i en annen tv-kanal, fordi dette reduserer antall seere. Færre seere innebærer lavere reklameinntekter. Samlet sett vil dette, etter Konkurransetilsynets vurdering, medføre redusert betalingsvillighet hos de kommersielle kringkastingsselskapene".

Men også de tilgodesette selskapers betalingsvillighet vil bli redusert. Mangelen på konkurrenter vil øke disse selskapers kjøpermakt og de kan by mindre enn de ellers ville måtte gjøre for å få senderrettighetene og prisen vil gå tilsvarende ned.

Hvis man avfinner seg med denne utvikling, innebærer reguleringen i realiteten en inntekts-overføring fra rettighetseierne til de selskaper som beskyttes, det vil i den norske situasjon si NRK og TV2. I tillegg til fordelingskonsekvensene, det vil si de inntektstap rettighetshaverne vil lide og tilsvarende reduserte utgifter for de privilegerte selskaper, innebærer en regulering som sørger for at rettighetene overdras til det selskap som har flest seere men ikke til det selskap som har størst betalingsvillighet, ingen garanti for at rettighetene økonomisk- eller kvalitativt blir mest effektivt utnyttet. Både på kort sikt og enda mer på lang sikt vil en regulering kunne føre til svakere produktutvikling.

Departementet hevder imidlertid at meningen ikke er å gjennomføre noen form for inntekts-omfordeling til gode for de landsomfattende fjernsynsselskaper. Det vil da bli nødvendig med en eller annen form for prisregulering. Departementet har gitt uttrykk for at det må betales et "rimelig" vederlag for rettighetene og at markedsprisen må legges til grunn for vederlagets størrelse.

Det er to problemer som følger av dette. Det ene er problemet med å finne ut hva som er markedsprisen og det andre er de generelle langsiktige økonomiske og administrative kostnader som følger av en hver prisregulering.

Konkurransetilsynet ga i sin uttalelse uttrykk for at prisreguleringer av denne art etter tilsynets erfaring er svært vanskelige å utforme og at de sjelden gir optimal markedsklarering for de regulerte produkter. Hovedårsaken til dette er at den instans som skal regulere prisene vanligvis ikke har tilstrekkelig informasjon om markedsforholdene. Tilsynet sier:

"Målsettingen med en prisregulering må være å hindre utnyttelsen av markedsrett hos kjøpere eller selgere, slik at det fastsettes en pris som avspeiler selgerens reelle kostnader og kjøperens reelle betalingsvilje. For at en prisregulering skal lykkes kreves det inngående kjennskap til tilbuds- og etterspørselsforholdene i markedet, herunder aktørenes kostnader og

inntekter. De involverte aktørene i denne saken er store kringkastingsselskaper og internasjonale organisasjoner som IOC, UEFA og FIFA, og det er urealistisk å tro at andre enn aktørene selv har tilstrekkelig informasjon til å kunne fastsette en riktig pris for rettighetene. Mangelfull informasjon om nevnte forhold vil føre til at en prisregulering foretatt av eksterne aktører vil ha liten mulighet for å lykkes”.

De reguleringsproblemer Konkurransetilsynet pekte på i den aktuelle sak, har erfaringsmessig vist seg på nær sagt alle områder der myndighetene har forsøkt å regulere prisnivået eller prisutviklingen. Prisregulering har erfaringsmessig ført til køer, omgåelser og svekket produktutvikling. Køene oppstår når de regulerte priser ikke tar fullt ut hensyn til reelle produksjonskostnader. Det medvirker både til at etterspørselen blir kunstig høy og tilbudet begrenset. Omgåelser er en naturlig følge av at reguleringene ofte ikke vil være presise. Produsentene tilbyr substituttprodukter som ikke er prisregulerte. Hvis reguleringen virker effektivt vil produsentenes interesse av å utvikle produktet videre svekkes.

Av disse og andre grunner besluttet norske politiske myndigheter i 1981 prinsipielt å gi opp prisregulering og å akseptere at prisene ble bestemt at tilbudet og etterspørselen på markedet. Den politiske oppgave ble da å sørge for at konkurransen på de forskjellige markeder var tilstrekkelig virksom til at de priser som dannet seg virkelig førte til effektiv ressursbruk. Prisdirektoratet ble i realiteten allerede tidlig på 1980-tallet omgjort fra å være en prisreguleringsmyndighet til å bli et konkurransetilsyn.

De reguleringsproblemer som listeføring av begivenheter som skal forbeholdes vederlagsfrie, landsdekkende tv-kanaler nødvendigvis vil medføre, er nøyaktig av den art som myndighetene ellers bevisst har søkt å unngå. Hvis de sosiale konsekvenser eller andre konsekvenser av fri prisdannelse er spesielt uheldig ut fra en politisk vurdering, vil det kunne forsvares å akseptere de ”kostnader” en prisregulering medfører, fordi disse kan være lavere enn de sosiale kostnader man håper prisreguleringen vil sørge for at vi unngår. I den foreliggende sak er det vanskelig å forstå at dette er tilfelle. Det kan endog virke som om Kulturdepartementet egentlig ikke har foretatt noen ”cost-benefit” analyse.

VI Avsluttende vurdering

Det er ikke anført noe samfunnsøkonomisk lønnsomhetsargument for forslaget om listeføring og det kan heller ikke anføres at det er nødvendig for å rette opp eventuelle markedsimperfeksjoner. Det er derimot anført at forslaget er satt frem for å sikre at folk flest vederlagsfritt skal kunne se begivenheter av samfunnsmessig viktighet eller betydning. Dette er en politisk begrunnelse. Det vil gjøre seg forskjellige oppfatninger gjeldende om politikken oppgave bør være å styre samfunnsutviklingen for å nå slike mål. Etter et liberalistisk, rettsstatlig syn bør dette formodentlig ikke være en politisk oppgave, men det må aksepteres at de fleste trolig vil mene at det er legitim politisk styringsoppgave å sørge for at viktige begivenheter blir tilgjengelige for de fleste.

Det er vanskeligere å forstå at de begivenheter som i EU og i Norge er nevnt som eksempler på slike begivenheter av nasjonal og samfunnsmessig betydning, med noen rett kan oppfattes som å være det. Fotballkamper og langrenn er populære begivenheter. Det kan det neppe være noen tvil om. Det skulle på den annen side nettopp tilsi at det er ikke burde være

nødvendig med noe spesielt politisk vedtak, fordi folk vil ha adgang til å se disse begivenheter hvis de bare er villige til å betale for den. Uansett må det stride med vanlig språkbruk å betegne slike begivenheter som samfunnsmessig viktige.

Mens de positive argumenter for listeføring synes å være svake, er det ingen tvil som listeføringsvedtaket nødvendigvis innebærer betydelige samfunnsmessige kostnader, både i form av ineffektiv ressursbruk og spesielt som følge av de prisreguleringsproblemer som vil oppstå.

Noen nytte–kostnadsvurdering av forslaget synes ikke å være foretatt. Grunnen til det må være at resultatet åpenbart vil være negativt.