

Ot.prp. nr. 46

(2005–2006)

Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven)

*Tilråding frå Kultur- og kyrkjedepartementet av 24. mars 2006,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Innleiing, bakgrunn og samandrag

1.1 Innleiing og bakgrunn

I denne proposisjonen legg Kultur- og kyrkjedepartementet fram forslag til endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 (medieeierskapsloven).

I NOU 1995: 3, Mangfold i media, gjekk Eigarskapsutvalet inn for å innføre ei nasjonal grense for eigarskap i media på 1/3. På bakgrunn av utgreiinga gjekk regjeringa Jagland i Ot.prp. nr. 30 (1996-97) inn for å regulere eigarskap i media med ei øvre nasjonal grense på 1/3. Lova vart vedteken av Stortinget, og vart sett i kraft 1. januar 1999.

I St.meld. nr. 57 (2000-2001), I ytringsfrihetens tjeneste, vart det teke initiativ til ein gjennomgang av lova. I Ot.prp. nr. 81 (2003-2004), Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting, gjorde regjeringa Bondevik framlegg om å heve den øvre grensa for nasjonalt eigarskap frå 1/3 til 40 pst. Dette vart vedteke av Stortinget i 2004.

Framlegget frå regjeringa Bondevik om å heve den øvre grensa for nasjonalt eigarskap til 40 pst. fekk korkje støtte frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet eller Sosialistisk Venstreparti. Desse partia la fram forslag om å halde grensa på 1/3, jf. Innst. O. nr. 13 (2004-2005), s. 17.

1.2 Samandrag

I *kapittel 2* gjør departementet greie for korleis den rettslege tilstanden er på feltet i dag. *Kapittel 3* inneheld høyringsinstansane syn på framlegget til lovendringar. Eit notat med framlegget til lovendringar har vore på høyring hjå 50 instansar. 20 av desse stør framlegget, anten eksplisitt, eller ved at dei ikkje har merknader. Fem høyringsinstansar går mot framlegget. Resten har ikkje uttalt seg om framlegget. *Kapittel 4* inneheld departementets vurdering. Konklusjonen er at grensa for nasjonalt eigarskap blir redusert frå 40 pst. til 1/3. *Kapittel 4* inneheld òg ei kort drøfting av eit par spørsmål der lovteksten og forarbeida ikkje gir noko klår løysing. *Kapittel 5* inneheld merknader til paragrafane.

2 Gjeldande rett

§ 9 i medieeigarskapslova inneheld to hovudkriterium for når det kan gripast inn mot erverv. Det første vilkåret er at ein eigar gjennom erverv har eller får ei monaleg eigarstilling nasjonalt eller regionalt, anten åleine eller saman med andre. Det andre vilkåret er at eigarposisjonen er i strid med føremålet for lova.

§ 10 i lova gjeld nasjonale eigarskapsgrenser og presiserer vilkåret om monaleg eigarposisjon. Bokstav a, b og c i paragrafen inneheld reglar om eigarskapskonsentrasjon innan dagspresse, fjern-

syn og radio. Reglane slår fast at ein aktør normalt har ein monaleg eigarposisjon når han eller ho har 40 pst. eller meir av marknadsdelane innanfor ein av desse mediesektorane. Innanfor dagspresse blir marknadsdelane rekna ut frå den delen av opplagstala eigaren har, medan i fjernsyn og radio blir marknadsdelane rekna ut på grunnlag av sjår- og lyttartal.

I tillegg til dei nasjonale grensene for eigarkonsentrasjon innanfor ein mediemarknad (monomediekonsentrasjon), inneheld lova også nasjonale grenser for eigarkonsentrasjon innanfor fleire mediemarknader (multimedieeigarskap, jf. § 10 bokstav d, e, f, og regionale grenser, jf. § 11). Framlegga i denne proposisjonen gjeld ikkje desse reglane.

Grensene i lova gjeld berre tilfelle der ein dominerande aktør veks gjennom å erverve andre medieføretak. Lova gir ikkje grunnlag for å gripe inn dersom ein aktør får høgare marknadsdelar gjennom nyetableringar, gjennom auka oppslutning om eigne medieverksemdar (organisk vekst), eller dersom andre aktørar forsvinn.

Departementet viser elles til framstillinga av gjeldande rett i Ot. prp. nr. 81 (2003-2004).

3 Høyring

Eit notat om framlegget til lovendringar har vore på høyring. Eit oversyn over høyringsinstansane går fram av trykt vedlegg til proposisjonen.

Norsk journalistlag, Familie & Medier, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Konkurransetilsynet, Medietilsynet, Universitetet i Bergen, Telenor Broadcast, A-Pressen ASA og Landsorganisasjonen i Noreg står framlegget eksplisitt. Synspunkta er i hovudsak følgjande:

- Ei grense på 40 pst opnar for at ein aktør kan få ein svært dominerande posisjon, m.a. i reklamemarknaden. Dette kan underminere inntektsgrunnlaget for andre aktørar, og dermed svekke mediemangfaldet (*Medietilsynet, Telenor Broadcast, A-Pressen ASA*).
- Sterk eigarkonsentrasjon kan føre til politisk eller ideologisk einsretting av media (*Universitetet i Bergen*).
- Artikkel 10 i Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen gir styresmaktene plikt til å hindre monopolliknande tilstandar i mediemarknaden (*Medietilsynet*).
- Ei grense på 1/3 ligg på gjennomsnittet i europeisk samanheng (*Norsk journalistlag og Medietilsynet*).

- Eit dominerande norsk mediekonsern vil vere eit meir attraktivt oppkjøpsobjekt enn eit selskap som er ein del av ein mediemarknad med mangfald og konkurranse (*Norsk journalistlag og Medietilsynet*).

Schibsted ASA, Orkla Media ASA, Mediebedriftene, Norsk redaktørforening og Næringslivets hovedorganisasjon går mot framlegget frå departementet, og viser m.a. til følgjande:

- Det er mogleg å sikre ytringsfridom og mediemangfald betre gjennom andre virkemiddel; t.d. gjennom konkurranselova og ved å lovfeste redaktørplakaten (*Schibsted ASA*).
- Dagens norske medieeigarar representerer ingen trussel mot ytringsfridomen fordi dei respekterer redaksjonens sjølvstende og integritet. Det blir her vist til norske medietradisjonar, redaktørplakaten og Stiftelsen Tinius (*Schibsted ASA, Norsk redaktørforening og Mediebedriftene*).
- Medienæringa står framfor utfordringar som krev at ho kan utvikle seg og få ein sterk økonomi. Utfordringane gjeld særleg nedgang i inntekter og at talet på dei som les kvalitetsaviser går ned. Vidare er det behov for å profesjonalisere mediebransjen, skapa auka mangfald og auka konkurranse (*Schibsted ASA*).
- Framlegget vil hindre Schibsted ASA i å investere i verksemdar og arbeidsplassar i Noreg (*Schibsted ASA, Mediebedriftene*).
- Risikoen for utanlandske oppkjøp blir ikkje mindre ved å redusere eigarskapsgrrensa frå 40 pst. til 1/3 (*Norsk redaktørforening, Mediebedriftene*).
- Konvergens innfor mediesektoren vil etter kvart gjere det vanskeleg eller umogleg å rekne ut marknadsdelar (*Norsk redaktørforening*).

Departementet kommenterer synspunkta frå høyringsinstansane i kapittel 4.

4 Departementets vurdering

4.1 Grensa for nasjonalt eigarskap

§ 100 i Grunnlova gir styresmaktene pålegg om å leggje til rette for «*en åpen og opplyst offentlig samtale*». Dette inneber m.a. at styresmaktene må medverke til å hindre at eigarskapet i media blir samla på så få hender at ytrings- og informasjonsfridomen reelt sett blir svekka. Også den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) som Noreg er bunden av, gir statane ein plikt til å hindre

at det utviklar seg monopolaktige tilstandar i mediemarknaden.

Dei nasjonale grensene for eigarskapskonsentrasjon er eit sentralt verkemiddel for å fremje lovas formål om å fremje ytringsfridomen, dei reelle høvene folk har til å ytre seg, og eit allsidig medietilbod. Grensene skal m.a. sikre at vi her i landet har ein eigarstruktur på feltet som tåler innslag av nye eigarar. Dersom ein skulle tillate høg eigarkonsentrasjon, vil det i praksis ikkje vere mogeleg å reversere utviklinga i ettertid. Framlegget til lovendring er såleis ikkje eit uttrykk for mistillit til dei noverande medieeigarane i Noreg. Framlegget må sjåast i samanheng med den potensielle påverknadskrafta media har.

Ifølgje Eigarskapstilsynets (no Medietilsynet) årsmelding for 2004 hadde Schibsted ein marknadsdel i dagspressa på 31 pst., medan Orkla og A-Pressen kvar seg hadde ein marknadsdel på 16 pst. I fjernsyns marknaden hadde NRK 44 pst., medan dei fire aktørane A-Pressen, Egmont, Schibsted og SBS kvar seg hadde 10 pst. På radiomarknaden hadde NRK 60 pst., MTG 8 pst., SBS 5 pst., medan TV 2 hadde 3 pst. Ifølgje Medietilsynet har det ikkje skjedd vesentlege endringar sidan 2004.

Dagens grense på 40 pst. opnar for at ein stor aktør kan får stor dominans i mediemarknaden og i annonsemarknaden. Dette kan på sikt underminere posisjonen til andre aktørar. Ein mediemarknad med ein så dominerande aktør gjer det også mindre truleg at det vil vekse fram andre eigarmiljø i Noreg. Dette gjeld både nasjonalt og regionalt. Ei slik utvikling vil både føre til at ytrings- og informasjonsfridomen reelt blir svekka, og at dynamikken i mediemarknaden blir mindre. Ei grense på 40 pst. vil vidare innebære at ein permanent sementerer ein situasjon der det ikkje er likevekt mellom aktørane; jf. at det i praksis berre vil vere ein aktør som kan nå grensa på 40 pst.

Utrekningar som Medietilsynet har gjennomført viser at grensa på 40 pst. teoretisk sett opnar for at eitt og same konsern kan få kontroll i åtte av dei ti største avisene i landet dersom ein tek utgangspunkt i dagens opplagstal. Sjølv om dette berre er teoretiske utrekningar, illustrerer det kor stor eigarkonsentrasjon ei grense på 40 pst. opnar for. Grensa på 40 pst. opnar for at ein aktør kan få kontroll over brorparten av den private fjernsyns marknaden. Dette har samanheng med at NRK blir teke med når ein reknar ut marknadsdelar. Det same gjeld den nasjonale radiomarknaden.

Regelverket i dei europeiske landa departementet har oversikt over, viser at ei grense på 1/3 ligg på gjennomsnittsnivå. Denne grensa byggjer på ei allment akseptert oppfatning av kor stor

eigarkonsentrasjon ein kan akseptere av omsyn til ytrings- og informasjonsfridomen. Departementet viser her til ein rapport frå Europarådet (Report on Media Diversity in Europe), som peikar på at ei grense på 1/3 er eitt av fellestrekk i europeisk regulering av eigarskap i media:

«Whichever the indicator employed, permissible thresholds vary at around 1/3 of the audience, 1/3 of the revenues or 1/3 of network capacity, implying a general European understanding that controlling a third of the market is tolerable, but going beyond that level could infringe upon freedom of expression and information.»

Eit stort og dominerande mediekonsern vil vere eit meir interessant oppkjøpsobjekt for utanlandske mediekonsern enn eit selskap som er ein del av ein mediemarknad med mangfald og konkurranse. Difor er det viktig at reguleringa av medieeigarskap har eit langsiktig perspektiv, der ein tek omsyn til at mediemarknaden stadig blir meir internasjonal, og at eigarskapen i store mediekonsern raskt kan endre seg.

Kultur- og kyrkjedepartementet kan ikkje sjå at høyringsinstansane har framført så vektige argument at det er grunnlag for å endre framlegget frå høyringsrunden. Departementet gjer såleis framlegg om at lova blir endra, slik at den øvre grensa for nasjonalt eigarskap blir redusert frå 40 pst. til 1/3.

Departementet viser òg til at eit stort fleirtal av høyringsinstansane gjekk mot å heve eigarskapsgrensa frå 1/3 til 40 pst. ved førre lovendring, jf. Ot.prp. nr. 81 (2003-2004).

Departementet gjer også framlegg om at dersom det skjer erverv som gir nokon ein nasjonal eigardel på meir enn 1/3 før lova trer i kraft, skal fristen for inngrep etter § 9 i lova gjelde frå det tidspunkt lova trer i kraft. I praksis inneber dette at dersom nokon gjennom erverv får kontroll over meir enn 1/3 av den nasjonale mediemarknaden før lova trer i kraft, kan Medietilsynet gripe inn.

Framlegga om å redusere den nasjonale grensa for eigarskap frå 40 pst. til 1/3 vil ikkje ha administrative eller økonomiske konsekvensar for det offentlege. Framlegget får ingen direkte negative konsekvensar for private aktørar i den norske mediemarknaden.

4.2 Andre spørsmål

Dersom vilkåra for inngrep er oppfylte, har Medietilsynet etter § 9 i lova valet mellom å forby eit erverv, å påby avhending av eigardelar, eller å til-

late ervervet på visse vilkår. Lovteksten og forarbeida gir i dag ikkje noko klårt svar på om tilsynet kan nedleggje forbod også etter at ervervet er gjennomført. Departementet meiner at fleire grunnar talar for å tolke lova slik at Medietilsynet har høve til dette, og viser til følgjande:

- Det er eit vilkår for inngrep (i form av forbod, påbod om avhending eller godkjenning på vilkår) at det skjer eit erverk, jf. at § 9 første ledd gir tilsynet heimel til å gripe inn mot erverk. Departementet viser også til at fristen for inngrep etter fjerde ledd i § 9 blir rekna frå det tidspunktet då endeleg avtale om ervervet er inngått.
- Ei slik forståing er dessutan mest i tråd med praksis etter konkurranselova og prislova. På dette punktet har desse lovene vore mal for utforminga av medieeigarskapslova.

Medieeigarskapslova § 13 tredje ledd gir Medietilsynet heimel til å gi einkvar «*stående pålegg om å sende melding om eventuelle erverk av aksjer eller andeler i foretak*»

Slike pålegg kan gjelde for opptil tre år om gongen. Det har vore reist spørsmål om regelen opnar for gjentekne fornyingar av meldeplikta, eller om grensa på tre år inneber at meldeplikta berre skal nyttast i særskilte høve. Føremålet med meldeplikta er å sikre at tilsynet får dei opplysningane dei treng for å kunne vurdere om vilkåra for inngrep er til stades. Departementet meiner difor at Medietilsynet må kunne fornye meldeplikta etter § 13 tredje ledd så lenge den aktuelle eigaren/aktøren ligg i nærleiken av eigarskapsgrensene i lova.

Nokre høringsinstansar meiner det må gjerast endringar i den regionale inndelinga. Andre meiner at § 10 bokstav f om kryssseigarskap bør fjernast. Desse spørsmåla var ikkje tema for høyringa, og departementet foreslår ingen endringar på dette området no. Inndelinga i medieregionar vart fastsett sommaren 2005. Det vil vere naturleg å la denne inndelinga verke nokre år før det eventuelt blir gjort endringar i storleiken på regionane.

5 Merknader til paragrafane

Til § 10

Endringane i § 10 inneber at grensa for nasjonalt eigarskap blir redusert frå 40 pst. til 1/3 av dei nasjonale marknadene for dagspresse, kringkasting eller radio. Eigarposisjonar i dagspressemarknaden blir rekna ut på grunnlag av opplagstal, medan eigarposisjonar i marknadene for radio og fjernsyn blir rekna ut på grunnlag av dagleg lyttar- og sjåartid. Departementet viser elles til omtalen i Ot.prp. nr. 30 (1996-97) og Ot.prp. nr. 81 (2003-2004).

Til Overgangsregelen (II)

Overgangsregelen nr. 2 inneber at dersom nokon gjennom erverk skaffar seg kontroll over 1/3 eller meir av det daglege opplaget for dagspressa, dei samla sjåartala for fjernsyn eller dei samla lyttartala for radio før denne lova trer i kraft, kan Medietilsynet gripe inn mot ervervet. Tilvisinga til lovas § 10 bokstav a, b eller c gjeld reglane slik dei lyder etter endringslova. Medietilsynet må gripe inn før det er gått seks månader etter at lova er sett i kraft. Regelen inneber ikkje at den særlege fristen i § 9 femte ledd andre punktum ikkje skal gjelde. Meininga er at Medietilsynet skal kunne gripe inn mot erverk som har skjedd frå det tidspunktet framlegget om lova vart kjent; dvs. frå høringsnotatet vart sendt ut. Departementet viser til tidlegare proposisjonar om tilhøvet til Grunnlova § 97, jf. merkna den til lovas § 10.

Kultur- og kyrkjedepartementet

tilrår:

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven).

Vi HARALD, Noregs Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven)

I

I lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven) skal § 10 bokstav a, b og c lyde:

Betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt anses normalt å foreligge

- a) ved kontroll av en andel på $1/3$ eller mer av det samlede dagsopplaget for dagspressen,
- b) ved kontroll av en andel på $1/3$ eller mer av de samlede seertall for fjernsyn,

- c) ved kontroll av en andel på $1/3$ eller mer av de samlede lyttertallene for radio.

II

1. Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.
 2. For erverv av eigardelar som fører til monaleg eigarstilling etter medieeierskapsloven § 10 bokstav a, b eller c, og som det vert inngått endeleg avtale om før lova her vert sett i verk, startar fristen for inngrep etter medieeierskapsloven § 9 når lova her vert sett i verk.
-

Vedlegg 1**Høringsinstanser**

Departementene	Norsk forbund for Lokal-TV
Akademikerne	Norsk Journalistlag
A-pressen AS	Norsk Lokalradioforbund
Familie og Medier	Norsk medieforskerlag
Forbrukerombudet	Norsk presseforbund
Forbrukerrådet	Norsk redaktørforening
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon	Norsk rikskringkasting AS
Institusjonen Fritt Ord	Næringslivets Hovedorganisasjon
Institutt for journalistikk	Orkla Media AS
Institutt for medier og kommunikasjon	P4 Radio Hele Norge
Institutt for medievitenskap	Sametinget
Kanal 24	Schibsted ASA
Konkurransetilsynet	Telenor AS
KS	TV 2 AS
Landslaget for lokalaviser	TV 3 AS
Landsorganisasjonen (LO)	TVNorge AS
Mediebedriftenes landsforening	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Medietilsynet	
