

Værditest: Generelle retningslinier for vurdering af nye tjene- sters indvirkning på markedet

Denne vejledning indeholder retningslinier for den vurdering af en planlagt ny tjenestes indvirkning på markedet, der skal foretages i medfør af bekendtgørelse nr. 198 af 9. marts 2011 om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjenester. Vejledningen har således ingen retsværdi i forhold til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurderinger efter Konkurrenceloven.

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

**ØKONOMI- OG
ERHVERVSMINISTERIET**

I forbindelse med introduktionen af en planlagt ny tjeneste skal der gennemføres en *ex ante* vurdering af, hvordan tjenesten forventes at ville påvirke markedet. Eventuelle negative virkninger vil efterfølgende skulle afvejes mod den pågældende tjenestes public service-værdi for samfundet.

Det er Radio- og tv-nævnet, der vil foretage den endelige afvejning af tjenestens betydning. Denne vejledning fokuserer udelukkende på den del af vurderingen, der omhandler tjenestens forventede påvirkning af markedet.

Til vurderingen af en tjenestes indvirkning på markedet vil det være relevant at tage udgangspunkt i de følgende fem forhold:

- 1) Findes der lignende eller alternative tilbud?
- 2) Markedsstrukturen
- 3) DR's markedsstilling
- 4) Konkurrencens omfang
- 5) Potentielle virkninger for private initiativer

Det afgørende forhold er det sidst oplyste. Dog vil det være nødvendigt at undersøge de fire første forhold, før der kan foretages en vurdering af tjenestens potentielle virkninger for private initiativer.

Metodik

Til vurderingen af ovenstående fem forhold kan der tages udgangspunkt i samme metodik med hensyn til informationsindsamling.

Det er i forbindelse med informationsindsamlingen vigtigt at sikre, at der tages de fornødne fortrolighedshensyn, så der ikke udveksles forretningsmæssigt sensitive oplysninger markedets aktører imellem.

Indledningsvis vil det være relevant at tage udgangspunkt i de oplysninger, som DR's ansøgning om godkendelse skal indeholde i medfør af § 6 i bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjenester. Dette inkluderer en detaljeret beskrivelse af den planlagte tjeneste, herunder en indikation af tjenestens størrelse og budget. Herudover vil det være relevant at tage udgangspunkt i oplysninger om fremtidigt forventet brug af tjenesten, et overblik over konkurrerende tjenester mv. Når der skal opstilles indledende hypoteser om tjenestens natur, det relevante marked tjenesten tilhører, de øvrige aktører på markedet, markedets struktur samt tjenestens forventede virkninger på markedet, kan der således med fordel tages udgangspunkt i DR's vurderinger.

DR's vurderinger bør derefter testes blandt markedets øvrige aktører. Dette kan ske ved udsendelse af spørgeskemaer til interesserede parter (konkurrenter, kunder, brancheorganisationer mv.), ved møder og interviews samt ved egen informationsindsamling fra offentligt tilgængelige datakilder. Hvis der som resultat af den indledende markedsundersøgelse opstår tvivl om DR's vurdering af markedet, kan det være nødvendigt at gennemføre en opfølgingsrunde, hvor der tages udgangspunkt i de alternative hypoteser, der måtte være fremkommet under den indledende markedsundersøgelse.

Ad 1) – lignende eller alternative tilbud

Ved undersøgelserne af hvorvidt der findes lignende eller alternative tilbud, kan der tages udgangspunkt i en vurdering af substitutionsmulighederne (udbuds- og efterspørgselssubstitution).

Graden af efterspørgselssubstitution kan undersøges ved at rette henvendelse til en række mulige brugere af den nye tjeneste (via spørgeskema, interviews eller lignende).

Da der ofte vil være tale om nye tjenester, kan det være vanskeligt at identificere det mulige kundesegment. Det vil derfor ofte være nødvendigt først at identificere den nye tjenes primære karakteristika. Ud fra disse karakteristika kan der opbygges en hypotese om hvilke produkter, der kan være mulige substitutter for den nye tjeneste, og på baggrund heraf kan der rettes henvendelse til kunderne på disse substituerende tjenester.

Spørgsmål til mulige kunder kan adressere forhold såsom a) hvilke produkter anser kunderne for substituerbare med den nye tjeneste, b) hvilke lignende tjenester benytter kunderne pt., dvs. inden introduktionen af den nye tjeneste, c) hvordan vil deres nuværende brug af disse tjenester ændre sig ved introduktionen af den nye tjeneste, d) hvilken fremtidig udvikling forventes inden for de næste 5 år, mv.

For at undersøge graden af udbudssubstitution er det indledningsvis nødvendigt at identificere de vigtigste aktører på markedet. Hvem udbyder lignende eller alternative produkter, hvor koncentreret er markedet, hvem er de store leverandører/kunder i forhold til dette marked, har udbyderne nogle forbindelser til andre led i værdikæden (upstream eller downstream), og hvor stærke er disse aktører på de enkelte markeder?

Når de vigtigste udbydere af konkurrerende produkter er identificeret, kan der med fordel rettes henvendelse til disse med spørgsmål såsom a) hvilke eksisterende produkter anses for konkurrerende med den nye tjeneste, b) vil udbyderen være i stand til at tilbyde en tjeneste svarende til den nye DR-tjeneste, c) hvor lang tid og hvor store omkostninger vil det kræve at være i stand til at udbyde et produkt svarende til den nye tjeneste mv. d) hvilken betydning har den nye DR-tjeneste for udbuddet af konkurrerende produkter?

Ad 2) - markedstruktur

Når det relevante marked er afgrænset, som under pkt. 1), er det næste skridt at få afklaret markedets struktur. Herunder er det vigtigt at identificere hvilke markeder, der befinder sig i andre led i værdikæden, dvs. upstream (som leverandørmarked af input) eller downstream (som kundemarked).

Det er ligeledes af afgørende betydning at identificere hvilke adgangsbarrierer, der er for øvrige aktører, der kunne ønske at træde ind på markedet eller at udvide deres i forvejen eksisterende aktiviteter på markedet. Adgangsbarrierer er af stor betydning for den endelige vurdering af den nye tjenestes potentielle virkninger for private initiativer. Hvis DR's nye tjeneste således udbydes på et marked med høje adgangsbarrierer, er der større risiko for, at det kan være vanskeligt for øvrige udbydere at også at træde ind på markedet. Hvis DR ikke havde introduceret den nye tjeneste, kunne der have været større incitament for øvrige udbydere til at forsøge at overkomme adgangsbarriererne og træde ind på markedet.

Adgangsbarrierer kan bestå af flere ting. De kan for det første være omkostningsrelaterede, fx hvis der er store startomkostninger forbundet med at træde ind på markedet. Der kan også være adgangsbarrierer i form af hvor lang tid, det vil tage for en ny udbyder at komme ind på markedet. Adgangsbarrierer kan også have lovgivningsmæssige årsager, idet visse markeder er underlagt offentlig regulering (krav om licenser, godkendelser og lignende). Derudover kan der også være immaterialretlige forhold, der påvirker mulighederne for at træde ind på markedet. Det kan også have betydning for adgangen til markedet, om det er nødvendigt – eller en betydelig konkurrencemæssig fordel - at være vertikalt integreret, fx hvis en udbyder af radio-nyheder samtidig er udbyder/ejer af nyheder på internettet.

Ad 3) – DR's markedstilling

DR's markedsstilling bør undersøges både på det konkrete relevante marked, hvor tjenesten udbydes, samt på eventuelle tilstødende og vertikalt (upstream/downstream) forbundne markeder. Med tilstødende markeder menes markeder, hvor der udbydes relaterede/komplementære produkter.

For at vurdere DR's markedsstilling bør der indledningsvis tages udgangspunkt i DR's markedsandel på det relevante marked, dvs. hvor stor en del af markedet for den nye tjeneste samt substituerbare tjenester, som DR står bag, samt hvor stor en markedsandel den nye tjeneste forventes at opnå. Derefter bør det undersøges, hvor stærk en position DR har på vertikalt forbundne og tilstødende markeder.

Til brug herfor skal der indsamles oplysninger om størrelsen på det samlede marked, DR's position/omkostninger til drift af tjenesten på dette marked, samt de øvrige udbyderes position/markedsandele. Der kan tages udgangspunkt i oplysninger tilvejebragt af DR, men de øvrige aktører på markedet bør ligeledes give deres bedste estimat for størrelsen af markedet samt deres egen position på dette marked.

Det er ikke muligt at opstille præcise grænser for, hvornår en vis markedsandel giver anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder, og det vil altid være nødvendigt at inddrage andre faktorer end blot markedsandele i vurderingen. Generelt vil det dog anses for mere problematisk, hvis DR indtager en stærk position på det relevante marked, end hvis der i stedet er tale om en stærk position på vertikalt forbundne eller tilstødende markeder.

I forbindelse med vertikalt forbundne markeder er det dog vigtigt at undersøge, hvorvidt DR vil have mulighed for nogen form for afskærmning af markedet (henholdsvis input- og kundeafskærmning). For de tilstødende markeder skal det vurderes, hvorvidt den nye tjeneste kan føre til bundling (hvor flere produkter kun udbydes til samlet brug som en pakke) eller tying (også kaldet "koblingssalg", hvor brugen af et produkt (det primære produkt) gøres betinget af, at brugeren samtidig benytter et andet produkt) fra DR's side.

Det er vigtigt i vurderingen af DR's markedsstilling også at tage højde for den generelle koncentration på det relevante marked. Som udgangspunkt vil en høj markedsandel således anses for mere problematisk, hvis der er tale om et koncentreret marked med få og store aktører, end hvis der er tale om et marked med et stort antal mindre aktører.

Adgangen til markedet er også af afgørende betydning for vurderingen. For at undersøge dette kan der stilles spørgsmål til markedets aktører såsom a) er der kommet nye udbydere ind på markedet de seneste 3 år, b) forventes nye udbydere at træde ind på markedet de kommende 3 år, c) hvilke omkostninger vil der være forbundet med at træde ind på markedet, d) hvad er de væsentligste etableringsomkostninger (produktudvikling, markedsføring etc.), e) gælder der særlige krav om tilladelser, licenser eller lignende for at

træde ind på markedet, f) er det vigtigt for en udbyder at have et bredt produktsortiment etc.

DR's markedsstilling kan også afhænge af, om der er lovgivning, der giver DR særlige fordele i forhold til andre udbydere. Sådanne former for lovgivning bør også inddrages som en del af vurderingen.

Forholdene ovenfor skal alle danne baggrund for den endelige vurdering af DR's markedsstilling. Det afgørende spørgsmål er, om DR vil opnå en stilling på markedet, der vil gøre DR i stand til at hæmme konkurrencen betydeligt og dermed potentielt påvirke private initiativer negativt.

Ad 4) – konkurrencens omfang

Til vurderingen af konkurrencens omfang er det igen nødvendigt at undersøge aktørernes stilling på markedet. Dette vil ofte til dels allerede være blevet klarlagt i forbindelse med undersøgelsen af DR's markedsstilling.

Det kan i forbindelse med vurderingen af konkurrencens omfang også være relevant at spørge kunderne om, hvem de anser for DR's største konkurrenter på det relevante marked. Ligeledes kan der spørges ind til de forskellige udbyderes styrker og svagheder.

Udover aktørernes stilling på markedet er det også relevant at se på, hvorvidt der er tale om et dynamisk marked. Er der fx en høj grad af entry og exit på markedet? Hvis dette er tilfældet, er der mindre risiko for, at introduktionen af en ny tjeneste fra DR vil kunne medføre en signifikant forringelse af konkurrencen på markedet.

Markedets dynamik vil til en vis grad afhænge af faktorer, der formodentlig allerede er undersøgt under de tidligere punkter, fx graden af udbudssubstitution samt eventuelle adgangsbarrierer på markedet.

Det er også af betydning at vurdere dynamikken i forhold til produktudvikling, dvs. hvor ofte introduceres nye produkter/tjenester, og hvor ofte træder nye udbydere ind på markedet. Ligeledes er det vigtigt at vurdere dynamikken på kundesiden, dvs. er det typisk for kunderne ofte at skifte mellem forskellige udbydere, hvilke barrierer er der for kundernes mobilitet, hvor lang tid og hvilke omkostninger vil være forbundet med at skifte udbyder, hvor mange udbydere benytter kunderne typisk, og hvornår har de sidst skiftet udbyder?

Ad 5) – potentielle virkninger for private initiativer

På baggrund af undersøgelserne foretaget under pkt. 1)-4), skal der foretages en endelig vurdering af den nye tjenestes potentielle virkninger for private initiativer.

Idet der vil være tale om introduktionen af en ny tjeneste, vil det i mange tilfælde være vanskeligt at opstille et kontrafaktisk scenarium. Dette gør, at der ofte vil være en betydelig usikkerhed indbygget i vurderingen af, hvilke effekter introduktionen af den nye tjeneste vil have. Undersøgelserne vil derfor i høj grad være baseret på at afdække, hvordan markedets øvrige aktører forventes at reagere. Når der stilles spørgsmål til markedets aktører vedrørende deres forventede reaktion, skal der dog tages højde for, at der kan være et bias i de modtagne besvarelser, idet de i visse tilfælde kan have et incitament til at overvurdere betydningen af den nye tjeneste.

Ved vurderingen af de potentielle virkninger for private initiativer, vil det være vigtigt at undersøge, hvorvidt introduktionen af den nye tjeneste kan mindske andre udbydendes incitament til innovation. Der bør derfor stilles spørgsmål til øvrige udbydere vedrørende deres forventede reaktion på introduktionen af den nye ydelse – herunder specifikt for deres innovationsplaner.

Det vil også være relevant at spørge de øvrige udbydere om, hvorvidt de selv ville være trådt ind på markedet for den nye tjeneste, hvis ikke DR selv havde udbudt den. Hvis dette er tilfældet, bør dette understøttes af dokumentation, fx i form af forretningsplaner, mødereferater eller lignende.

Yderligere faktorer af betydning er, hvorvidt DR's nye tjeneste vil kunne presse andre eksisterende tjenester ud af markedet, samt om introduktionen af den nye tjeneste vil have effekt på priser eller kvalitet. Det vil her være relevant at undersøge, i hvilken grad en ny tjeneste vil føre til substitution bort fra konkurrerende tjenester, og hvorvidt denne substitution kan reducere investeringerne i nye tjenester og potentielt forringe forbrugernes udvalg.

Der skal foretages en afvejning af ovenstående, idet den nye tjeneste også kan have positive effekter for forbrugernes udvalg og for andre udbydendes muligheder for at udvikle nye produkter på baggrund af den nye tjeneste.

I et mere dynamisk perspektiv bør det undersøges, hvorvidt en eventuel reduktion i innovation og investeringer i den kommercielle sektor også kan føre til samme effekter på langt sigt hos DR (som følge af et reduceret konkurrencemæssigt pres).

Nye tjenesters betydning for den redaktionelle konkurrence

I tilknytning til vurderingen af den nye tjenestes indvirkning på markedet skal der foretages en vurdering af en eventuel forøgelse af den redaktionelle konkurrence som følge af, at en ny tjeneste kan tilføre yderligere mangfoldighed/pluralisme i udbuddet af redaktionelle tjenester, der har betydning for forbrugernes meningsdannelse i samfundsmæssige anliggender.