

## **V1999-55 02.09.99**

### **Konkurranseloven § 3-9 - Norske Filmbyråers Forening og Kommunenes Filmcentral AS - dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 første ledd og § 3-4, jf. § 3-1 for filmleieavtalen**

#### **Sammendrag:**

Norske Filmbyråers Forening og Kommunenes Filmcentral AS har fått dispensasjon fra konkurranseloven for filmleieavtalen. Dispensasjonen gis på vilkår av at NFF og KF tillater at kinoeiere som ønsker å få tidligere tilgang på film, gjennom individuelle forhandlinger med den aktuelle filmdistributør, kan få betale høyere filmleie enn det som er fastsatt i filmleieavtalen. Det er kun kinoeierne som kan ta initiativ til å betale en høyere filmleie enn det som fremgår av avtalen.

Konkurransetilsynet mottok 20. og 28. januar 1999 søknad om dispensasjon fra forbudene i konkurranseloven §§ 3-1 og 3-3 for filmleieavtalen fra henholdsvis Kommunale Kinematografers Landsforbund (KKL) og Norske Filmbyråers Forening (NFF). Kommunenes Filmcentral (KF), den tredje parten i filmleieavtalen, er assosiert medlem i NFF. Avtalen ble inngått 31. desember 1998 og gjelder fra 1. januar 1999. Avtalen skal gjelde i tre år. Den består av en filmleieavtale, en tilleggsavtale og et takstskjema.

#### **1. Bakgrunn for saken**

Filmleieavtalen ble første gang inngått i 1953 og har hatt dispensasjon siden 1960. I 1988 tok Prisdirektoratet filmleieavtalens dispensasjon opp til ny vurdering. På grunn av filmleieavtalens antatte rasjonaliserende effekt og dens kulturpolitiske betydning konkluderte Prisdirektoratet den gang med at dispensasjonen burde videreføres uten endringer. Etter at Konkurransetilsynet tok initiativet til en ny vurdering gav imidlertid tilsynet i 1997 avslag på søknaden om dispensasjon i henhold til konkurranseloven § 3-9. Dette vedtaket ble påklaget til Planleggings- og samordningsdepartementet, som innvilget dispensasjon med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 litra d frem til 1. januar 1999. Konkurransetilsynet har gitt filmleieavtalen midlertidig dispensasjon med hjemmel i krrl. § 3-9 litra d frem til den nye filmleieavtalen er vurdert i Konkurransetilsynet, men senest til 1. oktober 1999. Konkurransetilsynet sendte i brev av 10. mai 1999 en foreløpig vurdering av filmleieavtalen ut på høring til partene og en rekke ulike høringsinstanser. Videre sendte tilsynet i brev av 29. juli 1999 ut et varsel om vedtak, som partene, KKL, NFF og KF, svarte på henholdsvis 9., 9. og 10. august 1999.

#### **2. Kort om innholdet i filmleieavtalen**

Filmleieavtalen regulerer prisen på utleie av film for fremvisning på kino i Norge. I avtalen fastsettes i utgangspunktet kinoenes filmleie som en proSENTSATS av billettinntektene avhengig av størrelsen på kinoen. I den nye filmleieavtalen, som i den forrige avtalen, deles kinoene inn i fire hovedkategorier; A, B+, B og C kinoer.

A-kinoer er kinoer i Oslo, Bergen og Trondheim. Øvrige kinobedrifter med flere enn 100 000

besøkende i året klassifiseres som B+ kinoer, og B-kinoer er kinoer med mellom 100 000 og 35 000 besøkende i året. C-kinoer er kinoer med færre enn 35 000 besøkende per år. I avtalen deles videre filmene inn i filmer til ordinær leie og filmer til høyere leie. Sistnevnte er filmer som i løpet av de første fjorten spilledagene etter norgespremiere har et besøk på minimum 42 000 eller har blitt rikslansert. Besøk på førpremierer regnes med.

Avtalen inneholder også minste avregnings billettpris, minsteleie, frister for spillerapporter og faktureringsrutiner. Gjennom tilleggsavtalen reguleres også filmbestilling, filmfrakt, markedsføring og forsikring. Videre forpliktes KKL og NFF/KF gjennom avtalen til å benytte seg av avtalens leiesatser også overfor utenforstående aktører.

### **3. Partene og organiseringen av kinomarkedet**

#### **3.1. KKL**

KKL ble etablert i 1917, og er i dag en medlemsorganisasjon som skal ivareta norske kommuners interesser innen film, kinodrift og videovirksomhet. Videre administrerer KKL Norsk kino- og filmfond (NKFF) som har sine oppgaver knyttet til Bygdekinoen, rikslanseringsordningen, andre tiltak for visning av kvalitets- og barnefilm, tiltak for økt teknisk kvalitet og kinoadministrative tjenester. Per 1. januar 1999 var 158 kommuner tilsluttet KKL hvorav 149 driver egen kino. Fra 1. september 1998 ble betegnelsen Film & Kino innført som en felles benevnelse og logo på de fire organisasjonene KKL, Norsk kino- og filmfond, Tidsskriftet film & kino og Bygdekinoen.

#### **3.2 NFF**

NFF organiserer filmbyråer (filmdistributører) i Norge. Per 26. januar 1999 hadde foreningen tretten medlemmer, inkludert KF. Ni av medlemmene regnes som aktive distributører.

#### **3.3 KF**

KF var ved utgangen av 1998 eid av 42 kommuner med kommunale kinoer i Norge. Den største aksjonæren er Oslo Kinematografer (OK) med 50,7% av aksjene. I tillegg har KKL en aksjepost som utgjør om lag 5% av KFs aksjer. KF ble etablert som et kommunalt eid distribusjonsselskap for kinofilm.

#### **3.4 Kinostrukturen**

Det relevante marked for vurderingen av dispensasjonssøknaden avgrenses i avsnitt 7 til å være utleie av kinofilm fra utleiebyråer i Norge. I dette markedet representerer kinoene etterspørselssiden og filmbyråene tilbudssiden.

##### **3.4.1 Etterspørselssiden**

Det norske kinomarkedet kan inndeles i tre typer: kommunale kinoer, ikke-kommunale kinoer og Bygdekinoen. Sistnevnte administreres av KKL. De kommunale kinoene stod i 1998 for om lag 86% av

den samlede billettomsætningen, mens de ikke-kommunale kinoene og Bygdekinoen stod for henholdsvis 11% og 1% av den totale billettomsætningen. I tillegg kommer Panasonic IMAX som åpnet i mai 1998 og stod for ca. 2% av billettomsætningen dette året. Kinoenes samlede billettomsætning i 1998 var om lag 574 millioner kroner.

Konkurransetilsynet har registrert at det for tiden synes å være en betydelig etableringsinteresse blant aktørene på etterspørselssiden i dette markedet. Foruten de etablerte private kinoene, Frem Kino i Bodø, Kilden Kino i Tønsberg, Tønsberg Kino (som senere har overtatt driften av Kilden Kino), Sogndal Kino (Sogndal kino regnes som ikke-kommunal kino da private interessenter har 9% eierandel i kinoen, mens kommunen eier 91%.) og Saga Kino i Arendal, har det kommet en ny kino i Sandvika i Bærum, Kino 1. Ellers vil det danske selskapet Nordisk Film Biografier eie 70% i det nye selskapet Drammen Kino AS.

SF Bio, den største kinokjeden i Sverige med om lag 50% av markedet, skal drive et kinokompleks i Lillestrøm. Kinoen skal stå ferdig i løpet av år 2000 og forventer første driftsår å få et besøkstall omkring 200 000. I tillegg har SF Bio kjøpt opp Tønsberg kino, og med base i Tønsberg har SF Bio etablert et eget driftsselskap under navnet SF Kino. Gjennom det nye selskapet ønsker SF Bio å etablere kinosentere i alle større norske byer og har som mål å få en markedsandel på 25-30% av det norske kinomarkedet på fem års sikt. SF Bio har allerede søkt om kommunal konsesjon i Trondheim, Tromsø, Drammen og Sandnes. Videre har selskapet meldt sin interesse for 49% av aksjene i OK som Oslo kommune vurderer å legge ut for salg. (Avsnittet som omhandler SF Bio bygger på følgende kilder: Dagens Næringsliv, 4. og 25. februar 1999, Aftenposten, 4. og 25. februar 1999, Nettavisen 25. februar 1999 og Dagsavisen 25. februar 1999.)

Videre ønsker AMC Entertainment, USAs største kinokjede, å etablere seg i Oslo med et kinoanlegg på 14-20 store saler. (Kilder: Dagens Næringsliv 5. februar 1999 og Dagsavisen 6. februar 1999.) Aker Entertainment AS ønsker å bygge ut kinoen Imax Panasonic og søkte i mai Oslo kommune om å få utvidet sin kinokonsesjon til også å omfatte et ordinært kinoanlegg med 12 saler. (Kilde: Dagens Næringsliv 16. juni 1999. )

### 3.4.2 Tilbudssiden

Som nevnt har NFF per 1. januar 1999 tretten utleiebyråer som medlemmer, der ni av dem er aktive medlemmer. I tillegg til medlemmene i NFF driver det kommunalt eide selskapet KF samt AS Tour de Force og Arthaus filmimport. KF er den største aktøren blant filmdistributørene. I 1998 hadde KF en markedsandel på 34,89%, United International Pictures AS 18,41%, Svensk Filmindustri Norge AS 13,82%, Egmont Columbia TriStar Distributors AS 11,76%, Sandrew Metronome Norge AS (tidligere Norsk FilmDistribusjon) 11,59%, Europafilm AS 3,52%, Scandinavian Entertainment Group AS 1,93% og Warner Bros. (Norway) AS 1,26%. Andre filmdistributører hadde en markedsandel på 2,82%. Samlet ble det leid ut film fra distribusjonsselskapene i Norge for om lag 219 millioner kroner i 1998.

Siden forrige dispensasjonsbehandling har Warner Bros. (Norway) AS blitt nedlagt og virksomheten er overtatt av Sandrew Metronome Norge AS. Egmont Columbia TriStar Distributors AS ble etablert og var i drift fra 1. januar 1998. Videre vil det danske filmselskapet Scanbox etablere sitt eget kinodistribusjonsselskap i Norge fra 1. september 1999. Inntil nå har Svensk Filmindustri lansert Scanbox' filmer i Norge. (Den delen av avsnittet som omhandler Scanbox bygger på følgende kilder:

Dagens Næringsliv 28. og 30. juni 1999.)

#### **4. Forholdet til konkurranseloven**

Filmleieavtalen har tidligere hatt dispensasjon fra krrl. § 3-4, jf. § 3-1 og § 3-3. Bestemmelsene vil i det følgende bli gjennomgått.

##### **4.1 Krrl. §§ 3-1 og 3-4**

Krrl. § 3-1 første ledd forbyr to eller flere ervervsdrivende for salg av varer eller tjenester ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen, å fastsette eller søke å påvirke priser, avanser eller rabatter bortsett fra vanlig kontantrabatt.

Krrl § 3-4 forbyr sammenslutninger av ervervsdrivende å fastsette eller oppfordre til reguleringer som er nevnt i §§ 3-1 til 3-3. Om betegnelsen "sammenslutning" heter det i konkurranselovens forarbeider at : "som sammenslutning må ansees alle organisasjoner som går under betegnelser som forening, forbund, lag, laug, interesseorganisasjon og lignende når de ivaretar ervervsdrivendes interesser. Det er uten betydning hvordan sammenslutningen er organisert. For eksempel vil også aksjeselskaper, andelslag, samvirkelag og lignende gå inn under forbudet, dersom hele eller deler av deres virksomhet går ut på regulering av konkurransen gjennom vedtektsbestemmelser eller andre beslutninger." (Ot.prp. nr. 41 (1992-93) side 108.)

I filmleieavtalen er det tre aktører - NFF, KF og KKL -- som seg imellom forhandler frem en avtale. Etter en konkret vurdering av deres aktiviteter legger tilsynet til grunn at aktørene er ervervsdrivende i konkurranselovens forstand. En avtale dem imellom må således kunne sies å være en avtale mellom "to eller flere ervervsdrivende" i relasjon til krrl. § 3-1.

I filmleieavtalen representerer NFF og KF *utleierne*. Distributørene er konkurrenter i markedet for utleie av kinofilm i Norge. Når distributørene samarbeider om å fastsette priser for utleie av film, vil dette være egnet til å påvirke konkurransen i markedet. Det legges følgelig til grunn at NFF og KFs deltagelse i avtalen vil omfattes av forbudet i § 3-1 første ledd.

KKL representerer kinoene, som etterspør filmene. I avtaleforholdet mellom NFF og KF på den ene siden og KKL på den andre siden er KKL leietaker. En avtale som fastsetter den leie medlemmene i KKL skal betale for filmene, blir etter tilsynets vurdering å anse som en kjøpsregulering. Krrl. § 3-1 forbyr samarbeid om priser ved salg. Innkjøps samarbeid omfattes ikke av bestemmelsen, og KKLs deltagelse i samarbeidet rammes derfor ikke av forbudet i § 3-1 første ledd.

Videre må samarbeidet innad i sammenslutningene NFF og KF vurderes. Etter en konkret vurdering ansees begge for å være sammenslutninger i konkurranselovens forstand. Dersom det foreligger et prissamarbeid *mellom* medlemmene i NFF og/eller mellom disse og KF, kommer § 3-1 direkte til anvendelse. I det omfang det kan sies å være sammenslutningene som sådan som fastsetter prisene på vegne av medlemmene, rammes dette av forbudet i § 3-4, jf. § 3-1.

På ovenstående grunnlag samt foreliggende opplysninger har Konkurransetilsynet konkludert med at NFFs og KFs eventuelle overtredelser av forbudet mot prissamarbeid vil falle inn under forbudet under § 3-1 første ledd og § 3-4, jf. § 3-1.

## ***4.2 Nærmere om de enkelte bestemmelser i avtalene***

### **4.2.1 Konkurranseloven § 3-1**

#### *Filmleieavtalen § 1 - Partenes forpliktelser*

I filmleieavtalen § 1 forplikter KKL sine medlemmer til ikke å leie filmer til andre leiesatser enn dem som fremgår av avtalen. NFF og KF forplikter seg tilsvarende til ikke å leie ut filmer til andre leiesatser enn de avtalte. Ved at de tre avtalepartene forplikter de enkelte byråene og kinoene til å avstå fra å benytte individuelle priser for filmutleie og i stedet lar avtalepartene fastsette leie- (KKL) og utleieprisen (NFF og KF), gis ikke filmdistributørene mulighet til å konkurrere på pris. Denne reguleringen av prisene mellom sammenslutningene om bindende priser for *utleie* vil for NFFs og KFs vedkommende omfattes av forbudet mot prissamarbeid i krrl. § 3-1 første ledd og forbudet i § 3-4 mot at sammenslutninger fastsetter reguleringer, jf. § 3-1.

#### *Filmleieavtalen § 5 - Filmleie*

Etter § 5 skal filmleien beregnes i prosent av brutto billettinntekt. Procentsatsene må ses i sammenheng med bestemmelsene i avtalen §§ 3 og 4, som danner grunnlaget for beregningen av filmleien. Fastsettelsen av procentsatser i forhold til ulike kategorier og filmtyper må anses som en avtale mellom ervervsdrivende (filmdistributørene) om fastsettelse av filmleien. En slik fastsettelse vil kunne være egnet til å påvirke konkurransen i markedet, fordi faste filmleiesatser gjør at prisene ikke settes som i et fritt marked. Det legges således til grunn at § 5 innebærer et samarbeid mellom NFF og KF som omfattes av krrl. § 3-1 første ledd og § 3-4, jf. § 3-1.

#### *Tilleggsavtalen § 2 - Minste avregnings billettpris*

I filmleieavtalen § 5 heter det at filmleien skal beregnes i prosent av brutto billettinntekt, at kinoene selv fastsetter sine billettpriser, og at en minste avregnings billettpris fastsettes i egen avtale. I tilleggssavtalen § 2 avtales tre minste avregnings billettpriser. Det kan spørres om dette er både en horisontal og en vertikal regulering.

For at leverandørreguleringsbestemmelsen i § 3-1 annet ledd skal komme til anvendelse, må det fra leverandørens side skje en fastsettelse eller påvirkning av avtakers priser. I relasjon til filmleieavtalen er distributørene leverandører og kinoeierne avtakere av film. Det er imidlertid ikke kinoenes billettpriser som blir regulert gjennom § 2. Etter tilsynets vurdering fremtrer bestemmelsen som en regulering av leienivået for film, ved at den sikrer distributørene en leieinntekt basert på en minimums billettpris, uavhengig av om kinoeierne i gitte tilfeller skulle ønske å sette billettprisene lavere. Dette må ses på bakgrunn av at filmleien i utgangspunktet beregnes i prosent av kinoenes brutto *billettinntekt*. Minste avregnings billettpris innebærer en modifisering av hovedregelen om prosentbasert filmleie, ved at det defineres en nedre grense for hvilken billettpris den prosentbaserte leien skal beregnes ut fra. Bestemmelsen anses ikke for en vertikal regulering.

På ovennevnte grunnlag anses bestemmelsen om en minste avregningspris som en avtale om en horisontal prisregulering mellom distributørene. Det legges følgelig til grunn at tilleggsavtalen § 2 omfattes av § 3-1 første ledd og § 3-4, jf. § 3-1. Siden bestemmelsen ikke regulerer kinoenes billettpriser, omfattes ikke KKL av forbudet i § 3-1.

### *Tilleggsavtalen § 3 - Minsteleie*

Det avtales en minsteleie på 600 kroner for samtlige faste kinoer. Ambulerende kinodrift betraktes som C-kino, men betaler minsteleie tilsvarende tre ganger gjeldende minsteleie for faste kinoer pr. måned. Denne prisfastsettelsen for kinoenes leie må anses som en horisontal regulering som omfattes av krrl. § 3-1 første ledd og § 3-4, jf. § 3-1 for NFFs og KFs vedkommende. For KKL som leier vil ikke forbudsbestemmelsene komme til anvendelse.

### *Tilleggsavtalen § 3 - Satser*

Etter § 5 skal kronesatsene årlig justeres på grunnlag av konsumprisindeksen med unntak av minstepris og minste avregnings billettpris. Fastsettelsen av satser og bestemmelsen om endring av disse må anses som en horisontal regulering som omfattes av krrl. § 3-1 første ledd og § 3-4, jf. § 3-1 for NFFs og KFs vedkommende. For KKL som leier vil ikke forbudsbestemmelsene komme til anvendelse.

### **4.2.2 Krrl. § 3-3**

Krrl. § 3-3 forbyr to eller flere ervervsdrivende for salg av varer eller tjenester ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen, å fastsette eller søke å påvirke til markedsdeling i form av områdedeling, kundedeling, kvotefordeling, spesialisering eller kvantumsbegrensning.

Konkurransetilsynet har tidligere lagt til grunn at punkter i filmleieavtalen har vært omfattet av forbudet mot markedsdeling. Dette gjelder § 2 - område og § 3 som gjelder gruppering av kinoene. § 2 sier at "Avtalen gjelder all fremvisning av film i næring". § 3 deler kinoene inn i gruppene A, B+, B og C, avhengig av antall besøkende. Tilsynet har i senere praksis vedrørende krrl. § 3-3 presisert bestemmelsens anvendelsesområde i flere avgjørelser. (A98-5 av 17. april 1998, A98-10 av 25. juni 1998, A98-20 av 31. desember 1998, V98-66 av 10. september 1998, V98-97 av 10. november og V98-100 av 11. november 1998 og V98-103 av 20. november 1998.) Presiseringen innebærer at markedsdelingsforbudet tolkes snevrere enn tidligere.

Etter konkurranselovens system tar forbudsbestemmelsene sikte på å ramme konkurransereguleringer som normalt har skadelige virkninger, eller hvor de negative virkningene sjelden antas å kunne oppveies av positive. Konkurranselovutvalget uttalte bl.a. at det var naturlig å forby forhold som i alminnelighet antas å bli vurdert som skadelige, og som det derfor sjelden vil bli gitt dispensasjon for. (NOU 1991:27 side 125.)

Begrepet "markedsdeling" omfatter etter en naturlig forståelse situasjoner hvor partene deler ett eller flere markeder mellom seg. Gjennom delingen begrenses eller elimineres rivaliseringen mellom partene. Dette kan oppnås på ulike måter, eksempelvis gjennom en områdedeling, en deling av kundemassen, en kvotefordeling, en spesialisering eller gjennom en kvantumsbegrensning. Det karakteristiske er mao. at det skjer en begrensning eller eliminering av konkurransen ved at partene

etablerer en gjensidig skjerming mot konkurranse.

Etter tilsynets vurdering innebærer § 2 i avtalen ikke at partene deler eller fordeler filmmarkedet mellom seg, men at det foretas en avgrensning av avtalens virkeområde til fremvisning av film i næring. Dette er det samme virkeområdet som gjelder for film- og videogramloven. Da fremvisning av film i næring er partenes eneste virksomhet, vil denne bestemmelsen ikke falle inn under begrepet "markedsdeling" i krrl. § 3-3.

Når det gjelder avtalens § 3 - oppdeling av kinoene i 4 ulike grupperinger - er denne grupperingen en del av beregningsgrunnlaget for filmleien. Leien beregnes i prosent av brutto billettinntekt, og prosentsatsen varierer med antall besøkende. Fastsettelsen av filmleie basert på denne grupperingen omfattes av forbudet mot prissamarbeid i krrl. § 3-1 første ledd. Inndelingen i kinogrupperinger basert på antall besøkende utgjør etter tilsynets vurdering i seg selv ingen regulering av markedet som etter § 3-3 omfattes av begrepet "markedsdeling". Samtlige filmbyråer leier ut film til samtlige kinoer. Det skjer følgelig ikke en fordeling av kundene mellom tilbyderne, og forholdet rammes derfor ikke av markedsdelingsforbudet. Det er kun snakk om en inndeling av kinoene i grupper etter besøkstall som avtales for å kunne ha et grunnlag for fastsettelse av differensierte leiepriser.

Ettersom KKLs deltakelse i avtalen med NFF og KF etter tilsynets vurdering må betraktes som et innkjøpsamarbeid, vil KKLs deltakelse i forhold til NFF og KF heller ikke bli rammet av forbudet om markedsdeling i § 3-3. I forholdet mellom KKLs medlemmer internt, dvs. kinoene seg imellom, legger tilsynet også til grunn at samarbeidet ikke kan anses å være en markedsdeling som rammes av forbudet i § 3-3.

På denne bakgrunn er det tilsynets vurdering at filmleieavtalen ikke inneholder bestemmelser som omfattes av forbudet mot markedsdeling i krrl. § 3-3.

## **5. Dispensasjon fra konkurranseloven**

Etter krrl. § 3-9 kan Konkurransetilsynet gi dispensasjon fra forbudene i konkurranseloven.

Konkurransetilsynet kan ved enkeltvedtak eller forskrift dispensere fra forbudene i §§ 3-1 til 3-4 dersom:

- a) konkurransereguleringen innebærer at konkurransen i vedkommende marked forsterkes,
- b) det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen,
- c) konkurransereguleringen har liten konkurransemessig betydning, eller
- d) det foreligger særlige hensyn.

I henhold til krrl. § 3-9 annet ledd kan Konkurransetilsynet sette vilkår for dispensasjonen.

Under den forrige dispensasjonsbehandlingen av filmleieavtalen vurderte ikke Konkurransetilsynet om det var grunnlag for å gi dispensasjon for filmleieavtalen etter konkurranseloven § 3-9 litra d.

Bakgrunnen var at tilsynet tolket loven slik at avveiningen mellom lovens formål i §1-1 og andre "særlige hensyn" primært burde foretas av politiske myndigheter. Konkurransetilsynet har imidlertid nå revurdert sin tolkning av denne bestemmelsen og har konkludert med at tilsynet kan vurdere om

vilkårene for dispensasjon etter § 3-9 litra d er oppfylt. (Se vedtak V98-103 av 30. november 1998. )

## **6. Vurderinger i Konkurransetilsynets høringsbrev av 10. mai 1999**

Konkurransetilsynet sendte 10. mai 1999 ut høringsbrev med tilsynets foreløpige vurderinger av filmleieavtalen. I brevet konkluderte tilsynet med at det foreløpig ikke var grunnlag for å gi dispensasjon for filmleieavtalen etter konkurranseloven § 3-9 bokstav b. Bakgrunnen for dette synet var blant annet at filmleieavtalen i sin nåværende form i praksis hindrer enhver priskonkurranse på filmleie, noe som både kan føre til et samfunnsøkonomisk inoptimalt utleievolum av filmkopier og vanskeliggjøre nyetablering innenfor filmdistribusjon og -fremvisning. Tilsynet anførte at det ikke er et tilstrekkelig grunnlag for dispensasjon at den kollektive filmleieavtalen syntes å føre til lavere filmleie som følge av rasjonaliseringsgevinster for både distributører og kinoeiere og økt forhandlingsmakt til kinoeierne samt muligens økt bredde og bedre kvalitet i kinoens utvalg.

I høringsbrevet vurderte imidlertid Konkurransetilsynet om det skulle innvilges dispensasjon etter konkurranseloven § 3-9 litra d, samt om det burde stilles vilkår for en eventuell dispensasjon. Utgangspunktet for en slik vurdering var om avtalen sikret filmtilgang til de mindre kinoene og derved var med på å opprettholde et kinotilbud også i distriktene. I denne forbindelse ønsket tilsynet ytterligere dokumentasjon vedrørende størrelsen på filmleien og billettprisen i Norge i forhold til sammenlignbare land.

I høringsbrevet anførte tilsynet videre at det kan tenkes andre og mindre konkurransebegrensende tiltak for å oppnå tilsvarende virkninger som filmleieavtalen, som økte kommunale subsidier og statlig støtte til norsk kinodrift, samt mindre konkurranseregulerende samarbeidsformer, som innkjøpssamarbeid. Tilsynet trakk imidlertid ikke noen konklusjon om hvor gode og realistiske disse alternative tiltaksformene er.

Under den forutsetning at filmleieavtalen totalt sett fører til et bedre norsk kinotilbud, som særlig kommer distriktene til gode, og at det ikke finnes realistiske alternativer som gir samme effekt, mente tilsynet at det ville det være naturlig å se nærmere på enkeltbestemmelser i filmleieavtalen. Konkurransetilsynet vurderte i denne sammenheng å sette som vilkår for en eventuell dispensasjon at avtalen ikke skal binde opp alle aktørene i kinobransjen, noe den etter tilsynets mening i praksis gjør i dag. Bakgrunnen for et slikt vilkår ville være at de mindre kinoene, etter tilsynets oppfatning, i dag må vente såpass lenge på filmkopien at enkelte av dem kan være villig til å betale en høyere leie for å få vist enkelte filmer på et tidligere tidspunkt. Hvis det er tilfelle kunne det være aktuelt for Konkurransetilsynet å sette som vilkår for dispensasjon at partenes medlemmer ikke forbys å leie eller leie ut til andre leiesatser enn dem som fremgår av filmleieavtalen. Tilsynet ga videre uttrykk for at det ønsket tilbakemelding fra de mindre kinoene om hvilken virkning økte billettpriser vil kunne få for kinobesøket, og dermed virkningen for kinoens posisjon som en del av kulturtilbudet i distriktene.

Konkurransetilsynet ønsket også å få belyst om filmleieavtalen vanskeliggjør kinoetablering og eventuelt hvilke bestemmelser som legger hindringer i veien for nye aktører. I forbindelse med at det kunne være aktuelt for tilsynet å sette som vilkår for en eventuell dispensasjon at filmleieavtalen kun skal regulere forholdet mellom partene og deres medlemmer, og ikke mellom utenforstående aktører og



partene, ønsket tilsynet tilbakemelding fra aktører i etableringsfasen om de kunne være interessert i å tilby andre leiebetingelser for film enn dem som fremgår av avtalen.

Tilsvarende ba Konkurransetilsynet om tilbakemelding fra filmdistributører i Norge angående konkurranseregulerende bestemmelser i filmleieavtalen og om de for enkelte filmer kunne være interessert i å tilby kinoene filmkopier tidligere til andre leiebetingelser enn de som fremgår av avtalen.

## **7. Konkurransetilsynets vurderinger**

### **7.1 Det relevante marked**

Produktene som reguleres av filmleieavtalen er utleie av kinofilm fra utleiebyråer. Filmleieavtalen regulerer ikke utleie av videogrammer eller filmfremvisning på tv.

I avgrensningen av det relevante markedet har Konkurransetilsynet vurdert hvorvidt tv-filmer og videogrammer kan regnes som substitutter til kinofilm. Tilsynet har kommet til at filmfremvisning på kino bør avgrenses som et eget relevant produktmarked ut fra følgende momenter:

- filmer laget for visning på kino blir i all hovedsak først vist på kino, før filmen klargjøres for tv- og videopublikum,
- bare kinoer har det tilgjengelige utstyret for å vise kinofilm,
- filmvisning på kino er såpass forskjellig fra visning på tv at det vanskelig kan regnes som svært nære substitutter.

Det siste momentet understrekes blant annet ved den kollektive opplevelse publikum kan ha ved visning i en mørk kinosal og som vanskelig kan gjenskapes til det fulle ved visning på tv. Videre skiller kinoen seg spesielt ut ved visning av filmer der filmopplevelsen i stor grad er knyttet til spesielle lyd- og bildeeffekter ("big screen films").

Selv om det foregår en hurtig utvikling i tv- og filmmarkedet, med blant annet film- og betalingskanaler på tv som et utfyllende og alternativt medium for filmfremvisning samt utbygging av digital-tv, anser Konkurransetilsynet de to siste momentene for å være så sentrale at kinofremvisning i dag bør avgrenses som et eget marked. Tilsynet er kjent med at enkelte filmer har fått premiere på det nye videoformatet DVD før de har hatt kinopremiere i Norge. ( Jf. artikler i Dagsavisen 31. juni og 1. juli 1999.). Tilsynet anser foreløpig det nye DVD-markedet som såpass nytt og lite at det ikke endrer tolkningen av kinofremvisning som et eget marked.

Siden filmleieavtalen er en landsdekkende avtale, finner tilsynet det naturlig å avgrense det relevante geografiske markedet til å være Norge.

### **7.2 Dispensasjon etter konkurranseloven § 3-9 litra b**

#### **7.2.1 Partenes anførsler i dispensasjonssøknadene**

**KKL** mener at filmleieavtalen som følge av den kollektive forhandlingsformen medfører betydelige rasjonaliseringsgevinster og økt forhandlingsstyrke hos kinoeierne overfor filmbyråene som sitter på enerettighetene til de enkelte filmene. Dette er av særlig betydning for de mindre kinoene, og er etter

KKLs oppfatning viktig da filmleie utgjør en av de største utgiftspostene til kinoeierne. I tillegg nevner KKL at det finnes andre konkurransefaktorer enn filmleie, som filmutvalg og antall kopier for byråene og repertoar, markedsføring og publikumsservice for kinoene. KKL hevder også at den senere tids nyetableringer viser at filmleieavtalen ikke hindrer nyetableringer. Videre mener KKL at kommunenes stramme økonomi medfører at kinoene må være kostnadsbevisste og sørge for at de kommunale kinoene er mest mulig effektivt drevet. Når i tillegg kinoene utsettes for sterk konkurranse fra andre kultur-, medie- og fritidstilbud, er KKL av den oppfatning at kinoene har sterke incitamenten til å være kostnadsbevisste. KKL argumenterer videre for at filmleieavtalen ikke innebærer markedsdeling mellom kinoene.

NFF skriver i sin dispensasjonssøknad at det er vanskelig for distributører å forhandle betingelser for hver enkelt film de skal leie ut til et bortimot kommunalt kinomonopol. Selv om det er en del som tyder på at private aktører er i ferd med å etablere seg i Norge, mener NFF at disse aktørene ikke vil være på markedet i løpet av treårsperioden det er søkt dispensasjon for. NFF mener derfor at Konkurransetilsynet må innvilge dispensasjon for avtalen.

### **7.2.2 Partenes anførsler i høringssvarene**

KKL gjentar i sitt høringssvar at etableringer av nye kinoer viser at filmleieavtalen ikke virker etableringshindrende. For øvrig mener KKL at forhold som mangel på egnede tomter i Oslo og et tynt befolkningsmessig grunnlag utgjør de viktigste etableringsbarrierene.

NFF har ingen kommentarer vedrørende dispensasjon etter krrl. § 3-9 bokstav b i sin høringsuttalelse.

### **7.2.3 Konkurransetilsynets vurderinger**

Etter Konkurransetilsynets oppfatning har verken partene eller noen av de andre høringsinstansene kommet med nye momenter i forhold til tilsynets vurderinger i høringsbrevet vedrørende dispensasjon for filmleieavtalen etter krrl. § 3-9 litra b. Tilsynet opprettholder derfor vurderingen fra høringsbrevet.

Konkurransetilsynet mener at kollektive forhandlinger innebærer kostnadsbesparelser fordi færre forhandlinger medfører reduserte kostnader både for distributører og kinoeiere. Videre ser tilsynet ikke bort fra at forhandlinger på bransjenivå øker kinoeiernes, særlig de mindre kinoeiernes, forhandlingsstyrke overfor distributørene. Med enerettighet til de enkelte filmene er distributørene ofte i en gunstig forhandlingsposisjon overfor den enkelte kino. Et samarbeid mellom kinoene kan etter tilsynets vurdering motvirke distributørenes markedsrett, og derved føre til lavere gjennomsnittlig filmleie enn ved individuelle forhandlinger.

På den annen side vil en regulering av filmleien etter all sannsynlighet medføre færre filmkopier enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Ved en lav avtalt filmleie vil distributørene vanligvis ikke se seg tjent med å lage like mange kopier som det samfunnsøkonomisk optimale. Tilsvarende vil en ved en høy avtalt filmleie kunne få redusert etterspørsel fra kinoeiernes side og dermed også færre kopier. Videre medfører filmleieavtalen i sin nåværende form at en viktig konkurransefaktor som prisen på filmleie ikke benyttes. I stedet konkurreres det på filmutvalg og antall kopier for byråene og repertoar, markedsføring og publikumsservice for kinoene. Avtalen forhindrer priskonkurranse mellom

distributørene og mellom kinoeierne, hvilket vil kunne medføre samfunnsøkonomisk tap.

Avtalen synes videre å forhindre tilbud om andre prisbetingelser til utenforstående aktører, det være seg filmdistributører eller kinoeiere, enn dem som fremgår av avtalen. Dette fremgår av § 1 i avtalen som forplikter KKL og NFF/KFs medlemmer til henholdsvis ikke å leie filmer og ikke å leie ut filmer til andre leiesatser enn dem som følger av avtalen. Filmleieavtalen kan derved vanskeliggjøre nyetableringer. Bestemmelsene forhindrer en nyetablert kinoeier fra å betale en høyere filmleie for å få leid film på et tidligere tidspunkt, og de forhindrer en nyetablert filmdistributør fra å leie ut sine filmer til en lavere pris for blant annet å øke sin markedsadgang. Partene hevder at den tilsynelatende store interesse for å etablere nye kinokomplekser i de større byene er et bevis på at avtalen ikke virker etableringshindrende. Tilsynet er imidlertid av den oppfatning at i en tid hvor interessen for nyetablering er stor er det viktig at det ikke legges unødvendige begrensninger på de nye aktørenes tilpasninger i markedet. I så måte utgjør nivået på filmleien en viktig faktor.

I forhold til kravene i krrl. § 3-9 litra b om at effektivitetsgevinstene skal mer enn oppveie tapet ved konkurransebegrensningene, er det tilsynets vurdering at dette ikke er tilfelle for filmleieavtalen. Dette skyldes at filmleieavtalen i sin nåværende form i praksis hindrer enhver priskonkurranse på filmleie, noe som både kan føre til et samfunnsøkonomisk inoptimalt utleievolum av filmkopier og vanskeliggjøre nyetablering innenfor filmdistribusjon og -fremvisning. Tilsynet har vurdert og avveid de mulige gevinstene ved filmleieavtalen, som økt bredde og bedre kvalitet i kinoenes filmutvalg og lavere filmleie, opp mot de samfunnsøkonomiske kostnadene og funnet at gevinstene ikke er store nok til å oppveie tapet ved konkurransebegrensningen. På denne bakgrunn mener Konkurransetilsynet at det ikke er grunnlag for å gi dispensasjon for filmleieavtalen etter krrl. § 3-9 litra b.

### *7.3 Dispensasjon etter Konkurranseloven § 3-9 litra d*

#### **7.3.1 Partenes anførsler i dispensasjonssøknadene**

**KKL** mener at Konkurransetilsynet bør innvilge dispensasjon etter krrl. § 3-9 litra d to grunner. For det første mener forbundet at de politiske myndigheter gjennom sine uttalelser i forarbeidene til film og videogramloven og andre relevante forarbeider har vist at myndighetene anser filmleieavtalen som en del av norsk kinopolitikk som igjen faller under norsk distrikts- og kulturpolitikk og derfor må få dispensasjon ut fra særlige hensyn. I denne forbindelse uttaler KKL: "Det vises til krrl. § 1-4 og uttalelsen i Ot.prp. nr. 41 (1991-92) om konkurranseloven side 103 om at bestemmelser i medhold av konkurranseloven ikke skal stride mot vedtak eller andre politiske signaler gitt av Stortinget. Å unnlate å innvilge dispensasjon vil etter vår oppfatning være i strid med det syn Stortinget har gitt uttrykk for i forbindelse med behandlingen og vedtakelsen av filmloven og ved senere endringer av loven."

Den andre grunnen til at Konkurransetilsynet etter KKLs mening bør gi dispensasjon etter særlige hensyn er at filmleieavtalen bidrar til at norsk kinotilbud oppfyller de mest sentrale målsetningene i kulturpolitikken. Ifølge KKL er filmleieavtalens viktigste kultur- og distriktspolitiske målsetninger følgende:

- Filmleieavtalen skal være en del av og et bidrag til den lokale kulturforvaltning i kommunene.
- Filmleieavtalen skal bidra til et kvalitativt best mulig tilbud.

- Filmleieavtalen skal bidra til et tilbud til flest mulige alders- og interessegrupper.
- Filmleieavtalen skal bidra til et tilbud til hele landet.

Tilsvarende er målsetningene i norsk kulturpolitikk i henhold til St.meld. nr. 61 (1991-1992) følgende:

- Være sektorovergripende
- Stimulere til kvalitet
- Styrke den nasjonale felleskulturen
- Ha hele landet som virkeområde
- Komme flest mulige mennesker til gode

Etter KKLs mening bidrar filmleieavtalen i stor grad til at de distrikts- og kulturpolitiske målsetningene oppfylles ved at avtalen fører til gjennomsnittlig lavere filmleie og dermed også lavere billettpriser. Den lavere filmleien skyldes som nevnt rasjonaliseringsgevinster og økt forhandlingsstyrke til kinoeierne ved de kollektive forhandlingene mellom distributører og kommunale kinoeiere. KKL viser til Arild Kalkviks studie "Fire kinomarkeder i en sammenlignende studie", 1998, der det fremgår at Norge på 90-tallet har hatt en gjennomsnittlig lavere filmleieandel av brutto billettinntekter enn Sverige, Danmark og Frankrike. Den forholdsvis lave filmleien i Norge kommer etter KKLs mening også de mindre kinoene i distriktene til gode. KKL har i denne sammenheng satt opp en oversikt som viser at den gjennomsnittlige filmleieandel for A-kinoer i 1997 var 39%, for B-kinoer 38% og for C-kinoer 37%. Hvis filmleieavtalen skulle opphøre, mener KKL at det ville medføre at de mindre kinoene måtte betale en høyere pris, hvis da i det hele tatt distributørene fant det tjenlig å levere film til disse kinoene. Alle disse forholdene ved filmleieavtalen bidrar etter KKLs mening til at kinodrift kan inngå som en integrert del av kommunes kulturtilbud. Videre sikrer filmleieavtalen et godt kinotilbud til hele landet som anskueliggjøres ved at Norge har et høyt besøkstall på kino i forhold til mange andre land og at kino er blant de kulturtilbud som har høyest tilgjengelighet i ulike deler av Norge.

KKL er videre av den oppfatning at filmleieavtalen gjennom lavere filmleie og sikring av kommunal kinodrift bidrar til et kvalitativt godt kinotilbud i Norge. Dette illustreres ved at Norge har et kinotilbud som inkluderer alle filmgenrer, samt at Norge synes å ha et større antall filmtitler, også ferske titler, enn Sverige og Danmark. I tillegg synes andelen av amerikanske filmer å være lavere i Norge enn i de to nevnte nordiske land. Heller ikke teknologien ved norske kinoer synes å ligge noe tilbake for andre lands.

Gjennom et bredt og kvalitetsmessig godt filmtilbud som når ut til hele landet sikres også et tilbud som når ut til flest mulig alders- og interessegrupper. KKL viser i denne sammenheng blant annet til en undersøkelse der det fremgår at det norske kinotilbudet når ut til alle aldersgrupper, også barn.

Det kan for øvrig nevnes at Norsk Filminstitutt i sitt hørings svar gir uttrykk for mange av de samme argumentene som KKL vedrørende dispensasjonsgrunnlaget "særlige hensyn" i krrl § 3-9 litra d for filmleieavtalen.

**NFF** har i sin søknad ikke drøftet særlige hensyn ut over en henvisning til NFFs kommentarer ved forrige dispensasjonssøknad.

### 7.3.2 Partenes anførsler i høringssvarene

**KKL** gjentar sitt syn om at filmleieavtalen har vært forutsatt ved Stortingets behandling av film- og videogramloven. Da filmleieavtalen ikke hadde tidsbegrenset dispensasjon før den ble behandlet på nytt av konkurransemyndighetene i 1988, hadde Stortinget i sin behandling av film- og videogramloven fra 1987 ifølge **KKL** ingen foranledning til å uttale seg spesielt om filmleieavtalen.

Videre imøtegår **KKL** tilsynets vurderinger i høringsbrevet om at det er lite målrettet å undersøke nærmere om norske kinoer har en større bredde, kvalitet og lignende i filmutvalget. **KKL** refererer i denne sammenheng til Planleggings- og samordningsdepartementets vedtak av 29. mai 1999 der det oppfordres til å belyse de kultur- og distriktpolitiske virkningene av filmleieavtalen. Etter **KKL**s oppfatning blir ikke forhold som kvalitet og bredde mindre relevante fordi de er vanskelige å måle. I tillegg mener **KKL** at filmleieavtalen er en vel så viktig forklaringsfaktor som kommunal støtte i opprettholdelsen av et filmrepertoar og en kinodekning som tillater å ta andre hensyn enn hvilke disposisjoner som ville gi størst inntjening. Det at kinoene tar andre hensyn har etter **KKL**s oppfatning også vært utslagsgivende for de enkelte kommuners vilje til å subsidiere den lokale kinoen. **KKL** anser også det gode kinotilbudet i Norge som et resultat av den forutsigbarhet filmleieavtalen gir særlig de små kinoene for sikker leveranse av film.

**KKL** stiller seg videre tvilende til om statlige støtteordninger, som forutsetter politiske vedtak før de eventuelt vil kunne realiseres, vil sikre et like godt kinotilbud som dagens ordning. Hvis tilsynet kommer frem til en positiv vurdering av filmleieavtalen, mener **KKL** dessuten at tilsynet ikke kan granske nærmere enkeltbestemmelser i avtalen da det er avtalen i sin helhet som sikrer at kultur- og distriktpolitiske målsetninger blir realisert.

Med unntak av svar på tilsynets spørsmål kommer ikke **NFF** etter tilsynets oppfatning med noen nye momenter i sin høringsuttalelse vedrørende grunnlaget for dispensasjon for filmleieavtalen etter krrl. § 3-9 litra d.

### 7.3.3 Konkurransetilsynets vurderinger

#### Rettslige skranker

Konkurransetilsynet kan ikke se at partene eller andre høringsinstanser har kommet med nye momenter som tilsier at Stortingets behandling av filmmarkedet danner rettslige skranker for tilsynets dispensasjonsvurdering av filmleieavtalen. Det fremgår av Ot.prp. nr. 41 (1992-1993), s. 103, at konkurranselovens § 1-4, som omhandler forholdet til stortingsvedtak og andre lover, omfatter bare stortingsvedtak og ikke uttalelser eller forutsetninger som Stortinget har bygd på. Det er i proposisjonen videre uttalt at tilsynet bør ta hensyn til Stortingets oppfatning også når den kommer til uttrykk på slike måter. Det er tilsynets oppfatning at dette er blitt gjort i forbindelse med dispensasjonsbehandlingen. Tilsynet opprettholder derfor sin vurdering i høringsbrevet angående dette punktet.

Etter Konkurransetilsynets vurdering fremgår det av forarbeidene til film- og videogramloven at lovgiver ønsker å bevare det kinosystemet som er etablert i Norge. I dispensasjonssøknaden til **KKL** refereres det på side 10 til følgende uttalelse i Innst. O. nr. 35 (1986-87) om film- og videogramloven: "Departementet ynskjer med den nye lova å ta vare på hovuddraga i det kinosystemet som er etablert i

Noreg og ynskjer å halde ved lag grunndraga i den gjeldande kinolova."

Imidlertid synes det ikke å fremgå av nevnte forarbeider at filmleieavtalen inngår som et nødvendig element i det norske kinosystemet. Selv om avtalen i dag utgjør en viktig del av norsk kino- og kulturpolitikk, kan ikke tilsynet se at avtalen i seg selv er *forutsatt* i film- og videogramloven. Heller ikke i de siterte avsnittene fra forarbeidene i KKLs dispensasjonssøknad er filmleieavtalen nevnt. Film- og videogramloven med forskrifter regulerer kommunal konsesjonsplikt og konsesjonsvilkår, avgift til Norsk kino- og filmfond og hva utgiftene brukes til, bestemmelser om forhåndskontroll, aldersgrenser samt bestemmelser om Statens filmtilsyn. Etter Konkurransetilsynets oppfatning innebærer således Stortingets behandling av filmmarkedet ingen rettslige skranker for tilsynets dispensasjonsvurdering av filmleieavtalen.

### **Kulturpolitiske målsetninger**

KKL mener at forhold som bredde og kvalitet i filmutvalget utgjør sentrale kultur- og distriktpolitiske målsetninger. Tilsynet vil ikke legge avgjørende vekt på om norske kinoer har en større bredde, kvalitet mv. i filmutvalget enn man har i andre land, da disse forholdene også i stor grad påvirkes av kinoenes inntektsnivå, som igjen påvirkes av blant annet direkte og indirekte subsidier. For året 1997 utgjorde direkte støtte og tilskudd til norsk kinodrift henholdsvis 50 og 32 millioner kroner (ifølge KKLs dispensasjonssøknad). Med et besøkstall på vel 10 millioner betyr det en subsidie på om lag 8 kr per kinobesøk i 1997. I dette beløpet er ikke indirekte støtte som subsidiert husleie og frie tjenester samt kommunale garantier til private kinoer medregnet. Så selv om KKL mener at filmleieavtalen er en viktigere forklaringsfaktor for det tilsynelatende gode norske kinotilbudet enn kommunale subsidier, mener tilsynet at subsidier kan være en vel så viktig forklaringsvariabel som filmleieavtalen. Tilsynet vil likevel ikke utelukke at filmleieavtalen kan gi visse positive virkninger for tilbudet av film.

I vurderingen av om filmleieavtalen oppfyller målsetningene i norsk kulturpolitikk, er det etter Konkurransetilsynets oppfatning sentralt å se på om filmleieavtalen medfører lavere filmleie. Etter tilsynets mening vil ikke i subsidier til kinodrift i utgangspunktet påvirke filmleien. I den grad subsidier påvirker filmleieandelen (filmleieandelen er lik andelen filmleien utgjør av brutto billettinntekter) antar tilsynet at det ville være i retning av *høyere* andel. Subsidier skulle tilsi lavere billettpriser og dermed økt filmleieandel. Imidlertid viser det seg, som nevnt i Kalkviks undersøkelse, at Norge har en relativt lav gjennomsnittlig filmleieandel. Videre fremgår det av Media Salles 1998-utgave av "European Cinema Yearbook" at Norge på 90-tallet har en av de laveste, kanskje den laveste, filmleieandelen blant sytten vesteuropeiske land, deriblant de nordiske land. Når en tar hensyn til at det eksisterer en betydelig subsidiering av norsk kinodrift, kan dette indikere at den lave filmleieandelen i Norge i noen grad er en følge av filmleieavtalen. Den lave filmleieandelen som særlig synes å komme distriktskinoene til gode, kan være med på å forklare det tilsynelatende gode norske kinotilbudet, som for eksempel antallet nye titler og kvalitetsfilmer ved norske kinoer.

Konkurransetilsynet har også vurdert om den kollektive filmleieavtalen kan bidra til en forholdsvis lav gjennomsnittlig billettpris i Norge. I en undersøkelse i Film & Kinos årbok fra 1997 fremgår det at Norge i de senere år har hatt en noe lavere gjennomsnittlig billettpris enn Sverige og Finland, men en høyere gjennomsnittlig billettpris enn Danmark når en ikke inkluderer merverdiavgift. Videre viser Media Salles 1998-utgave av "European Cinema Yearbook" at Norge har en betydelig lavere

gjennomsnittlig billettpris justert for kjøpekraft enn de andre nordiske landene, og at den kjøpekraftjusterte filmleien i Norge er blant de laveste i de vesteuropeiske landene. Etter Konkurransetilsynets vurdering kan filmleieavtalen være en medvirkende årsak til at norske kinoer har en forholdsvis lav gjennomsnittlig billettpris. Tilsynet vil imidlertid peke på at en forholdsvis lav gjennomsnittlig billettpris i Norge også kan skyldes at norske kinoer mottar kommunale subsidier. Dessuten betaler kinoene i Norge mindre i avgifter og skatter enn kinoer i de fleste sammenlignbare land. Det kommer frem i Media Salles 1998-utgave av "European Cinema Yearbook" at Norge er et av de vesteuropeiske landene hvor kinoene betaler minst i skatter og avgifter. Konkurransetilsynet ser likevel ikke bort fra at filmleieavtalen er med på å bidra til en forholdsvis lav gjennomsnittlig billettpris i Norge.

På bakgrunn av ovennevnte er det tilsynets oppfatning at filmleieavtalen antageligvis bidrar til en forholdsvis lav gjennomsnittlig filmleie i Norge. Videre vil tilsynet ikke se bort fra at den lavere filmleien er med på å bidra til et tilsynelatende godt kinotilbud, også i distriktene, samt forholdsvis lave billettpriser i Norge. Tilsynet vil imidlertid peke på at også betydelige offentlige subsidier og forholdsvis lave norske avgifter og skatter kan være med på å forklare en forholdsvis lav gjennomsnittlig billettpris i Norge

I vurderingen om det kan gis dispensasjon etter krrl. § 3-9 litra d må tilsynet også ta i betraktning om de mulige positive distrikts- og kulturpolitiske virkningene av filmleieavtalen kan oppnås ved alternative virkemidler som fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er bedre.

### **Vurdering av alternative virkemidler**

Konkurransetilsynet har vurdert hvorvidt økte kommunale subsidier kan være et alternativ til filmleieavtalen. Etter tilsynets vurdering vil et slikt tiltak virke mindre konkurransebegrensende i filmmarkedet. Denne muligheten mener både KKL og Kommunenes Sentralforbund (KS) i praksis er begrenset, da mange norske kommuner har en så anstrengt økonomi at de ikke har råd til yte enda mer støtte til lokal kinodrift. Etter tilsynets mening kan dette være et relevant poeng, og tilsynet er enig at anstrengte kommuneøkonomier begrenser muligheten til økte kommunale subsidier til lokale kinoer.

I vurderingen har tilsynet også betraktet andre mer målrettede tiltak, som for eksempel statlig støtte til distribusjon av kvalitetsfilmer, som kan være egnede virkemidler sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Konkurransetilsynet vil imidlertid ikke legge avgjørende vekt på dette, da det ikke foreligger noen politiske forhåndstilsagn om en statlig støtteordning. For øvrig mener tilsynet at dette er forhold som det er naturlig å vurdere nærmere for det offentlige utvalget som skal gjennomgå norsk kinopolitikk.

Konkurransetilsynet har i tillegg vurdert i hvor stor grad kinoene kan øke sine billettpriser uten å miste et for stort besøkstall, og dermed opprettholde kinoen som en del av norsk kultur- og distriktstilbud. De mindre kinoene har i sine høringsuttalelser i all hovedsak stilt seg tvilende til om dette er mulig. Dette begrunnes blant annet med at en viktig besøksgruppe som skoleungdom etter kinoenes oppfatning har lite penger, samt at en frykter at folk vil leie videofilm hvis billettprisen på kinofilm øker. De fleste mindre kinoene gir på denne bakgrunn uttrykk for at de i de aller fleste tilfellene ikke vil ønske å sette opp billettprisen. Selv om en del av de mindre kinoene åpner opp for å høyne billettprisen noe på større

norgespremierer eller filmer som Titanic og Star Wars, vil tilsynet ikke se bort fra at konsekvensen av generelle økninger i billettprisene kan bli et redusert publikumsbesøk på kinoene og svekket kinotilbud i distriktene. Tilsynet vil derfor heller ikke legge avgjørende vekt på denne muligheten utover at det for tilsynet virker som om enkelte kinoer delvis kan finansiere økt filmleie ved å øke billettprisen.

På bakgrunn av ovennevnte synes etter Konkurransetilsynets vurdering verken økte kommunale subsidier, statlig støtte eller økte billettpriser å utgjøre reelle alternativer på kort sikt for opprettholdelsen av et godt kinotilbud i Norge. Tilsynet vil derfor legge til grunn at det på kort sikt ikke finnes noen realistiske alternative virkemidler til filmleieavtalen. Videre synes filmleieavtalen å medføre lavere filmleie og større forutsigbarhet i distributørens inntekter og kinoeierens utgifter, og derigjennom er avtalen sannsynligvis med på å bidra til et tilsynelatende godt kinotilbud og forholdsvis lave billettpriser. Imidlertid mener tilsynet at filmleieavtalen i sin nåværende form i praksis hindrer enhver priskonkurranse på filmleie, noe som både kan føre til et samfunnsøkonomisk inoptimalt utleievolum av filmkopier og vanskeliggjøre nyetablering innenfor film distribusjon og -fremvisning.

På denne bakgrunn mener tilsynet at det er grunnlag for å innvilge dispensasjon etter § 3-9 litra d, forutsatt at det er mulig å redusere de konkurransebegrensende virkningene av avtalen. Konkurransetilsynet har derfor vurdert å sette vilkår som reduserer de konkurransebegrensende virkningene i filmleieavtalen uten at grunnlaget for avtalen faller bort.

KKL ønsket i sin høringsuttalelse at tilsynet skulle avklare hvilken holdning tilsynet inntar til "et innkjøpssamarbeid som drives av KKL på vegne av samtlige, eventuelt en overveiende andel, av KKLs medlemskinoer". Konkurransetilsynet kan på nåværende tidspunkt ikke ta stilling til et eventuelt innkjøpssamarbeid, utover å nevne at det kan være relevant å vurdere et inngrep overfor denne type samarbeidsformer.

### **Vilkår for dispensasjon**

Det fremgår av krrl. § 3-9, 2. ledd at Konkurransetilsynet kan stille vilkår for dispensasjonsvedtak. I vurderingen av ulike vilkår har tilsynet sett nærmere på bestemmelser i avtalen som regulerer avtalens omfang, herunder hvilke aktører som bindes opp av avtalen. Hovedgrunnen til dette er at filmleieavtalen i sin nåværende form i praksis gjør det umulig for både filmdistributører og kinoeiere å tilby andre leiebetingelser for film enn dem som fremgår av avtalen. I en undersøkelse fra 1997 av 30 C-kinoer fant KKL at den lokale kinopremiere i gjennomsnitt er 69 dager etter norgespremieren. Dette er etter tilsynets mening såpass lenge at tilsynet ikke vil se bort fra at enkelte kinoer vil finne det lønnsomt å gi distributørene bedre prisbetingelser mot at de får en filmkopi på et tidligere tidspunkt mens det ennå er blest omkring filmen i riksmidia. I høringsuttalelsene var imidlertid i all hovedsak kinoene, særlig de minste kommunale kinoene, negative til å betale en høyere pris for tidligere visning. Begrunnelsen var for en stor del at kinoene i en allerede anstrengt økonomisk situasjon ikke hadde råd til å betale mer i leie da de mente at publikumsbesøket ikke påvirkes i nevneverdig grad av visningstidspunktet. En del kinoer åpnet likevel opp for at de kunne tenke seg å betale høyere leiepriser for norgespremierer på større filmer. Blant annet forklarte Stjørdal kommunale kino at den anså tidlig filmvisning som meget viktig, da den betrakter kinofilmen som et "ferskvareprodukt", og at den derfor må ta hensyn til konkurransen fra Trondheim kino som ligger 30 minutters kjøretid unna.



Foruten til de mindre, etablerte kinoer har Konkurransetilsynet stilt spørsmål til aktører som prøver å etablere kinodrift i de større byene. De to aktørene som svarte på vårt høringsbrev, Aker Entertainment AS og SF Kino AS, er begge villige til å betale økt filmleie for om lag 10% av filmene de viser i løpet av et år. Aker Entertainment AS gir uttrykk for at de betrakter film som en ferskvare, noe som gjør at selskapet også er interessert i å betale for å få laget en ekstra filmkopi. Videre mener Aker Entertainment AS at filmleieavtalen virker etableringsbegrensende. SF Kino mener at filmleieavtalen i seg selv ikke virker etableringshindrende, men at "størst-får-først" -prinsippet som praktiseres av mange av filmbyråene kan virke særdeles etableringshindrende der det er to konkurrerende kinoer innenfor samme handelsdistrikt. De refererer i denne sammenheng til striden mellom Tønsberg Kino AS og Kilden Kino AS.

Når det gjelder filmdistributørene, er de i all hovedsak negative til å tilby tidligere filmkopier til kinoer som er villig til å betale mer for kopiene enn det som fremgår av avtalen. Tre av de ni filmdistributørene som har svart på tilsynets høringsbrev, åpner likevel opp for at de er villige til å tilby tidligere filmkopier for én til fire filmer i året til kinoer som er villige til å betale en høyere pris. Av de ni filmdistributørene som har svart på høringsbrevet er det imidlertid kun én distributør, Scandinavian Entertainment Group som mener at det finnes konkurransebegrensende bestemmelser i filmleieavtalen. Scandinavian Entertainment Group refererer til §1 hvor man forplikter seg til ikke å bruke andre satser. Selskapet mener imidlertid at begge parter er tjent med denne paragrafen, da den etter selskapets oppfatning utgjør grunnlaget for hele avtalen og at man til gjengjeld får god behandling av de "smale" filmene.

Selv om kinoer og filmdistributører i all hovedsak er negative til henholdsvis å leie og å leie ut filmkopier til en høyere pris enn det som er fastsatt i avtalen for tidligere visning, ser likevel en del av disse aktørene dette som tjenlig for enkelte større filmer. Konkurransetilsynet mener at filmleieavtalen i sin nåværende form i praksis gjør det umulig for aktørene, det være seg filmdistributører eller kinoeiere, å tilby andre leiebetingelser for film enn dem som fremgår av avtalen. For å gi kinoer som ønsker det mulighet for tidligere tilgang på film, vil tilsynet derfor sette som vilkår for dispensasjon for avtalen etter krrl. § 3-9 litra d at de kinoer som ønsker det, både medlemskinoer i KKL og utenforstående kinoer, kan få betale høyere filmleie enn det som er fastsatt i filmleieavtalen gjennom individuelle forhandlinger med den aktuelle filmdistributør. For å unngå at filmdistributører benytter vilkåret til å stille betingelser om høyere filmleie, stiller tilsynet som krav at initiativet til slike forhandlinger må komme fra kinoeierne. En slik åpning vil etter tilsynets mening ikke fjerne grunnlaget for filmleieavtalen. Tilsynet mener at både rasjonaliseringsgevinstene for distributører og kinoeiere og den økte forhandlingsmakten til kinoeierne vil opprettholdes i en avtale med et slikt vilkår. I og med at grunnlaget for avtalen etter tilsynets oppfatning opprettholdes sikres også forutsigbarhet i en viktig utgifts- og inntektspost for henholdsvis kinoeiere og distributører, et forhold som både KKL og enkelte mindre kinoer har lagt vekt på i sine uttalelser. Tilsynet mener derfor at en vil beholde den tilsynelatende gode filmbredden og -kvaliteten ved norske kinoer samt en forholdsvis lav norsk filmleie, samtidig som den konkurransebegrensende virkningen av avtalen reduseres noe.

Når det gjelder gjennomføringen av vedtaket har ikke Konkurransetilsynet funnet det hensiktsmessig å gi NFF/KF pålegg om hvordan vilkåret skal implementeres i avtalen. NFF/KF må således sørge for gjennomføringen av de nødvendige endringene i avtalen slik at tilsynets dispensasjonsvilkår oppfylles.

I høringsbrevet nevnte Konkurransetilsynet at det muligens ville være en fordel hvis distributørene fikk adgang til å ta en lavere filmleie. Tilsynet har vurdert dette som et vilkår som kan være så inngripende at grunnlaget for avtalen faller bort. Blant annet synes leiesatsene i filmleieavtalen i praksis bare å bli veiledende ved et slikt vilkår. Konkurransetilsynet vil derfor ikke stille et slikt vilkår.

KKL har i brev av 9. august 1999 informert Konkurransetilsynet om at begrepet "kinoeiere" kan tolkes forskjellig i ulike kommuner og skape uklarhet om hvem i kommunen som skal kunne forhandle med filmdistributørene. Tilsynet er oppmerksom på at kommunale kinoer er organisert på forskjellige måter. Tilsynet mener imidlertid at det er opp til kommunene som ønsker å benytte seg av muligheten for å betale høyere leie for tidligere filmfremvisning å sørge for en hensiktsmessig organisering slik at rette vedkommende har tilstrekkelige fullmakter til å forhandle og inngå avtale med filmdistributørene. Tilsynet kan derfor ikke se at bruk av begrepet "kinoeier" vil skape uklarhet i forhold til hvem som skal forhandle på vegne av kommunale kinoer.

### 7.3.4 Oppsummering

Etter Konkurransetilsynets oppfatning bidrar filmleieavtalen sannsynligvis til en forholdsvis lav norsk filmleieandel, som særlig kommer distriktskinoene til gode. Filmleie er en størrelse som tilsynet anser ikke å påvirkes i vesentlig grad av andre forhold, som kommunale subsidier. En lav filmleieandel i Norge sammenlignet med andre land kan derfor til dels forklares ut fra filmleieavtalen. Reduserte filmleiekostnader for kinoeiere kan være med på å forklare det tilsynelatende gode norske kinotilbudet, som særlig kommer distriktene til gode. Billettprisene synes også å være forholdsvis lave i Norge, selv om dette etter tilsynets oppfatning også kan skyldes de betydelige kommunale subsidiene kinoene mottar og de lave avgiftene kinoene betaler.

Videre synes det på nåværende tidspunkt ikke å være noen realistiske alternative tiltaksformer til filmleieavtalen for opprettholdelsen av et godt og distriktsvennlig kinotilbud. Tilsynet vil ikke se bort fra at kommuner har begrensede ressurser som prioriteres til blant annet kinodrift, og derfor vil få problemer med å gi enda mer i støtte til den lokale kino. Uten noe forhåndstilsagn fra politiske myndigheter vil heller ikke tilsynet i sin vurdering legge avgjørende vekt på at staten i prinsippet kan yte økonomisk støtte i form av målrettede tiltak overfor kinoene. Sett på bakgrunn av at dagens kollektive filmleieavtale synes å bidra til å oppfylle kultur- og distriktpolitiske målsetninger, og disse målsetninger kan sies å falle inn under kriteriet "særlige hensyn" i relasjon til dispensasjonsadgangen, vil tilsynet legge til grunn at avtalen totalt sett har slike positive virkninger at det er grunnlag for å innvilge dispensasjon etter § 3-9 litra d, forutsatt at det er mulig å redusere de konkurransebegrensende virkningene av avtalen.

Selv om avtalen totalt sett har en positiv virkning, mener tilsynet det er behov for å sette det vilkår for dispensasjonen at de kinoeiere som ønsker det, det være seg medlemskinoer i KKL eller utenforstående, gjennom individuelle forhandlinger med den aktuelle distributør kan betale en høyere filmleie enn det som er fastsatt i filmleieavtalen for å få tidligere tilgang på film. Det er kun kinoeiere som kan ta initiativ til slike forhandlinger. Hovedgrunnen til et slikt vilkår er som nevnt at filmleieavtalen i sin nåværende form i praksis gjør det umulig for aktørene, det være seg filmdistributører eller kinoeiere, å tilby andre leiebetingelser for film enn dem som fremgår av avtalen. Dette hindrer enhver

priskonkurranse på filmleie, noe som etter tilsynets mening både kan føre til et samfunnsøkonomisk inoptimalt utleievolum av filmkopier og vanskeliggjøre nyetablering innenfor filmdistribusjon og - fremvisning. Konkurransetilsynet mener at dispensasjonsvilkåret ikke vil fjerne grunnlaget for filmleieavtalen. Rasjonaliseringsgevinstene for både distributører og kinoeiere og den økte forhandlingsmakten til kinoeierne vil etter tilsynets vurdering kunne opprettholdes, på samme måte som forutsigbarheten i en viktig utgifts- og inntektspost for henholdsvis kinoeiere og filmdistributører. En kan derfor beholde den tilsynelatende gode filmbredden og -kvaliteten ved norske kinoer samt en forholdsvis lav norsk filmleieandel, samtidig som den konkurransebegrensende virkningen av avtalen reduseres noe.

## **8. Konklusjon og vedtak**

Konkurransetilsynet mener at det ikke er grunnlag for å gi dispensasjon etter krrl. § 3-9 litra b for filmleieavtalen. Derimot synes avtalen å være med på sikre filmtilgang også til de mindre kinoene og derved er med på å opprettholde et kinotilbud også i distriktene og derigjennom oppfylle viktige distrikts- og kulturpolitiske målsetninger. Tilsynet vil derfor dispensere for avtalen på grunnlag av krrl. § 3-9 litra d. Tatt i betraktning at filmleieavtalen i sin nåværende form i praksis hindrer enhver priskonkurranse på filmkopier, vil tilsynet imidlertid stille vilkår for dispensasjonen etter krrl. § 3-9 annet ledd.

På denne bakgrunn har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak med hjemmel i konkurranseloven § 3-9, litra d:

**Norske Filmbyråers Forening og Kommunenes Filmcentral AS gis dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 første ledd og § 3-4, jf. § 3-1 for filmleieavtalen av 31. desember 1998 §§ 1 og 5 og tilleggsavtalen §§ 2 og 3.**

**Dispensasjonen gis på følgende vilkår:**

**1. NFF og KF må tillate at kinoeiere som ønsker å få tidligere tilgang på film, gjennom individuelle forhandlinger med den aktuelle filmdistributør, kan få betale høyere filmleie enn det som er fastsatt i filmleieavtalen. Det er kun kinoeierne som kan ta initiativ til å betale en høyere filmleie enn det som fremgår av avtalen.**

**2. Fristen for å foreta tiltak som oppfyller pålegget i punkt er satt til 1. oktober 1999. Konkurransetilsynet skal umiddelbart etter fristen underrettes om tiltaket.**

**Vedtaket trer i kraft straks og gjelder frem til 31. desember 2001.**

Dispensasjonen kan trekkes tilbake dersom vilkårene for dispensasjonen ikke er oppfylt eller forutsetningene for dispensasjonen ikke lenger er tilstede.

Vedtaket kan påklages innen tre uker. En eventuell klage stiles til Arbeids- og

administrasjonsdepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet. For øvrig vises til vedlagte klageskjema.

[til toppen](#)