DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 142 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i medieeierskapsloven

DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 142 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i medieeierskapsloven

Innhold

1 Proposisjonens hovedinnhold 5

2 Bakgrunnen for lovforslaget 7
2.1 St.meld. nr. 30 (2006-2007) 7
2.2 Medieeierskapsutredningen 2012 7
2.3 Høringsnotatet 8
2.4 Høringsinstansenes hovedsynspunkter 9

3 Grunnlaget for medieeierskapsloven 12
3.1 Innledning 12
3.2 Rettslig og politisk grunnlag 12
3.3 Behovet for en egen lov 13
3.3.1 Konsekvensene av eierkonsentrasjon 13
3.3.2 Muligheten for påvirkning/misbruk 14
3.3.3 En «føre var»-lov 15
3.3.4 Konsekvensene av teknologisk utvikling 15
3.3.5 Hvorfor er ikke konkurranseloven tilstrekkelig? 16

4 Regulering av medieeierskap i andre land 18

5 Lovens formålsbestemmelse ... 23
5.1 Gjeldende rett 23
5.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet 23
5.3 Høringsinstansenes syn 23
5.4 Departementets vurdering 23

6 Virkeområde 25
6.1 Gjeldende rett 25
6.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet 25
6.3 Høringsinstansenes synspunkter 25
6.3.1 Elektroniske medier 25
6.3.2 Fagpresse 27
6.3.3 Trykt skrift 27
6.3.4 Kringkasting 27
6.4 Departementets vurdering 28
6.4.1 Elektroniske medier 28
6.4.2 Fagpresse 32
6.4.3 Trykt skrift 32
6.4.4 Kringkasting 32

7 Erverv og samarbeidsavtaler ... 34
7.1 Gjeldende rett 34
7.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet 34
7.3 Høringsinstansenes syn 34
7.4 Departementets vurdering 35

8 Reguleringsmodell 37
8.1 Gjeldende rett 37
8.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet 37
8.3 Høringsinstansenes syn 37
8.3.1 Forhåndsdefinering av markeder i forskrift 37
8.3.2 Konkret avgrensning i hvert enkelt tilfelle 38
8.4 Departementets vurdering 39
8.4.1 Forhåndsdefinering av markeder i forskrift 39
8.4.2 Konkret avgrensning i hvert enkelt tilfelle 40

9 Nasjonale mediemarkeder 41
9.1 Gjeldende rett 41
9.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet 41
9.3 Høringsinstansenes syn 43
9.4 Departementets vurdering 44

10 Nasjonale eierskapsgrenser 46
10.1 Gjeldende rett 46
10.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet 46
10.3 Høringsinstansenes syn 47
10.3.1 Monomedieeierskap 47
10.3.2 Multimedieeierskap 47
10.3.3 Krysseierskap 48
10.4 Departementets vurdering 48
10.4.1 Monomedieeierskap 48
10.4.2 Multimedieeierskap 48
10.4.3 Krysseierskap 48

11 Regionale mediemarkeder 50
11.1 Gjeldende rett 50
11.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet 50
11.2.1 Om regional regulering generelt .. 50
11.2.2 Regionale grenser for eierskap 50
11.3 Høringsinstansenes syn 51
11.3.1 Om regional regulering generelt .. 51
11.3.2 Regionale grenser for eierskap 52
11.4 Departementets vurdering 52
11.4.1 Behovet for regulering av eierskap på regionalt nivå 52

11.4.2 Regionale mediemarkeder 52
11.4.3 Regionale eierskapsgrenser 53

12 Måling av eierkonsentrasjon ... 55
12.1 Gjeldende rett 55
12.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet 55
12.3 Høringsinstansenes syn 56
12.4 Departementets vurdering 57

13 Motstridsvilkåret 59
13.1 Gjeldende rett 59
13.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet 59
13.3 Høringsinstansenes syn 60
13.4 Departementets vurdering 60

14 Vertikal integrasjon 64
14.1 Gjeldende rett 64
14.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet 64
14.3 Høringsinstansenes syn 64
14.4 Departementets vurdering 65

15 Meldeplikt, gjennomførings-forbud, forhåndsklarering og opplysningsplikt 66
15.1 Gjeldende rett 66
15.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet 66
15.3 Høringsinstansenes syn 67
15.4 Departementets vurdering 67

16 Økonomiske og administrative konsekvenser 68

17 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget .. 69

Forslag til lov om endringer i medieeierskapsloven 73

DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 142 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i medieeierskapsloven

Tilråding fra Kulturdepartementet 26. april 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)

1 Proposisjonens hovedinnhold

Det har betydning hvem som eier mediene, også i Norge.

Loven er basert på at store deler av den offentlige samtalen og meningsutvekslingen skjer i massemediene. Kontroll med nyhetsformidlingen gir derfor store muligheter til å påvirke opinionen. Påvirkning kan skje direkte, som man har sett eksempler på fra andre land, men også indirekte. Eierdominans kan f.eks. dempe viljen til å ta opp virksomheten til eierne i et kritisk lys. Dersom én eier eller gruppering blir for dominerende, risikerer man at en slik manglende tendens til kritikk kan omfatte store maktfaktorer og betydelige samfunnsområder. Demokratihensyn tilsier at denne påvirkningskraften ikke bør være konsentrert hos én eller noen få aktører. Det er dette som danner grunnlaget for medieeierskapsloven.

Loven er imidlertid ikke basert på dokumenterte konsekvenser av eierkonsentrasjon i dagens mediemarked. Loven er først og fremst en forsikringspolise – en «føre var»-lov – for en medieframtid vi vet lite om. Vi vet ikke hva slags eiere norske medier vil få i framtiden. De kan være norske eller utenlandske. De kan ha publisistiske formål og tradisjoner, eller de kan ha politiske eller økonomiske ambisjoner som de ønsker å fremme gjennom «sine» mediekanaler. Det vi vet er at jo større eierkonsentrasjon vi åpner for i Norge, jo større kan konsekvensene bli ved et ev. oppkjøp.

Regjeringen mener derfor at det fortsatt er grunnlag for en egen lov om eierskap i mediene.

Samtidig er det åpenbart behov for å tilpasse loven til den teknologiske og markedsmessige utviklingen på mediesektoren. De elektroniske massemediene, inkludert avisenes og TV-kanalenes nett- og mobiltilbud, er i dag helt sentrale kanaler for formidling av nyheter og samfunnsdebatt i Norge. For eksempel hadde mediehuset VG i 2012 2,27 mill. lesere daglig. Av dette var det 690.000 som leste VG på papir, mens hele 1,8 mill. leste VG på nett og 775.000 leste VG på mobil. En lov som ikke omfatter de elektroniske kanalene, vil derfor være basert på et mediebilde som er utdatert. Og en lov som ikke likestiller elektronisk og tradisjonell mediebruk, vil gi et misvisende bilde av eierposisjoner på sektoren.

Reguleringen av eierskap i media er ett av flere virkemidler på området som virker sammen for å ivareta de overordnede målene om ytringsfrihet og mediemangfold. Mediestøtten bidrar til å gi

økonomisk grunnlag for et mangfold av medievirksomheter i Norge. Medieeierskapsloven, sammen med loven om redaksjonell fridom i media, legger til rette for at dette mangfoldet av medievirksomheter også kan fungere som reelt uavhengige informasjonskilder og stemmer i offentligheten.

Kulturdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov av 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven).

Departementet foreslår å utvide loven med regler om eierskap i elektroniske medier. Etter modell av lov av 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media, avgrenses virkeområdet i forhold til elektroniske medier til de redaksjonelle, journalistiske massemediene.

Endringene innebærer ellers en omlegging til en mer fleksibel reguleringsmodell ved at mer av den nærmere regelutformingen overlates til forskrift.

Særregelen om krysseierskap oppheves og reglene om multimedieeierskap forenkles. For øvrig opprettholdes dagens eierskapsgrenser på nasjonalt nivå.

Departementet foreslår også å opprettholde egen regulering av medieeierskap på regionalt nivå, men slik at mediemarkeder og grenser fastsettes av Medietilsynet i forskrift.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 St.meld. nr. 30 (2006-2007)

På bakgrunn av endringene i mediebransjen opplyste Regjeringen i St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital framtid* at Kultur- og kirkedepartementet ville foreta en gjennomgang av medieeierskapsloven, hvor det skulle vurderes om loven bør utvides til å regulere vertikal integrasjon, og om – og i så fall hvordan – loven bør regulere elektroniske medier.

Stortingsflertallet sluttet seg til at departementet foretok en slik gjennomgang av medieeierskapsloven, og støttet at det ble satt ned et utvalg med oppdrag å se nærmere på loven, med særlig vekt på regulering av vertikal integrasjon og elektroniske medier.

2.2 Medieeierskapsutredningen 2012

Regjeringen nedsatte 16. mai 2011 en ekspertgruppe som fikk i oppdrag å gjennomgå medieeierskapsloven med bakgrunn i endringene på medieområdet – innenfor teknologi, mediebruk og marked. Ekspertgruppen besto av advokat Mona Søyland (leder), partner i SIMONSEN Advokatfirma DA, professor Øystein Foros (medlem), Institutt for foretaksøkonomi ved Norges Handelshøyskole og professor Tanja Storsul (medlem), Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.

I henhold til mandatet skulle ekspertgruppen:

1. Foreta en full gjennomgang av reguleringen av eierskap i mediene, inkludert reguleringsmodellen, markedsinndelingen og eierskapsgrensene på nasjonalt og regionalt nivå.
2. Vurdere hvordan elektroniske medier bør reguleres i medieeierskapsloven, inkl. om det bør fastsettes egne eierskapsgrenser for slike medier eller om elektronisk mediebruk bør inngå i en bredere vurdering av eierposisjoner på medieområdet.
3. Vurdere om medieeierskapsloven bør utvides til å omfatte vertikal integrasjon på mediesektoren. Ekspertgruppen skulle særlig vurdere om de hensynene som ligger til grunn for medieeierskapsloven blir tilstrekkelig ivaretatt ved andre virkemidler, for eksempel konkurranseloven, ekomloven eller annen regulering.

Gjennom en egen hjemmeside på Kulturdepartementets nettsted informerte ekspertgruppen om gruppens mandat, virksomhet og arbeid. På nettstedet inviterte gruppen bransjen og andre interesserte til å bidra med skriftlige innspill til arbeidet. Ekspertgruppen mottok innspill fra *A-pressen, Dagbladet, Edda Media, Mediebedriftenes Landsforening, Nettavisen, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Polaris Media, Radio Haugaland, Schibsted* og *Telenor.*

Ekspertgruppen innhentet også tre eksterne utredninger:

- *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* av professor Hans Jarle Kind og professor Lars Sørgaard, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole
- *Faktisk analyse – vertikal integrasjon i mediemarkedet* av Econ Pöyry
- *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* av Eli Skogerbø, professor ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo

Ekspertgruppen hadde 12 møter, i hovedsak heldagsmøter. I forbindelse med to av møtene konsulterte gruppen representanter for mediebransjen og dens organisasjoner. Møtene med representantene har vært åpne for offentligheten og ble overført direkte på journalisten.no. Gruppen møtte også representanter for *Konkurransetilsynet, Medietilsynet* og *Post- og teletilsynet*. I oktober 2011 var gruppen i møte med en britisk medieforsker, dr. Gillian Doyle. Videre deltok ekspertgruppen under en konferanse om medieeierskapsloven ved *Norges Handelshøyskole (NHH)* i Bergen 18. januar 2012.

Ekspertgruppen avga sin rapport 24. april 2012, og foreslo her flere endringer i medieeierskapsloven. Hovedtrekkene fra gruppens forslag var:

- Endret reguleringsmodell med nytt system for markedsavgrensing. Forslaget innebærer at markedene ikke lenger skal forhåndsdefineres

i loven, men fastsettes i forskrift av Medietilsynet.
- Delvis videreføring av gjeldende eierskapsgrenser på nasjonalt nivå. Det etableres en trygg frihavn («safe harbour»), dvs. en nedre terskel for inngrep. Terskelen for inngrep på 1/3 lovfestes, samtidig som Medietilsynet gis hjemmel til å fastsette andre terskelverdier i forskrift, i sammenheng med avgrensningen av markedene.
- Regulering på regionalt nivå videreføres, men foreslås endret i tråd med nytt system for markedsavgrensning. De regionale eierskapsgrensene blir fastsatt i forskrift, og ikke i loven som i dag.
- Eierskap i elektroniske medier reguleres inntil videre som en integrert del av de tradisjonelle markedene. Dette kan endres av Medietilsynet ved avgrensning av markeder.
- Regler om multimedieeierskap opprettholdes, men forenkles.
- Vertikal integrasjon blir ikke regulert i medieeierskapsloven.

2.3 Høringsnotatet

På bakgrunn av rapporten fra ekspertgruppen la Kulturdepartementet 22. juni 2012 fram et høringsnotat med forslag til endringer i lov om eierskap i medier (medieeierskapsloven). I høringsnotatet sluttet Kulturdepartementet seg i det alt vesentlige til forslagene i ekspertgruppens rapport, som også var en del av høringen. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser, med svarfrist 31. august 2012:

Departementene

Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Konkurransetilsynet
Medietilsynet
Norsk kulturråd
Post- og teletilsynet
Sametinget

Abelia
Den Norske Fagpresses Forening (Fagpressen)
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
IKT-Norge
Institusjonen Fritt Ord
Kabel Norge
KS – Kommunesektorens arbeidsgiver og interesseorganisasjon
Landslaget for lokalaviser
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Mediebedriftenes landsforening (MBL)
Norkring
Norsk IP-TV forbund
Norsk journalistlag
Norsk lokalradioforbund
Norsk medieforskerlag
Norsk presseforbund
Norsk redaktørforening
Norsk Tidsskriftforening
Norske film- og tv-produsenters forening
Næringslivets hovedorganisasjon
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

A-pressen
Berner Gruppen
Bonnier Media
Edda Media
Egmont
Familie & Medier
Hegnar Media
Media Norge
Mentor Medier
Modern Times Group
NHST Media Group
Norges televisjon
Norsk Aller
NRK
Polaris Media
RiksTV
Sålas
SBS Broadcast
Schibsted
Telenor
TV 2 Gruppen
TV 3
TVNorge

Institutt for journalistikk
Norges Handelshøyskole
Universitetet i Bergen
Institutt for informasjons- og medievitenskap, UiB
Universitetet i Oslo
Institutt for medier og kommunikasjon, UiO
Universitetet i Tromsø
Universitetet i Trondheim

Følgende har uttalt at de ikke vil avgi høringsuttalelse i saken, eller at de ikke har merknader:

Arbeidsdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Fiskeri- og kystdepartementet

Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Post- og teletilsynet
Samferdselsdepartementet

Følgende har uttalt seg om realiteten i forslaget:

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Konkurransetilsynet
Medietilsynet

Den Norske Fagpresses Forening (Fagpressen)
Landsorganisasjonen i Norge
Mediebedriftenes landsforening
Norsk Journalistlag
Norsk medieforskerlag
Norsk Redaktørforening

Altibox
A-pressen
Berner Gruppen
EGMONT
Familie & Medier
Mentor Medier
NHST Media Group
Schibsted Media Group
Telenor Content Service (Telenor)

Wilberg Management

2.4 Høringsinstansenes hovedsynspunkter

Høringsinstansene som uttaler seg er gjennomgående enige i at det er behov for en revisjon av lovgivningen på området, og slutter seg til lovens formål. For øvrig har høringsinstansene ulike syn på lovforslaget. I det følgende gjengis høringsinstansenes hovedsynspunkter. Mer utfyllende gjengivelse av synspunktene er gjengitt i tilknytning til drøftelsen av de enkelte forslagene.

Flere høringsinstanser er i større eller mindre grad kritiske til forslaget. Noen er i mot særlig regulering av eierskap i mediemarkedene, og foreslår uttrykkelig at medieeierskapsloven oppheves og at området heller reguleres av den alminnelige konkurranseretten *(Schibsted Media Group, Telenor Content Service og Wilberg Management)*. Disse, i tillegg til *A-pressen, Fagpressen* og *Mediebedriftenes landsforening* mener at en eventuell videreføring av loven forutsetter omfattende endringer av forslaget. Også *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Konkurransetilsynet og NHST Media Group* setter spørsmålstegn ved behovet for å regulere området ved en egen lov om eierskap i media. *Norsk Redaktørforening* er også kritisk til deler av forslaget, og foreslår en del endringer.

Andre høringsinstanser er i hovedtrekk positive til forslaget. Dette gjelder *Berner Gruppen, Mentor Medier AS, Familie og Medier, Norsk Journalistlag, LO, Medietilsynet og Norsk Medieforskerlag*. Blant disse gis det blant annet uttrykk for at det er behov for et eget regelverk mot for sterk eierkonsentrasjon i massemediene, for å sikre informasjonsbredde og mediemangfold.

Altibox ser positivt på en tidsmessig endring av eierskapslovgivningen innen mediefeltet i Norge, og mener prinsipielt at reguleringen bør tilstrebe plattformnøytralitet for bedre å avspeile det reelle konkurranse- og formidlingsbildet i det norske markedet.

A-pressen mener at loven bare vil ha legitimitet dersom det positivt kan påvises at lovens virkemidler og praktisering reelt bidrar til å styrke ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. *A-pressen* mener videre at det er behov for omfattende endringer av dagens lovgivning, dersom det skal videreføres en særlov som skal regulere eierskap til medier. På generelt grunnlag mener *A-pressen* også at det er problematisk å ta stilling til forslaget idet det inneholder så mange «ukjente faktorer» som det forutsettes at det senere skal tas stilling til i forskrifts form. Aktørenes rammebetingelser er derfor uforutsigbare.

Berner Gruppen slutter seg til høringsnotatets begrunnelse for hvorfor et moderne demokrati trenger en egen medielov, og mener medieeierskapsloven har vært – og er – viktig for å opprettholde et mediemangfold i Norge. *Berner Gruppen* mener den senere tids opprulling av samrøre mellom dominerende mediekonsern og ledende politikere i Storbritannia viser hvordan relasjoner mellom media og andre maktutøvere kan arte seg også i et velutviklet demokrati. Selv om man måtte mene at konsentrert mediemakt ikke er et problem i dag, mener *Berner Gruppen* det er behov for en lovgivning som forebygger slik maktkonsentrasjon, og at loven må baseres på et «føre var»-prinsipp.

Egmont er positiv til at det foretas en revisjon av medieeierskapslovgivningen, men er kritisk til at det viktigste prinsipielle spørsmålet verken er stilt eller besvart, dvs om vi i det hele tatt trenger

en egen medieeierskapslov. *Egmont* er også kritisk til forslaget til regulering av kringkasting.

Familie & Medier er opptatt av at myndighetene legger til rette for at de grunnleggende prinsippene om å fremme ytringsfriheten, reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud blir ivaretatt. *Familie & Medier* støtter i hovedsak departementets vurdering av ekspertutvalgets konklusjoner og forslag til endringer av medieeierskapsloven.

Fagpressen mener at dagens lov er utdatert, og at det derfor er positivt at departementet vil ha lovendringer som fanger opp endringer i mediemarkedet. *Fagpressen* mener en videreføring av loven forutsetter en rekke endringer av forslaget.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet mener det er uheldig at utredningen ikke har vurdert om formålet med medieeierskapsloven kan ivaretas mer effektivt og til lavere kostnader enn ved dagens modell, og at det hadde vært ønskelig om utredningen hadde vurdert hele virkemiddelapparatet i mediesektoren.

Konkurransetilsynet mener det er uheldig at man ikke har stilt spørsmålet om medieeierskapslovens målsetninger kan oppnås vel så godt, og til lavere regulatoriske kostnader gjennom håndhevelse av konkurranselovens forbuds- og fusjonsbestemmelser, og at det er god grunn til å stille spørsmål ved om medieeierskapsloven i dag er et nødvendig virkemiddel. *Tilsynet* viser til at det totale virkemiddelapparatet i mediesektoren må sees i sammenheng, og at det er en rekke andre virkemidler tilgjengelig som direkte eller indirekte kan brukes til å påvirke meningsmangfold og pluralisme på medieområdet. *Tilsynet* mener videre at blant annet den teknologiske utvikling på området underbygger at medieeierskapsloven, selv etter innarbeiding av de foreslåtte endringer, ikke vil gi et tilstrekkelig presist regelverk for å ivareta medieeierskapslovens målsetninger. *Tilsynet* gir uttrykk for at en egen medieeierskapslov ikke er en nødvendig regulering for å sikre meningsmangfold og pluralisme.

LO mener det er viktig å sikre et fortsatt bredt eierskap i media, og at lov om eierskap er et viktig virkemiddel for å hindre at noe mediekonsern får en for dominerende stilling, ut fra et «føre var-prinsipp».

Mediebedriftenes landsforening (MBL) mener det ikke kan påvises at loven har bidratt substansielt til å fremme lovens formål, men at det er andre krefter som har påvirket dette. *MBL* viser til at medietilbudet aldri har vært større enn i dag, at de reelle ytringsmuligheter er formidable og at ytringsfriheten står sterkt. *MBL* peker særlig på at den digitale transformasjon er i ferd med å endre mediebildet totalt, og at det er viktig at loven ikke begrenser muligheten til innovasjon og nødvendig endring. *MBL* mener derfor en videreføring av loven forutsetter betydelige endringer og begrensninger av loven.

Medietilsynet understreker den store betydningen medieeierskapsloven har for å sikre de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud både på nasjonalt og regionalt nivå. *Medietilsynet* mener det arbeidet som pågår på internasjonalt nivå bør hensyntas i arbeidet med ny lov, og viser til EUs High Level Group og Ofcoms utredning knyttet til regulering av eierskap i Storbritannia.

Mentor Medier understreker viktigheten av å ha en lov som regulerer eierskap i medier, og mener de negative konsekvensene av konsentrert eiermakt har vært grundig dokumentert av Leveson-høringen i Storbritannia. *Mentor Medier* mener det er helt avgjørende for mediemangfold og viktige demokratiske verdier at det finnes flere nasjonale eiermiljø, meningsbrytning og konkurranse om leveransen av primærjournalistikk.

Norsk Journalistlag (NJ) mener at reelle ytringsmuligheter best sikres gjennom et kvalitativt og kvantitativt mangfold av medier og medieeiere, og at et eget regelverk mot for sterk eierkonsentrasjon i massemediene er et rimelig grep for å verne informasjonsbredden og et innholdsmessig differensiert medietilbud. *Norsk Journalistlag* mener verken konkurranseloven eller lov om redaksjonell fridom i media *«tar opp i seg medieeierskapslovens vern mot monopolisert eierskap i massemediene»* og viser til at eieren har overordnet kontroll med det ideologiske grunnlaget for mediet, og også kan fatte en rekke administrative avgjørelser som vil kunne påvirke det redaksjonelle innholdet.

Norsk medieforskerlag understreker at det er nødvendig med regulering av eierskap i mediene, for å oppfylle formålet om å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmulighetene og et allsidig medietilbud.

Norsk Redaktørforening peker på at lov om eierskap i medier er et virkemiddel av negativ karakter, i motsetning til de fleste andre virkemidler som skal oppfylle det såkalte infrastrukturkrav i Grunnloven § 100. Med utgangspunkt i Redaktørforeningens historiske og prinsipielle skepsis til statlig regulering av eierskap i mediene, stiller foreningen spørsmål ved *«i hvilken grad medieeierskapsloven rent faktisk har bidratt til å fremme lovens formål, og i hvilken grad en lov som den som skisseres i departementets utkast er egnet til å sikre samme formål i fremtiden.»*

NHST Media Group er kritisk til om det er behov for en egen medieeierskapslov, og mener regulering på området kan gjøres gjennom tilføyelser i konkurranseloven. *NHST Media Group* er enig i at det er ønskelig at ingen medieeier bør kontrollere mer enn 20-25 % av det samlede marked, og mener øvrige segmenter vil dekkes av konkurranseloven.

Schibsted Media Group (*Schibsted*) peker på at den teknologiske utviklingen har medført dramatiske endringer i både nordmenns mediebruk og de norske mediehusenes konkurransesituasjon. *Schibsted* mener det ikke er tatt høyde for dette i lovforslaget, og at det er konkurransevridende til fordel for internasjonale aktører og medfører uforutsigbarhet for de norske medieeierne. *Schibsted* mener derfor mangfold og ytringsfrihet i dagens mediemarked best oppnås ved å oppheve medieeierskapsloven, og overlate reguleringen av mediekonkurransen til Konkurransetilsynet. Dersom medieeierskapsloven likevel skal beholdes, forutsetter dette en rekke endringer og begrensninger av lovforslaget.

Telenor mener primært det ikke er behov for en medieeierskapslov og at formålet med loven vil bli bedre ivaretatt gjennom generell konkurranselovgivning. Subsidiært mener *Telenor* loven bør begrenses.

Wilberg Management mener medieeierskapsloven er unødvendig og at konkurranseloven er tilstrekkelig.

3 Grunnlaget for medieeierskapsloven

3.1 Innledning

Flere høringsinstanser er kritiske til at behovet for en medieeierskapslov verken er dokumentert eller vurdert av ekspertgruppen eller departementet.

I St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital framtid* ble det varslet en gjennomgang av loven, først og fremst en utredning av spørsmålet om loven bør utvides med regulering av elektroniske medier og vertikal integrasjon. Under behandlingen av stortingsmeldingen[1] støttet flertallet (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre) en slik gjennomgang, slik at loven bedre kunne tilpasses dagens og morgendagens utfordringer. Grunnlaget for loven ble her ikke drøftet.

Spørsmålet om behovet for loven ble derfor ikke uttrykkelig nevnt i mandatet, og slik ekspertgruppen tolket mandatet lå det *«utenfor arbeidsgruppens mandat å utrede hvorvidt medieeierskapsloven bør oppheves, herunder om andre regler kan sies å gjøre loven overflødig»*.

Grunnlaget for medieeierskapsloven er derfor verken blitt utredet av ekspertgruppen eller drøftet i departementets høringsnotat. I lys av kommentarene til dette i høringen og debatten i etterkant finner departementet det likevel naturlig å kommentere spørsmålet.

3.2 Rettslig og politisk grunnlag

Grl. § 100

Mediepolitikken er i dag forankret i det såkalte «infrastrukturkravet» i Grl. § 100 sjette ledd, som slår fast at: *«Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.»* Forarbeidene[2] til Grl. § 100 sjette ledd slår fast at bestemmelsen innebærer et særlig ansvar for de institusjonelle forutsetningene for mangfold:

> «Infrastrukturkravet innebærer en forpliktelse til å legge til rette for kanaler og institusjoner og for en åpen og opplyst offentlig samtale, kort sagt et overordnet statlig ansvar for oppbyggingen av et offentlig rom.»

Ytringsfrihetskommisjonen, som utredet grunnlaget for en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet, uttalte følgende om medielovgivningen konkret, jf. NOU 1999: 27 s. 130:

> «Det mest påtrengende problem idag synes å være den økende eierkonsentrasjon i de dominerende medier. Det gjelder såvel for dagsavisene som for forlagene. Eierkonsentrasjonen truer mangfoldet og uavhengigheten dels ved direkte påvirkning og dels indirekte gjennom krav til avkastning.»

Etter Ytringsfrihetskommisjonens vurdering er derfor en lovregulering med eierskapsbegrensninger en sentral del av medieregulering for å sikre ytringsfriheten.

EMK Art. 10

Også artikkel 10 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) innebærer en forpliktelse til å sikre meningsmangfold og pluralisme i mediene av hensyn til ytringsfrihet og et fungerende demokrati.

Dette er slått fast i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), jf. blant annet Centro Europa 7[3] pkt. 130 og 134 om statenes plikt til å sikre transparens, mangfold og strukturell pluralisme innen den audiovisuelle sektor:

> «134. The Court observes that in such a sensitive sector as the audiovisual media, in addition to its negative duty of non-interference the State has a positive obligation to put in place an appropriate legislative and administrative fram-

[1] Innst. S. nr. 24 (2007-2008)
[2] St.meld. nr. 26 (2003-2004)
[3] Case of Centro Europa 7 S.R.L and Di Stefano v. Italy, 7. juni 2012

ework to guarantee effective pluralism (see paragraph 130 above). [...]

With this in mind, it should be noted that in Recommendation CM/Rec(2007)2 on media pluralism and diversity of media content (see paragraph 72 above) the Committee of Ministers reaffirmed that «in order to protect and actively promote the pluralistic expressions of ideas and opinions as well as cultural diversity, member states should adapt the existing regulatory frameworks, particularly with regard to media ownership, and adopt any regulatory and financial measures called for in order to guarantee media transparency and structural pluralism as well as diversity of the content distributed».»

Det er også slått fast gjennom flere rekommandasjoner og deklarasjoner fra Europarådet. I en deklarasjon om mediekonsentrasjon fra 2007[4] omtaler Europarådets ministerkomité blant annet behovet for å hindre eierkonsentrasjon på et nivå som kan true demokratiet eller medienes rolle i den demokratiske prosessen. Ministerkomitéen peker på at konsentrasjon av eierskap kan plassere én eller få eiere i en posisjon hvor de kan sette agenda for den offentlige debatten eller påvirke folkemeningen og dermed myndighetene. Det framheves at slik makt potensielt kan misbrukes, til skade for pluralisme og den demokratiske prosessen. I en rekommandasjon[5] om mediepluralisme og innholdsmangfold anbefaler ministerkomitéen at medlemsstatene vurderer å treffe tiltak for å sikre strukturell pluralisme, særlig når det gjelder regulering av eierskap i media. Det understrekes blant annet at medlemslandene bør sikre at det eksisterer en tilstrekkelig variasjon av mediekanaler som blir tilbudt av et spekter av ulike eiere.

Gjennom menneskerettsloven (lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett) er EMK gjort gjeldende *«som norsk lov»*.

Mediepolitiske mål

Regjeringens overordnede målsetting på medieområdet, slik den er nedfelt i Soria Moria 1-erklæringen, er å sikre ytringsfrihet, rettssikkerhet og et levende demokrati. Erklæringen slår videre fast at regjeringen vil *«… føre en politikk for å motvirke en for sterk eier- og maktkonsentrasjon i mediene»*.

Med utgangspunkt i infrastrukturkravet i Grl. § 100 er hovedmålet for mediepolitikken å *«… opprettholde et mediemangfold som kan sikre befolkningen tilgang til en mangfoldig og åpen samfunnsdebatt, nyheter og informasjon av høy redaksjonell standard og kulturuttrykk av høy kvalitet og stor bredde»,* jf. Prop. 1 S (2012-2013). Dette hovedmålet blir videre konkretisert i bl.a. følgende delmål:

- mangfold og kvalitet i norske medier
- redaksjonell uavhengighet
- mangfold i medieeierskap

De politiske målsetningene på området følger dermed opp de rettslige og politiske forpliktelsene i Grl. § 100 og EMK artikkel 10.

3.3 Behovet for en egen lov

Det at mangfold i medieeierskap er et sentralt politisk mål, som har grunnlag i grunnlovsfestede og konvensjonsfestede plikter, betyr ikke automatisk at det er grunnlag eller behov for egen lovgivning på området. Dette vil bare være et naturlig tiltak dersom mangfoldet faktisk er truet, eller senere kan bli truet som følge av forhold som da vanskelig kan reverseres, samt at målene ikke kan nås gjennom mindre inngripende virkemidler.

3.3.1 Konsekvensene av eierkonsentrasjon

Betydningen av eiermangfold er knyttet til at medienes formidling av informasjon og debatt er helt sentral for fri og informert meningsdannelse, og dermed for at de demokratiske prosessene skal kunne fungere. Samtidig kan medienes rapportering aldri bli helt objektiv. Om, og i så fall hvordan, et gitt faktum blir plukket opp og forstått i offentligheten vil avhenge av medienes utvalg, tolkning og vinkling av informasjon. Medienes utvalg og vinkling vil i sin tur bl.a. avhenge av journalistiske bransjekonvensjoner, det enkelte mediets rolle og profil samt de enkelte redaktørenes og journalistenes bakgrunn, interessefelt og politiske overbevisning.

EUs High Level Group on Media Freedom and Pluralism[6] kommenterer spørsmålet slik:

---

4 *Declaration of the Committee of ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration*, 31. januar 2007

5 *Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content* fra 31. januar 2007

6 *«A free and pluralistic media to sustain European democracy»,* januar 2013 (http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf)

> «As in the parable about the blind men and the elephant, the inability of any one source to lay claim to Absolute Truth is what makes it so important to guarantee a pluralistic media environment, where a variety of slants on reality have a chance to be expressed. Democracy requires an environment where not only different versions of the facts can be contrasted and tested by citizens, but where differing emphasis and coverage given to those facts and events may be found.»

Medieeierskapsloven bygger på forutsetningen om at eierskap og eierkonsentrasjon er ett av de forholdene som kan påvirke medienes rapportering og redusere det reelle innholdsmangfoldet i tilbudet til publikum.

Enkelte høringsinstanser har imidlertid, bl.a. med henvisning til ekspertgruppens utredning, pekt på at konsentrert eierskap tvert imot fører til *mer* innholdsmangfold.

Det er riktig at ekspertgruppen viser til at både økonomisk teori og empiri kan tyde på at økt konsentrasjon øker differensieringen mht stofftyper og målgrupper i markeder der mediebedrifter i betydelig grad baserer sine inntekter på reklame. Men gruppen peker samtidig på at slik konsentrasjon ikke nødvendigvis innebærer en differensiering med hensyn til ideologisk eller politisk perspektiv. Tvert imot mener gruppen at muligheten for integrasjon/samkjøring av politiske eller ideologiske perspektiver i det samlede tilbudet fra et mediehus vil være bekymringsfull, dersom dette mediehuset har en stor markedsandel.[7]

Departementet slutter seg til ekspertgruppens vurdering og legger til grunn at et visst eiermangfold er en nødvendig forutsetning for å sikre befolkningen reelt innholdsmangfold (jf. det mediepolitiske hovedmålet om «*…tilgang til en mangfoldig og åpen samfunnsdebatt, nyheter og informasjon av høy redaksjonell standard og kulturuttrykk av høy kvalitet og stor bredde»)*. Videre legger departementet til grunn at det vil være en presumpsjon for at eierkonsentrasjon over et visst nivå vil kunne svekke mangfoldet, og dermed den reelle ytrings- og informasjonsfriheten.

3.3.2 Muligheten for påvirkning/misbruk

Selv om man skulle komme til at konsentrasjon i seg selv ikke kan antas å ha en negativ effekt for mangfoldet, ville dette etter departementets vurdering ikke være et avgjørende argument. Loven skal ikke bare medvirke til mediemangfold, men også sikre mot eierposisjoner som kan misbrukes og utnyttes for å fremme egen politisk eller økonomisk agenda.

Dette todelte formålet finner en igjen i tilsvarende regulering i andre land. I Storbritannia har for eksempel Ofcom definert målet om mangfold/pluralisme slik[8]:

> «… Ofcom definition of the desired outcome of a plural market:
> (a) «ensuring there is a diversity of viewpoints available and consumed across and within media enterprises;
> (b) preventing any one media owner or voice having too much influence over public opinion and the political agenda.»
>
> This approach to both the diversity of views available and the influence wielded seems to be generally accepted.»

Ekspertgruppen viser til at ved høy konsentrasjon vil noen få aktører kunne ha kontroll med hvilke ytringer som vil bli formidlet, noe som også vil kunne innebære en ensrettet påvirkningskraft overfor opinionen.

Departementet slutter seg til dette og viser til at kontroll med nyhetsformidlingen i prinsippet gir store muligheter til å påvirke opinionen.

Slik påvirkning kan skje direkte, som man har sett eksempler på fra andre land. Direkte påtrykk i redaksjonelle spørsmål vil være i strid med prinsippet om redaksjonell uavhengighet, som har en sterk posisjon i Norge i dag. Prinsippet er gjort avtalerettslig bindende gjennom tilslutning til *Redaktørplakaten* og er også gitt en lovmessig forankring i *Lov om redaksjonell fridom i media*. Disse virkemidlene er prinsipielt viktige, men har klare håndhevingsmessige begrensninger. For eksempel gikk departementet i Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell fridom i media* ikke inn for at det skulle føres noe forvaltningsmessig tilsyn med bestemmelsene i loven, med henvisning til at det *«… i praksis vil vere umogleg for eit administrativt organ å føre tilsyn med om eigaren av eit medieføretak instruerar eller overprøver ein redaktør i redaksjonelle spørsmål»*. Som arbeidsrettslig instrument reiser loven også vanskelige spørsmål, bl.a. fordi det må trekkes en grense mellom overprøving i løpende redaksjonelle spørsmål (som etter loven ikke er tillatt) og

[7] Medieierskapsutredningen 2012, punkt 10.6.2.2.

[8] jf. Leveson-rapporten 29. nov 2012

avgjørende uenighet mellom redaktøren og eieren om den grunnleggende redaksjonelle linjen. I det siste tilfellet vil redaktøren i tråd med praksis etter Redaktørplakaten, og forarbeidene til redaktørloven, måtte trekke seg fra stillingen. En ny eier vil også kunne endre grunnsynet, og sette nye rammer for den redaksjonelle friheten som kan føre til prinsipiell uenighet mellom eier/utgiver og redaktør. Og loven er ikke til hinder for at eier/utgiver selv er redaktør.

I tillegg kan påvirkning skje mer indirekte. Eierdominans kan f.eks. dempe viljen eller evnen til å ta opp eiernes virksomhet i et kritisk lys. Dette kan være bevisst (f.eks. ved at den enkelte tilpasser seg ut fra tanker om fremtidig karriere innenfor virksomheten) eller ubevisst (f.eks. ved at det danner seg en følelse av samhold og lojalitet i bedriften/konsernet). Dersom én eier eller gruppering blir for dominerende, risikerer man at en slik manglende tendens til kritikk kan omfatte store maktfaktorer og betydelige samfunnsområder. Demokratihensyn tilsier at denne påvirkningskraften ikke bør være konsentrert hos én eller noen få aktører.

Behovet for å forhindre etableringen av eierposisjoner som gir for stor potensiell påvirkningskraft over opinionen understrekes også i en rapport som EU-kommisjonens «High Level Group on Media Freedom and Pluralism» la fram i januar 2013:[9]

> «Where all newspapers in a country, for example, are in the hands of the same owners, this has the potential of becoming a serious threat to the variety of opinions expressed in the public sphere. In such a situation, only the strictest adherence to the editorial independence of each paper can preserve media pluralism (as well as freedom). Media ownership can thus create significant challenges to pluralism if owners use their economic power to restrict journalistic freedoms or interfere with the exercise of responsible journalism.»

3.3.3 En «føre var»-lov

Loven har et langt perspektiv og skal fungere som en forsikringspolise for en medieframtid vi vet lite om. Det er dette som ligger i at medieeierskapsloven er en «føre var»-lov.

Det er et sentralt poeng at vi ikke vet hva slags eiere norske medier vil få i framtiden. De kan være norske eller utenlandske. De kan ha publisistiske formål og tradisjoner eller de kan ha politiske eller økonomiske ambisjoner som de ønsker å fremme gjennom sine mediekanaler.

Det vi vet er at jo større eierkonsentrasjon vi åpner for i Norge, jo større kan konsekvensene bli ved et ev. oppkjøp. For eksempel antar departementet at Mecoms oppkjøp ville gitt grunnlag for større bekymring dersom det hadde skjedd i dag, etter sammenslåingen av A-pressen og Edda media til ett selskap. Det er også grunn til å tro at interessen for oppkjøp vil øke jo større og økonomisk sterkere nasjonale aktører er.

3.3.4 Konsekvensene av teknologisk utvikling

Noen høringsinstanser viser også til at i og med framveksten av Internett og nye medier er meningsmarkedet blitt så stort, at behovet for eierbegrensninger innenfor de redigerte massemediene er blitt mindre eller har falt bort.

Departementet er enig i at det blant annet er blitt langt flere arenaer å ytre seg på og å innhente informasjon fra enn før.

Dette betyr imidlertid ikke at det har blitt mange flere uavhengige kilder til profesjonell journalistikk om norsk politikk og norske samfunnsspørsmål, som er den delen av pressens virksomhet som er særlig demokratisk viktig og som begrunner tiltak som den direkte pressestøtten.

Departementet legger også til grunn at det fortsatt er de redigerte massemediene som har den viktigste funksjonen ift. nyhetsformidling, kritisk journalistikk, dagsordensetting, samfunnsdebatt osv. Det er noe helt annet å ytre seg på Dagsrevyen eller i VG enn å ytre seg på Twitter. Og en forside i Aftenposten vil i normale tilfeller sette den offentlige dagsorden på en helt annen måte enn en privat bloggpost. De redigerte massemediene har også stor påvirkningskraft i offentligheten ved at de kan bruke ressurser på å følge opp konkrete eller generelle saker over lengre tidsperioder. Som drøftet i maktutredningen[10] har de redigerte mediene ved sin kanalvokterfunksjon *«… betydelig innflytelse over befolkningens dagsorden; hvilke spørsmål og saker befolkningen skal være opptatt av, og dermed også hva den ikke skal være opptatt av. Mediene tvinger med dette både publikum, politikere og andre samfunnsaktører til å forholde seg til visse journalistisk utvalgte saker eller emner.»*

---

[9] *«A free and pluralistic media to sustain European democracy»,* januar 2013 (http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf)

[10] St.meld. nr. 17 (2004-2005) *Makt og demokrati.*

Europarådets ministerkomité viser også til at Internett, sosiale medier og brukergenerert innhold gir nye muligheter, men at disse medienes evne til å påvirke opinionen ofte er avhengig av at innholdet blir gjengitt i «mainstream media».

Ser en på utviklingen i Norge har det de senere årene skjedd en ytterligere konsentrasjon av eierskap i media, senest gjennom sammenslåingen av A-pressen og Edda Media. I tillegg er det tendenser til økt redaksjonelt samarbeid innenfor mediekonsern. Avisbransjen er inne i et grunnleggende teknologiskifte og møter betydelige utfordringer, bl.a. knyttet til utvikling av forretningsmodeller for elektroniske plattformer. Departementet ser det derfor som sannsynlig at ulike former for kostnadsbesparende samarbeid vil bli mer utbredt. Selv om redaksjonelt samarbeid kan ha positive sider, vil det også kunne føre til en reduksjon av mangfoldet ved at antallet uavhengige journalistiske miljøer reduseres.

Også på et globalt nivå ser man tendenser til at konkurransen medfører en utvikling i retning av økt eierskapskonsentrasjon, hvor et mindre antall store aktører blir de dominerende.

Departementet er derfor ikke enig i at framveksten av nye medieplattformer har redusert behovet for medieierskapsloven.

3.3.5 Hvorfor er ikke konkurranseloven tilstrekkelig?

Flere høringsinstanser framhever at konkurranseloven er tilstrekkelig til å ivareta medieeierskapslovens formål, og at en særskilt medieeierskapslov er unødvendig.

Departementet kan ikke slutte seg til dette synspunktet, og viser til at de to lovene har ulike formål og at vurderingen av hvilken grad av konsentrasjon som skal tillates vil kunne være ulik etter de to lover.

Formålet med medieeierskapsloven er ikke å sikre effektiv konkurranse eller økonomisk effektivitet, men å *«fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud»*. Loven regulerer dermed konsentrasjon av kontroll over opinionen/samfunnsdebatten, ikke konsentrasjon av markedsmakt i økonomisk forstand. Spørsmålet ved vurdering av et oppkjøp eller sammenslåing etter medieeierskapsloven er derfor ikke om det vil føre til prisøkninger eller svekket konkurranse, men om det kan gi aktører eierposisjoner som kan svekke innholdstilbudet til publikum eller som kan utnyttes til å fremme egne politiske eller økonomiske mål.

Medieeierskapsloven verner derfor om demokratiske verdier som vanskelig kan defineres ut fra rent økonomiske begreper, eller dekkes av konkurranselovens formål om samfunnsøkonomisk effektivitet. For eksempel kan lave etableringsbarrierer på mediemarkedet, eller effektiv konkurranse på annonsemarkedet, i seg selv ikke hindre framtidige medieeiere fra å bruke sine mediekanaler til å påvirke opinionen eller den politiske dagsordenen ut fra egne politiske eller økonomiske interesser.

Ekspertgruppen har ikke vurdert dette spørsmålet direkte i og med at mandatet ble tolket slik at gruppen ikke skulle vurdere grunnlaget for loven. Gruppen viser imidlertid til at spørsmålet *«om konkurranseloven alene kan sikre mediemangfoldet er* […] *vurdert ved tidligere anledninger»* og peker konkret på departementets drøftelse i Ot.prp. nr. 81 (2003-2004).

Gruppen omtaler også forholdet til konkurranseloven mer direkte i forbindelse med drøftelsen av behovet for egne regler om vertikal integrasjon (jf. s. 126):

> «Konkurranseloven og medieeierskapsloven har ikke sammenfallende formål. Et spørsmål er likevel om konkurranselovens formål fanger opp de hensynene som taler for å regulere vertikal integrasjon etter medieeierskapsloven. Konkurranseloven skal maksimere samfunnsøkonomisk lønnsomhet (velferd). Konkurransetilsynet skal således inkludere ulike former for eksterne virkninger i sin analyse av foretakssammenslutninger. En konkurranseanalyse skal dermed i prinsippet kunne ta hensyn til at en foretakssammenslutning eksempelvis øker faren for at eieren med kontroll over en dominerende mediebedrift, kan ha mulighet til informasjonsvridning basert på for eksempel en ideologisk agenda.
>
> […]
>
> I praksis vil imidlertid pluralisme og ytringsfrihet være verdier som er vanskelig å måle i en samfunnsøkonomisk velferdsanalyse. Dette vil i så fall øke behovet for en egen medieeierskapsregulering ut over kontrollen etter konkurranseloven. Et eksempel vil kunne være muligheten til å ta hensyn til at en dominerende aktør i fremtiden, vil kunne ønske å avvike fra rent profittmaksimerende atferd ved å foreta informasjonsvridning basert på en ideologisk agenda. Kontroll over en distribusjonskanal kan da være et verktøy for å stenge konkurrenter ute, selv om dette ikke ville vært lønnsomt fra et rent profittmaksimerende per-

spektiv. Dersom den som kontrollerer innsatsfaktoren eller distribusjonskanalen, ut fra andre hensyn enn å maksimere profitt, har en interesse i at visse typer meninger ikke distribueres, så vil det dermed være en betydelig risiko for at dette ikke fanges opp fullt ut av konkurransereglene. I anvendelsen av konkurransereglene legges det som hovedregel til grunn at aktørenes målsetting er å maksimere profitt. En hovedforskjell ligger også i at medieeierskapslovens formål om å sikre ytringsfriheten og de reelle ytringsmuligheter, kan sies å ha et mer langsiktig perspektiv enn konkurranseloven. Medieeierskapsloven skal være en forsikring mot at strukturer som vurderes som uheldige blant annet med hensyn til å sikre ytringsfrihet, kan oppstå i fremtiden og da relativt langt inn i fremtiden.

En annen forskjell mellom konkurranseloven og medieeierskapsloven er at det er et særlig behov for armlengdes avstand fra lovgiver i saker knyttet til medieeierskap. Klageordningen etter konkurranseloven innebærer at det overordnede departement både foretar faglig og politisk overprøving. Dette er ikke forenlig med medieeierskapslovens formål.»

Departementet slutter seg til ekspertgruppens vurdering av forskjellen mellom de to lovenes formål og virkeområde. Argumentasjonen tilsier etter departementets vurdering at konkurranseloven heller ikke på mer generelt grunnlag kan ivareta medieeierskapslovens formål, ved regulering av horisontal konsentrasjon og samarbeidsavtaler i mediemarkedet.

I en deklarasjon fra 31. januar 2007 uttaler Europarådets ministerkomité at en regulering som bare fremmer konkurranseevnen og markedseffektivitet kan føre til at det ikke lenger er tilstrekkelig mange uavhengige og autonome kanaler, som er i stand til å presentere et mangfold av ideer og meninger til offentligheten.[11]

Leveson-rapporten[12] understreker også forskjellene mellom konkurransevurderinger og vurderinger av mediemangfold, og slår fast at det er behov for andre og strengere regler for medieeierskap enn det som følger av generell konkurranserett:

«… the importance of plurality of news and current affairs provision is a qualitatively different issue to those arising from general competition concerns.[…] There are very few existing mechanisms to protect that plurality. Obviously competition law applies in media markets, which should prevent any abuse of a monopoly position. But it must be the case that a problematic loss of plurality could occur without necessarily giving rise to competition concerns. […] The levels of influence that would give rise to concerns in relation to plurality must be lower, and probably considerably lower, than the levels of concentration that would give rise to competition concerns.»

---

11 *«Concerned that policies Concerned that policies designed to promote solely the competitiveness of media systems and market efficiency, tending to reduce ownership-related restrictions, can ultimately be detrimental to the common interest if, as a result, there are no longer sufficient independent and autonomous channels capable of presenting a plurality of ideas and opinions to the public, in order to ensure the existence of adequate space for public debate on matters of general interest;…»* Declaration of the Committee of ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration, 31. januar 2007

12 An inquiry into the culture, practices and ethics of the press: report [Leveson] Volume 3, s 1470 og EXECUTIVE SUMMARY s. 29 og 30.

4 Regulering av medieeierskap i andre land

EU/EØS

Reguleringen av medieeierskap er i dag ikke harmonisert i EU og EØS, og det er altså ikke lovgivning om medieeierskap på fellesskapsnivå. Debatten om mediemangfold i EU har imidlertid pågått i lengre tid. På 1990-tallet ble det drøftet om mediemangfold burde reguleres på EU-nivå, men diskusjonene førte ikke fram til enighet om spørsmålet. EU-kommisjonen har fra 2007 fulgt en trestegstilnærming for å fremme debatten om mediemangfold i EU. I første omgang ble det foretatt analyser av hva medlemslandene gjør for å fremme mediemangfold. Trinn to var å gjennomføre den såkalte indikatorundersøkelsen, som hadde som formål å utvikle et måleverktøy *«… for assessing risks for media pluralism in the EU Member States and identifying threats to such pluralism based on a set of indicators, covering pertinent legal, economic and socio-cultural considerations.»* Trinn tre ble igangsatt høsten 2011, da EU-kommisjonen oppnevnte en uavhengig ekspertgruppe («High-Level Group») som skal arbeide med spørsmål knyttet til frie medier og pluralisme: *«The group is intended to draw up a report for the Commission with recommendations for the respect, protection, support and promotion of pluralism and freedom of the media in Europe.»* Blant flere problemstillinger som Kommisjonen har bedt gruppen om å analysere og presentere anbefalinger knyttet til, er *«[t]he question of the concentration of media ownership and its consequence for media freedom/pluralism and on the independence of journalists.»*.

Kommisjonens «High-Level Group» leverte sin rapport i januar 2013[1]. I rapporten redegjorde gruppen generelt for målsetningen om frie medier og pluralisme, og understreket at medienes frihet primært er knyttet til uavhengighet fra myndighetene, mens pluralisme i media er knyttet til medienes uavhengighet fra privat kontroll og disproporsjonal (utilbørlig) påvirkning fra en eller få økonomiske, sosiale og/eller politiske maktgrupperinger. Gruppen pekte på at eierkonsentrasjon kan utgjøre en betydelig utfordring for pluralismen, hvis eiere bruker sin økonomiske makt til å begrense den journalistiske frihet eller blande seg inn i utøvelsen av ansvarlig journalistikk.

Gruppen redegjorde også for en rekke utfordringer knyttet til pluralisme og frie medier, og presenterte ulike anbefalinger. Blant utfordringer som særlig er knyttet til eierskap, nevner gruppen følgende:

- Medieeieres og annonsørers mulige påvirkning av politikere og myndigheter,
- konsentrasjon av eierskap i kommersielle medier og påvirkningen dette kan ha i det politiske rom,
- mulige negative effekter på journalistisk kvalitet som følge av mediekonsentrasjon og endrede forretningsmodeller,
- mangel på transparent informasjon om eierskap i media, og
- potensielle konflikter som følge av journalisters nære bånd til kommersielle interesser.

Av konkrete tiltak foreslår gruppen blant annet at konkurransemyndighetene på EU-nivå og nasjonalt nivå bør ta hensyn til betydningen av pluralisme i media i sin håndheving av konkurransereglene, og sette i gang analyser av mediemarkedene med fokus på å avdekke mulige trusler for mangfoldet. Gruppen anbefaler også at ethvert regulatorisk rammeverk bør ta hensyn til det dynamiske medielandskapet, og omfatte alle typer journalistisk aktivitet uavhengig av medium. Gruppen slo også fast at EU både kan og bør spille en større rolle i å understøtte pluralisme og mediefrihet, og at det generelle regelverket på EU-nivå bør utvikles for å oppnå dette.

Belgia

På nasjonalt nivå reguleres medieeierskap i Belgia gjennom den generelle konkurranselovgivningen. I tillegg har de flamske og franske delene av landet egne regler som er relevante når det gjelder medieeierskap. I den flamske delen er det fastsatt restriksjoner på antall konsesjoner en aktør kan

[1] http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf

inneha for drift av FM-radio og regionale fjernsynsstasjoner. I den franske delen er det begrensninger på eierskap i lokal-TV. Reguleringsmyndighetene overvåker mediemarkedene i sine respektive deler av landet. Myndigheten i den flamske delen, Vlaamse Regulator voor de Media, rapporterer årlig om eierskapskonsentrasjon i medielandskapet for å skape åpenhet og transparens om slike forhold, men kan ikke treffe tiltak overfor aktørene.

Den franske myndigheten, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), fører tilsyn med om aktørene i den audiovisuelle sektoren har *signifikante eierstillinger.* Signifikante eierstillinger defineres ut fra terskelverdier for andeler av seere/lyttere og aksjer. Det samlede antall TV- eller radiostasjoner tilhørende én eier kan ikke ha kontroll over mer enn 20 prosent av seer- eller lyttertallene. Videre kan én eier ikke inneha mer enn 24 prosent av aksjene i to forskjellige radio- eller TV-stasjoner. Formålet er å hindre at signfikante eierstillinger utgjør en trussel mot ytringsmulighetene. Dersom en aktør får en signifikant eierstilling, vil CSA undersøke hvordan selskapet påvirker mangfoldet og eventuelt pålegge tiltak. Dersom det ikke oppnås enighet har CSA hjemmel til å vedta sanksjoner, for eksempel inndra konsesjoner.

Danmark

Danmark har ingen generell lovgivning for medieeierskap. Radio- og TV-nævnet har imidlertid ansvar for tildeling av radio- og fjernsynskonsesjoner. Ved tildeling av konsesjoner til fjerde og femte FM-radiokanal, har ett av vilkårene vært at konsesjonene ikke kan tildeles samme eier. Regelverket som gjelder allmennkringkastingsvirksomhet presiserer at det skal tilstrebes blant annet mangfold i programtilbudet, og at hensynet til informasjons- og ytringsfriheten skal vektlegges i programleggingen.

Frankrike

Konkurransemyndighetene og reguleringsmyndigheten for audiovisuelle tjenester, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), har overvåket konkurransen i mediemarkedene i Frankrike siden 2000. CSA håndhever bestemmelsene som skal sikre mangfold av eiere i mediemarkedene.

Reglene for dagspressemarkedet fastslår at en eier ikke kan drive eller kontrollere en dagsavis der opplaget utgjør mer enn 30 prosent av totalopplaget for denne typen dagsaviser. For nasjonalt bakkesendt fjernsyn er det fastslått at en aktør ikke kan stemme for eller eie (direkte eller indirekte) en andel av aksjene på mer enn 49 prosent i en analog eller digital fjernsynskanal. Tilsvarende grenser er 50 prosent for regionalt analogt bakkesendt fjernsyn og satellittsendt fjernsyn. Grensen er lavere for aktører som har eierandeler i to eller flere kringkastingsselskap (bakke- eller satellittsendt fjernsyn).

Videre er det ved tildeling av fjernsynskonsesjoner på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå en rekke regler som begrenser aktørenes handlingsrom. Reglene fastslår et tak på antall konsesjoner en aktør kan inneha og på den samlede rekkevidden til kringkasterne som aktøren driver.

Både på nasjonalt og regionalt nivå gjelder det også multimedieeierskapsregler ved tildeling av kringkastingskonsesjoner. Reglene forbyr tildeling av konsesjoner til aktører som innehar to av tre definerte posisjoner i fjernsyns-, radio og avismarkedet.

Italia

Italia har hatt regler for medieeierskap siden 1990. Da dagens reguleringsmyndighet AGCOM ble etablert i 1997, ble det implementert ytterligere bestemmelser om eierskapskonsentrasjon i lovverket. AGCOM har hjemmel til å gripe inn mot fusjoner og erverv, og kan i tillegg legge vekt på eiermessig mangfold ved tildeling av konsesjoner. Regelverket omfatter terskelverdier både for omsetning, kanaler og oppslutningsandeler, og konsesjoner.

Grensen for et medieselskaps direkte eller indirekte omsetning er satt til 20 prosent av den totale omsetningen i hele det kommunikasjonssystemet som mediekonsernet er en del av. Med kommunikasjonssystem menes kombinasjonen av de ulike sektorene hvor konsernet har aktiviteter. Disse sektorene er:

- Kringkasting – radio og fjernsyn,
- dagspresse/magasin/forlag («publishing»),
- kino, fjernsyn og musikk (produksjon og distribusjon) og
- reklame.

Reglene for dagspressemarkedet inneholder terskelverdier for når en aktør anses for å være dominerende på nasjonalt, regionalt og interregionalt nivå. Reglene for kringkastingsmarkedet omfatter nasjonale og lokale begrensninger på antall konsesjoner og potensiell utstrekning (antall lyttere) en aktør kan ha, og grenser for andel av oppslutning. Etter loven er aktørene pålagt meldeplikt til AGCOM og konkurransemyndighetene om

avtaler og handlinger som vil resultere i at selskapet får en dominerende eierstilling. Videre overvåker AGCOM regelmessig aktørenes eierstillinger i mediemarkedene. Det italienske lovverket inneholder ingen spesifikke bestemmelser om vertikal mediekonsentrasjon. Imidlertid eksisterer det bestemmelser som skal sikre at nettverksoperatører tilbyr kapasitet til tredjeparter på transparente og ikke-diskriminerende vilkår. For eksempel skal nettverksoperatører som har mer enn én konsesjon til analog kringkasting, sette av minst 40 prosent av overføringskapasiteten i sine digitale multiplexer til tredjeparter.

Nederland

I Nederland reguleres eierskap i mediene gjennom den generelle konkurranselovgivningen. I tillegg finnes det regler for tildeling av kringkastingskonsesjoner, som kan anses som et hinder for etablering i mediemarkedene. Commissariaat voor de Media (CvdM) forvalter regelverket og har ansvar for å overvåke og rapportere om utviklingen i de nederlandske mediemarkedene. Den nederlandske Media Act og Temporary Act Media Concentration inneholdt tidligere regler som la begrensninger for eierskap i kringkastings- og dagspressemarkedet. Lovgivningen ble opphevet i 2011, og i Nederland eksisterer det dermed ikke lengeren spesifikk regulering av eierskapskonsentrasjon i mediesektoren. Bakgrunnen synes å ha vært at lovgivningen hindret avisutgiveres muligheter til å utvikle seg i flere mediemarkeder, og at myndighetene antok at aviser ville legges ned dersom eierskapsbegrensningene ble opprettholdt. I tillegg ble det argumentert med at tilveksten av alternative nyhetskilder innebar at de store mediekonsernene fikk tilstrekkelig motvekt.

Spania

Spania har ingen spesifikk lovgivning om medieeierskapskonsentrasjon. Det foreligger imidlertid eierskapsbegrensninger knyttet til kringkastingssektoren. Kringkastingskonsesjoner tildeles av nasjonale myndigheter i samråd med de regionale reguleringsmyndighetene. Konsesjonsinnehaverne må oppfylle en rekke krav, særlig med hensyn til europeisk og ikke-europeisk eierskap. For at aktører utenfor EØS-land skal kunne tildeles konsesjon, kreves at spanske medieselskap har tilsvarende rettigheter til eierskap i kringkastingssektoren i staten det gjelder. Den nasjonale tilsynsmyndigheten avgir årlig rapport om utviklingen i telekommunikasjonsmarkedet og markedet for audiovisuelle tjenester.

Sverige

I Sverige er det ingen spesifikk lov som regulerer medieeierskap. Det finnes imidlertid regler i Radio och TV-lagen som skal sikre ytringsfrihet, mangfold og tilgjengelighet. Siden 1. august 2010 har Myndigheten för radio och TV forvaltet både innholdsregulering og konsesjons- og registreringsordningene. Ved tildeling av en konsesjon kan myndighetene gi vilkår som begrenser konsesjonsinnehaverens muligheter til å foreta endringer i eierskapsstrukturen. I tillegg er det generelle bestemmelser om tildeling av konsesjoner. Myndigheten för radio och TV publiserer årlige rapporter om sitt tilsyn med utviklingen i mediemarkedene.

Storbritannia

Communications Act (2003) inneholder regler om medieeierskap. Loven forvaltes av reguleringsmyndigheten Office of Communications (Ofcom). Ofcom har ansvar for å evaluere medieeierskapsreglene, og skal anbefale endringer til Secretary of State[2] minimum hvert tredje år. Secretary of State og parlamentet avgjør deretter om de anbefalte endringene skal implementeres i lovverket. Medieeierskapsreglene inneholder restriksjoner på hvem som kan tildeles kringkastingskonsesjoner og antall konsesjoner den enkelte kan ha, samt begrensninger på eierandeler i selskap som har kringkastingskonsesjoner, multimedieeierskapsregler og spesifikke regler om fusjoner mellom medieforetak.

Multimedieeierskapsreglene gjelder for radio-, fjernsyns- og dagspressemarkedene, og forhindrer at et selskap kan ha konsesjon til en regional allmennkringkaster (Channel 3) og samtidig ha kontroll med 20 prosent eller mer av opplaget i dagspressemarkedet nasjonalt. I tillegg til disse reglene på regionalt og nasjonalt nivå, finnes bestemmelser på lokalt nivå.

Fusjoner mellom medieselskaper vurderes etter den generelle konkurranselovgivningen. I tillegg kan Secretary of State ved en fusjon anmode Ofcom om å utføre en såkalt *public interest test.* Ofcom vil i slike tilfeller undersøke for

[2] Secretary of state for Culture, Olympics, Media and Sport. «Secretary of state» er tittelen for visse medlemmer av den britiske regjeringen. Secretary of State har overordnet ansvar; enkelte fagministre underlagt dem kalles Minister of State.

eksempel hvordan fusjonen vil påvirke mangfoldet av aktører og innholdet i mediet.

Reguleringen har de senere årene blitt liberalisert ved at flere bestemmelser om medieeierskap er blitt opphevet. Reguleringen av medieeierskap i Storbritannia er for tiden under evaluering. Ofcom fikk høsten 2011 i oppdrag fra Secretary of State å utrede en rekke spørsmål knyttet til medieeierskap og pluralisme.

Ofcoms vurderinger skal bidra til utredningen fra The Leveson Inquiry, som er et utvalg som ble nedsatt i kjølvannet av «News of the World»-saken sommeren 2011. The Leveson Inquiry leverte sin rapport i november 2012. Rapporten redegjør for vurderinger og anbefalinger på en rekke mediespørsmål, derunder mangfold og medieeierskap.

Leveson-rapporten understreker blant annet behovet for mangfold i media, for å unngå at enkeltaktører får for stor innflytelse over de politiske prosessene. Rapporten viser til at de gjeldende reglene gir grunnlag for inngrep overfor fusjoner innenfor mediemarkedene dersom hensynet til mediemangfoldet tilsier det, men mener det også kan være behov for en inngrepsmulighet overfor organisk vekst i mediemarkedene som kan true mangfoldet. Rapporten tar derfor til orde for å følge utviklingen i mediemarkedene ved jevnlige «plurality reviews». I tråd med anbefalinger fra Ofcom, foreslår ikke Leveson-rapporten innføring av faste eierskapsgrenser i mediemarkedene, men foreslår at Ofcom i samarbeid med bransjen utreder metoder for å fastsette hvilke nivåer som vil kunne utgjøre en trussel mot mangfoldet. Rapporten anbefaler også at de grenser for innflytelse som gir grunn til bekymring i relasjon til mangfold i media bør være lavere, og trolig betydelig lavere, enn den grad av konsentrasjon som gir grunn til bekymring etter en konkurranserettlig vurdering.

Tyskland

De tyske delstatene har egne medietilsyn, som har kompetanse til å regulere kringkasting (TV og radio). Siden 1997 har Tyskland hatt en egen uavhengig reguleringsmyndighet på nasjonalt nivå for eierskapskonsentrasjon i TV; Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Mediebereich (KEK). KEK arbeider for meningsmangfold i nasjonalt kringkastede TV-programmer, og fungerer som beslutningsorgan og formidler for reguleringsmyndighetene på forbundsstatsnivå.

Det følger av tysk rett om privatkringkasting at ingen kan kontrollere mer enn 30 prosent av landets seeroppslutning. Et erverv som vil bringe en aktør over denne grensen vil ikke tillates. I tillegg kan KEK pålegge private kringkastere som overskrider 30 prosent-terskelen ved organisk vekst, å overholde regler som forhindrer disse å utøve en «vorherrschende Meinungsmacht» (dominerende påvirkning på den offentlige mening). Slik påvirkning anses å foreligge dersom:

- alle TV-kanaler som kontrolleres av ett selskap har en seeroppslutning på 30 prosent eller mer, eller
- alle TV-kanaler som kontrolleres av ett selskap har en seeroppslutning på 25 prosent eller mer, samtidig som selskapet har en dominerende posisjon i et relevant og relatert marked (f.eks. radio, dagspresse, reklamevirksomhet, produksjon av TV-program), og en samlet vurdering av selskaps medieaktiviteter innenfor fjernsyn og relaterte markeder tyder på at selskapets påvirkning er sammenlignbar med en publikumsoppslutning på 30 prosent (i TV-markedet).

Dersom et selskap oppnår en slik posisjon, vil KEK pålegge tiltak for å redusere publikumsoppslutningen, slik at selskapet kommer under terskelverdiene. Slike tiltak kan være å påby selskapet å tilby sendetid til uavhengige kringkastere, kreve eierandeler i selskapet overdratt, eller at aktøren påbys å selge selskaper som er aktive i relevante og relaterte markeder.

I enkelte forbundsstater eksisterer det i tillegg multimedieeierskapsregler knyttet til dominerende stilling for aktører i dagspresse- og lokalkringkastingsmarkedene. I vurderingen av eiernes påvirkningsmuligheter på sine kringkastingskanaler, legger KEK vekt på aksjepostens størrelse samt stemmerettsbegrensninger, men også andre faktorer som har innflytelse på kringkasterens redaksjonelle beslutninger.

Østerrike

Etter østerriksk lovgivning er dagspresse, fjernsyn og radio ansett som separate markeder og er regulert under ulike regelverk.

Lov om privat radiokringkasting gjelder for virksomheter som formidler radiokanaler via bakkenettet, i kabelnettet og via satellitt. Lovens virkeområde er ikke utvidet til å omfatte radio som formidles via elektroniske kommunikasjonsnett (web-radio). Privat radiokringkasting i Østerrike forutsetter konsesjon. Lovens regler om eierstilling fastslår at en person eller et partnerskap kan inneha flere lisenser for radiokringkasting i det analoge bakkenettet så lenge ikke dekningsområ-

det av slike lisenser overlapper. Videre kan personer/partnerskap holde flere konsesjoner for radiokringkasting i det digitale bakkenettet, så lenge ikke flere enn to av de dekningsområder som omfattes av slike lisenser overlapper hverandre. Loven inneholder også bestemmelser som setter begrensning på antall innbyggere som kan anses for omfattet av et gitt dekningsområde.

Lov om audiovisuelle medietjenester, som gjelder for levering av TV-tjenester både ved hjelp av trådløs overføring i bakkenettet, via satellitt og i elektroniske kommunikasjonsnett, setter visse begrensninger for blant annet utenlandsk eierskap i østerriksk TV-virksomhet. Loven har også visse begrensinger for multimedieeierskap. Tillatelse til å sende TV-tjenester kan ikke gis dersom personen/partnerskapet samtidig har eierskap i virksomhet som dekker en viss andel av området innenfor dagspresse, radio, kabelnett mv. Vurderingen av om det foreligger eierskap i slik virksomhet, baseres på om andelen av aksjekapitalen, andelen av stemmene eller andre forhold gir mulighet for å utøve en bestemmende innflytelse.

Mediekonsentrasjon knyttet til TV-tjenester som leveres via elektroniske kommunikasjonsnett er ikke underlagt særskilt regulering etter loven.

USA

The Federal Communications Commission (FCC) forvalter den amerikanske Telecommunications Act, som trådte i kraft i 1996. Loven pålegger FCC å evaluere eierskapsreglene hvert fjerde år for å fastslå om disse virker til allmennhetens beste. Regler som ikke virker til allmennhetens beste skal oppheves eller modifiseres. Regelverket for medieeierskap gjelder markedene for radio, fjernsyn og aviser, og FCCs praksis ved tolkningen av loven er kodifisert i Code of Federal Regulations. Ved tildeling av konsesjoner til kommersiell lokalradio er det begrensninger knyttet til antall konsesjoner en aktør kan inneha. Det samme gjelder lokale fjernsynsstasjoner, hvor utgangspunktet er at man ikke kan eie mer enn én stasjon i samme marked. Konsesjon til nasjonale kommersielle fjernsynsstasjoner skal ikke gis, dersom det medfører et direkte eller indirekte eierskap i fjernsynsstasjoner med til sammen mer enn 39 prosent totalt av nasjonalt nedslagsfelt (antall husstander stasjonene kan nå). Videre er det regler som setter restriksjoner for muligheten til å eie både radio- og fjernsynsstasjoner, samt for muligheten for eiere av dagspressen til å eie radio- og fjernsynsstasjoner.

5 Lovens formålsbestemmelse

5.1 Gjeldende rett

Medieeierskapslovens formål er ifølge § 1 å *«fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud»*.

Av Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* fremgår det at det sentrale formålet er å fremme «de reelle ytringsmuligheter»:

> «Av disse er det sentrale formålet med loven å fremme de reelle ytringsmuligheter. Det er imidlertid nær sammenheng mellom dette og de to øvrige elementene i formålet. Et erverv av eierandel vil innebære en risiko for å påvirke de reelle ytringsmuligheter snarere enn ytringsfriheten som sådan. For å betone sammenhengen med ytringsfriheten som idé og grunnleggende prinsipp er imidlertid dette særskilt nevnt i formålsbestemmelsen. Det er også en nær sammenheng mellom de reelle ytringsmuligheter og det faktiske mangfold i massemedia. Alternativet 'et allsidig medietilbud' er derfor tilføyd ved siden av hovedalternativet, de reelle ytringsmuligheter.»

Departementet legger til grunn at «reelle ytringsmuligheter» refererer både til ytringsmulighetene for den enkelte og til ytringsmulighetene samlet sett, dvs. muligheten for å få et mangfold av ytringer fram i offentligheten. Like sentralt er medienes funksjon som kilder til nyheter og informasjon, jf. alternativet «et allsidig medietilbud». Effekten av eierkonsentrasjon på de «reelle ytringsmuligheter» og «et allsidig medietilbud» ligger dermed i at konsentrasjon kan redusere bredden i det innholdstilbudet som er tilgjengelig og de reelle mulighetene til å ytre seg i offentligheten gjennom de redigerte kanalene.

Det fremkommer videre av forarbeidene til loven, jf. Ot.prp. nr. 81 (2003-2004), at det også er et mål å sikre mot eierposisjoner som kan misbrukes og utnyttes for å fremme eiernes egen politiske eller økonomiske agenda:

> «Kontroll over nyhendeformidlinga gir stor potensiell påverknadskraft over opinionen. Demokratiomsyn tilseier at denne påverknadskrafta ikkje bør vere konsentrert hos ein eller nokre få aktørar.»

Dette har også en kobling til målet om å fremme de «reelle ytringsmuligheter», jf. at man kan tenke seg tilfeller hvor det kan være i en eiers politiske eller økonomiske interesse å stenge enkeltstemmer ute.

5.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet

Ekspertgruppen skulle ifølge mandatet *«ta utgangspunkt i medieeierskapslovens formål»*, og har derfor ikke konkret vurdert behovet for endringer i lovens målformulering. I høringsnotatet la departementet til grunn at lovens målformulering er dekkende for de politiske målene på området og gikk derfor ikke inn for noen endringer på dette punktet.

5.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene stiller seg bak lovens formålsbestemmelse og støtter forslaget om å videreføre denne.

5.4 Departementets vurdering

Som nevnt skal loven ikke først og fremst verne den formelle/materielle ytringsfriheten (dvs. friheten fra forhåndssensur eller rettslig ansvar), men den *reelle* ytringsfriheten. En viktig forutsetning for reell ytringsfrihet er et mangfold av frie og uavhengige massemedier. Massemediene kan i denne sammenheng anses som en infrastruktur for formidling av informasjon og ytringer til offentligheten. Kontrollen over denne infrastrukturen gir mediene en kanalvokterfunksjon – bl.a.

ved at de setter dagsorden og påvirker hva som skal bringes fram for offentligheten.

Som nevnt under drøftelsen av grunnlaget for loven, jf. kap. 3, legger departementet derfor til grunn at lovens formål i praksis inneholder to hovedelementer:

1. For det første skal loven sikre et mangfold av ytringer og informasjon i offentligheten (jf. «de reelle ytringsmuligheter» og «et allsidig medietilbud»). Gjennom å sette begrensninger for konsentrasjon av eierskap sikrer loven kvantitativt mangfold i mediemarkedet. Slikt mangfold, i betydningen mangfold av medieaktører og eiere, er i denne sammenheng først og fremst et virkemiddel for å sikre publikum et mangfoldig innholdstilbud og tilgang til et mangfold av uavhengige ytringskanaler.
2. For det andre skal loven sikre mot eierposisjoner som kan utnyttes for å fremme eiernes egen politiske eller økonomiske agenda. Dette kan knyttes til alle tre alternativer i formålsbestemmelsen, og til den demokratiske begrunnelsen for ytringsfriheten (jf. Grl. § 100 første ledd *«…Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse»)*. Det er ellers dette som ligger i betegnelsen av loven som en «føre var»-lov. Loven har et langsiktig perspektiv, der det må tas hensyn til at mediemarkedet stadig blir mer internasjonalt og at eierskap i store mediekonsern raskt kan endre seg. (F.eks. kan man derfor ikke ta for gitt at framtidige eiere vil respektere prinsipper om redaksjonell uavhengighet.)

Departementet viser for øvrig til ekspertgruppens gjennomgang av lovformålet i rapportens pkt. 4.2 – 4.4.

Selv om denne todelingen av formålet ikke gjenspeiles direkte i dagens målformulering, legger departementet til grunn at lovens § 1 i praksis er dekkende for de politiske målene på området. Departementet går derfor ikke inn for noen endringer på dette punktet.

6 Virkeområde

6.1 Gjeldende rett

Virkeområdet til gjeldende lov er dagspresse, fjernsyn, radio og elektroniske medier.

Elektroniske medier ble omfattet av lovens virkeområde etter en lovendring i 2004, jf. Ot.prp. nr. 81 (2003-2004). Selv om elektroniske medier etter dette er formelt omfattet av lovens virkeområde, er det ikke fastsatt grenser for eierskap i slike medier, og loven gir ikke Medietilsynet hjemmel til å gripe inn mot erverv i elektroniske medier. I praksis innebar utvidelsen av virkeområdet derfor først og fremst at det ble en definert oppgave for tilsynet å holde oppsikt med utviklingen av et marked for elektroniske medier og eventuelle oppkjøp i dette markedet. I tillegg vil Medietilsynet legge vekt på eierskap i elektroniske medier i vurderingen av konsekvensene av erverv innenfor andre markeder.

6.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet

Ekspertgruppen foreslo å utvide lovens virkeområde noe i forhold til dagens lov, i hovedsak ved å samordne virkeområdet med virkeområdet til lov av 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media. Ekspertgruppen viste til at lov om redaksjonell fridom *«har fokus på medier som anses sentrale for produksjon og formidling av nyhetsstoff og samfunnsdebatt»*[1] og at *«Tilsvarende hensyn er viktige også for de formål medieeierskapsloven skal ivareta»*. Departementet sluttet seg i høringsnotatet til ekspertgruppens forslag om utvidelser, og viste til at medieeierskapsloven og loven om redaksjonell fridom i media utgjør gjensidig utfyllende virkemidler som skal fremme det samme settet av mediepolitiske mål.

Når det gjelder trykt presse innebar forslaget at også periodiske publikasjoner med lavere utgivelsesfrekvens enn dagspressen (minst to utgivelser per år) vil omfattes, forutsatt at de hovedsakelig driver journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt.

Når det gjelder radio og fjernsyn ble det presisert at begrepene bare omfatter kringkasting, dvs. innhold som er ment eller egnet til å mottas direkte og samtidig av allmennheten. Det innebærer blant annet at auditive og audiovisuelle bestillingstjenester ikke anses som radio eller fjernsyn. Etter forslaget vil det fortsatt ikke sondres mellom de ulike typer programmer som sendes av kringkaster.

Når det gjelder elektroniske medier ble det, etter modell av lov om redaksjonell fridom i media, foreslått å presisere at det som omfattes er elektroniske massemedier, herunder audiovisuelle og auditive bestillingstjenester, som har tilsvarende formål og funksjon som dagspresse og andre periodiske publikasjoner, eller kringkasting. Forslaget innebar at uredigerte elektroniske medier som blogger og sosiale medier ikke ble omfattet, og at definisjonen av elektroniske medier i medieeierskapsloven ikke vil samsvare med AMT-direktivets definisjoner av audiovisuelle medie- og bestillingstjenester. Eksempelvis ville nettradio og lydpodcast kunne omfattes, mens tjenester som filmleie («klikkefilm») ikke ville omfattes.

Medieeierskapslovens virkeområde ble også foreslått avgrenset mot medier som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring og medier som hovedsakelig er rettet mot medlemmer eller tilsatte i organisasjoner, foreninger etc. Unntaket vil typisk kunne omfatte trykte publikasjoner, men kan gjelde for alle typer medier.

6.3 Høringsinstansenes synspunkter

6.3.1 Elektroniske medier

Det er ulike oppfatninger blant høringsinstansene om lovens virkeområde, særlig når det gjelder

[1] *«Departementet legg til grunn at lova bør avgrensast til dei media som har som føremål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyhende, aktualitetsstoff og debatt, inkludert dagsaviser og andre periodiske publikasjonar, kringkastarar og elektroniske massemedium som har tilsvarande føremål og funksjon som slike medium.»* (Pkt. 1.3, Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell fridom i media*)

elektroniske (digitale) medier. I hovedsak deler instansene seg også her i to grupper.

A-pressen mener generelt at lovens virkeområde må omfatte alle medier som har innflytelse på meningsdannelsen i samfunnet, uavhengig av om de er redaktørstyrt eller ikke, inkludert sosiale medier. *A-pressen* viser til at ytringsfriheten som prinsipp er medienøytralt, og mener at en begrensning av loven til redaktørstyrte medier ikke samsvarer med lovens formål. Loven bør likebehandle medietypene, slik at en unngår en særregulering og strengere regulering av redaktørstyrte medier. Derfor bør virkeområdet avspeile det som i høringsnotatet blir beskrevet som *«de mediene som i praksis fungerer som kilder til nyhets- og aktualitetsstoff og som fora for (i vid forstand) politisk samfunnsdebatt»*. De viser også til at sosiale medier (som Facebook og Twitter) har direkte innvirkning på meningsdannelsen i samfunnet, blir benyttet av publikum som kilder for informasjon, og at slike «*media-like*» virksomheter konkurrerer direkte med de redaktørstyrte mediene om samme inntektsgrunnlag. *A-pressen* mener samtidig sterke hensyn taler for at de digitale mediene ikke blir regulert, og viser til at det er fare for at en for snever avgrensning vil innebære negativ forskjellsbehandling av redaktørstyrte medier, som vil svekke deres evne til å ivareta sitt samfunnsoppdrag digitalt. Rent praktisk er det også utfordringer med å finne adekvate målemetoder.

Fagpressen mener at loven ikke bør endres når det gjelder elektroniske medier, men at digitalt eierskap som i dag bør kunne trekkes inn i en helhetsvurdering, uten at det fastsettes grenser for slikt eierskap. Det relevante markedet må imidlertid også omfatte nye tjenester som Facebook, Twitter og andre som formidler nyhetsstoff og legger til rette for offentlig debatt.

Mediebedriftenes landsforening mener loven ikke bør endres til å omfatte eierskap i elektroniske medier, men at dette som i dag bør kunne trekkes inn i en helhetsvurdering uten egne grenser for eierskap. *MBL* mener det relevante markedet også må omfatte nye tjenester som Facebook, Twitter og andre. *MBL* viser til at slike medier fyller minst de fire første kriteriene i ekspertgruppens liste over kriterier for om medier inngår i samme marked. *MBL* mener loven må ta hensyn til dette, også fordi disse kanalene henter inntekter i direkte konkurranse med de tradisjonelle meningsbærende mediene.

Schibsted Media Group mener det elektroniske mediemarkedet i utgangspunktet ikke bør lovreguleres, og viser til at det er vanskelig å definere totalmarkedet og like vanskelig å bli enige om hvordan meningspåvirkningen faktisk fungerer. En regulering vil ifølge *Schibsted* skape betydelige problemer for aktørene. Dersom det elektroniske markedet likevel skal lovreguleres, mener *Schibsted* alle meningsdannende aktører bør fanges opp av totalmarkedet. Forslaget til virkeområde definerer derfor meningsmangfoldet i mediemarkedet for snevert, i og med at tunge internasjonale aktører, sosiale medier, digitale nisjeprodukter og hele fagpressen blir holdt utenfor. *Schibsted* viser bl.a. til at den offentlige samtale og meningsdannelse i stor grad har beveget seg over til ulike typer sosiale medier, og at den foreslåtte avgrensningen innebærer at tunge utenlandske aktører kan bygge opp en sterk posisjon i Norge uten å omfattes av loven.

Telenor mener det er problematisk å regulere det elektroniske markedet fordi flere av de dominerende aktørene er utenlandske og ikke vil omfattes av reguleringen, noe som bl.a. kan føre til konkurransevridninger til ulempe for norske aktører. Dersom elektroniske medier skal reguleres, bør det verken fastsettes egne eierskapsgrenser for slike medier, eller innføres en regulering der elektroniske medier tilordnes andre medier. I stedet bør det vurderes hvordan konkrete oppkjøp påpirker konkurransesituasjonen og ytringsfriheten i det enkelte tilfelle. Dersom elektroniske medier blir omfattet, støtter *Telenor* departementet i at definisjonen i medieeierskapsloven ikke bør tilsvare definisjonen av audiovisuelle medie- og bestillingstjenester som definert i AMT-direktivet.

Konkurransetilsynet har for så vidt ikke innvendinger til forslaget til virkeområde, men peker på at det i dagens digitale virkelighet kan være utfordrende å skille klart mellom redaktørstyrt journalistisk innhold og medier for formidling av dette, og annen innholdsproduksjon og formidling. Konkurransetilsynet peker også på at sosiale medier representerer en betydelig og viktig kanal for mangfold og ytringsmuligheter.

Norsk Redaktørforening har i utgangspunktet ikke innvendinger til forslaget om virkeområde, og mener det kan virke naturlig å ta utgangspunkt i definisjonen fra lov om redaksjonell fridom i media, noe som vil gi lovmessig konsistens i avgrensningen av de journalistiske mediene. Men *Redaktørforeningen* setter spørsmålstegn ved avgrensningen og målingen av markedsmakt særlig på det digitale markedet. *Redaktørforeningen* viser til at utviklingen av digitale nettsteder og tjenester (typisk Google og Facebook) forrykker den tradisjonelle balansen, og at det i framtiden vil

kunne være nettjenester med betydelig innvirkning på norsk meningsdannelse, og med stor markedsmakt, som ikke er redaktørstyrte. Disse vil ikke være innenfor lovens virkeområde.

Medietilsynet støtter forslagene til utvidelse av lovens virkeområde, og ser positivt på å samordne virkeområdet med lov om redaksjonell fridom i media. *Medietilsynet* er også enig i at lovens virkeområde i forhold til elektroniske medier avgrenses til elektroniske massemedier som har tilsvarende formål og funksjon som dagspresse/periodiske publikasjoner eller kringkasting. Videre støttes forslaget om å avgrense virkeområdet til de redaktørstyrte og redigerte mediene, noe som innebærer at det trekkes et skille mot blogger og sosiale medier. *Medietilsynet* støtter også forslaget om å legge til grunn en annen definisjon av elektroniske medier enn AMT-direktivet, slik at underholdningstjenester på nett, f.eks. filmleie, ikke blir omfattet.

Berner Gruppen støtter forslaget og mener tiden for lengst er inne til at også elektroniske medier inkluderes i medieeierskapsloven – på linje med andre medieplattformer. *Berner Gruppen* viser til at de tradisjonelle mediehusene har bygd opp de sterkeste posisjonene også på nett.

Norsk Journalistlag støtter forslaget om å samordne virkeområdet med lov om redaksjonell fridom i media, og mener dette sikrer de journalistiske medienes demokratiske funksjon som kanal for informasjon og meningsdannelse. *Norsk Journalistlag* støtter også departementets prinsipielle tilnærming til regulering av eierskap i de elektroniske mediene, men anser det mer praktisk og i tråd med medieutviklingen og åpne for et nytt fjerde marked framfor å regne elektroniske medier inn i dagens markeder.

Familie og Medier støtter forslaget til avgrensning av virkeområde.

6.3.2 Fagpresse

Fagpressen mener fagblader, tidsskrifter og magasiner både på papir og i elektronisk utgave bør telles med når eierprosentene skal utregnes. *Fagpressen* viser til at denne delen av norsk presse blir stadig viktigere nyhets- og aktualitetsmessig, siden pressen generelt har færre spesialister enn tidligere. *Fagpressen* viser også til at fagpressen er blitt inkludert i loven om redaksjonell fridom i media.

Norsk Journalistlag stiller spørsmål ved om fag- og ukepressen fremdeles bør holdes helt utenfor reglene om eierskapsbegrensninger, men mener at dersom fagpressen skal reguleres bør den defineres som et eget marked.

Schibsted Media Group er kritiske til at fagpressen holdes utenfor lovens virkeområde. *Schibsted* viser bla. til at fagpressen arbeider iht. redaktørplakaten, at svært viktige samfunnsdebatter foregår her, og at tidsskrifter og aviser får stadig flere likhetstrekk ettersom hurtige digitale medier tar over mer av dagspressedebatten.

6.3.3 Trykt skrift

Medietilsynet mener ut i fra lovens formål at kravet til antall årlige utgivelser for periodiske publikasjoner bør settes høyere enn to utgaver per år, slik at publikasjonene har en mer reell dagsordenfunksjon.

6.3.4 Kringkasting

Altibox ønsker en avklaring av definisjonen på kringkasting, og viser til at *Altibox* leverer IPTV, en distribusjonsform som teknisk skiller seg fra kringkasting, men som er innenfor kringkastingsbegrepet slik dette er definert i høringsnotatet (jf. pkt. 2.2.3.) *Altibox* ønsker også en tydeligere avgrensing av hva som omfattes av loven. Ved å introdusere inndeling i trykt skrift, kringkasting og elektroniske medier risikerer man en anstrengende sammenlikning av innhold, plattform og distribusjonsform. Det bør presiseres at en slik inndeling er ment å dekke ytringsmessige konsekvenser, gitt lovens formål.

Egmont er kritisk til at forslaget i praksis legger opp til en vesentlig mer omfattende regulering av kringkasting enn alle andre medier (trykte og elektroniske), ved at også ren underholdning er inkludert. *Egmont* mener begrunnelsen for dette er mangelfull, og like gjerne kunne benyttes om underholdningssegmentet innenfor trykte og elektroniske medier. *Egmont* viser til at det bare finnes én privat norskspråklig nyhetskringkaster i Norge, og at forslaget i verste fall svekker muligheten for et bærekraftig tilbud av privatfinansierte norskspråklige nyheter og aktualitetssendinger på TV.

Medietilsynet støtter forslaget til presisering av virkeområdet for kringkasting.

Mediebedriftenes landsforening er kritisk til at underholdningstjenester skal regnes inn i kringkastingsmarkedet, og viser til at en slik avgrensning kan føre til konkurransevridning og hindre nødvendig konsolidering innenfor rene underholdningsmedier på tv-kringkastingsområdet,

mens aktørene innenfor trykte og elektroniske medier ikke er underlagt slik regulering.

Norsk Journalistlag er enig i at kringkasting fortsatt skal omfattes, uten en nærmere sondring mellom de ulike typer programmene som sendes av en kringkaster.

6.4 Departementets vurdering

6.4.1 Elektroniske medier

6.4.1.1 Spørsmålet om elektroniske medier bør omfattes av loven

Mange av høringsinstansene er skeptiske både til at eierskap i elektroniske medier skal reguleres i loven[2], og til departementets forslag om avgrensning av virkeområdet i forhold til elektroniske medier.

Når det gjelder spørsmålet om eierskap i elektroniske medier i det hele tatt *bør* reguleres, mener departementet at det er flere grunner som tilsier det. Svært mange henter i dag nyheter fra aviser og andre medier på nett. Som ekspertgruppens gjennomgang av mediebruk viser, er nettmedier nå av de mediene som brukes oftest og mest, og en av de aller viktigste nyhetskildene.

TNS Gallup gjennomfører årlig en undersøkelse av hva folk anser som sin viktigste kilde til nyheter. I 2010-undersøkelsen svarte 54 prosent at de er helt/litt enig i at Internett er viktigste kilde til nyheter.[3]

Figur 6.1 viser medieutviklingen fra 1960-2012[4], og illustrerer økningen av bruken av Internett fra midten av 1990-tallet og mobilt innhold fra 2005. Figuren viser også at bruken av TV og radio har holdt seg forholdsvis stabilt i perioden, mens oppslutningen om papiravisene har falt.

Figur 6.2 viser daglig dekning for papir og nettaviser,[5] og illustrer tydelig hvordan papiravisenes dekning synker samtidig som nettavisene får stadig større oppslutning.

Figur 6.3 viser utviklingen i oppslutning om avisen VG på henholdsvis papir, nett og mobil.[6] Figuren illustrerer en sterk vekst på nett fra første halvdel av 1990-tallet, en tilsvarende reduksjon av oppslutningen til papiravisen fra 1995, og en stor vekst på mobil i 2012.

Utviklingen i mediebruk de senere årene viser at tradisjonelle opplag, seer- og lyttertall alene ikke lenger gir et riktig bilde av styrkeforholdet eller nedslagsfeltet til de ulike aktørene. Dette illustreres av statistikken for oppslutningen om VG på papir, nett og mobil i figur 6.3. Departementet opprettholder derfor forslaget om at medieeierskapsloven bør regulere eierskap i elektroniske medier, herunder gi hjemmel for inngrep i erverv i slike medier og trekke elektronisk mediebruk inn ved beregning av markedsandeler etter loven.

6.4.1.2 Avgrensning av lovens virkeområde for elektroniske medier

Flere av de høringsinstansene som ikke ønsker regulering av eierskap i elektroniske medier, går subsidiært inn for at dersom slike medier likevel skal reguleres, må virkeområdet være betydelig *videre* enn foreslått av departementet i høringen. Disse legger stor vekt på de konkurransemessige konsekvensene av medieeierskapsloven, og argumenterer med at de nasjonale aktørene deltar i et internasjonalt marked, bl.a. sammen med ikke-redaksjonelle aktører som Google og Facebook. De nasjonale aktørene bør ifølge disse tillates å vokse, fordi det vil gjøre dem bedre i stand til å konkurrere med de store internasjonale aktørene, noe som i neste omgang vil sikre det økonomiske grunnlaget for produksjon av journalistikk. Flere framhever også de sosiale og ikke-redaktørstyrte medienes økende betydning for den offentlige samtalen og formidling av informasjon og ytringer, og mener virkeområdet bør omfatte alle medier som har betydning for meningsdannelsen i samfunnet.

Etter departementets vurdering er dette relevante argumenter. Ytringsfrihetens prinsipielle medienøytralitet kan isolert sett tilsi at alle medier som bidrar i samfunnsdebatten bør omfattes av reguleringen, inkludert sosiale medier, søkemotorer osv. Tilsvarende kan prinsipielle argumenter om likebehandling og like konkurransevilkår tale for at alternativet er at elektroniske medier ikke reguleres av loven i det hele tatt.

Etter departementets vurdering vil imidlertid en slik tilnærming til avgrensningen av virkeområdet i praksis ikke fremme medieeierskapslovens formål.

1. For det første vil det å inkludere sosiale medier, globale søkemotorer osv i lovens virkeområde reise betydelige – og kanskje uoverstigelige – regulatoriske og håndhevingsmessige utfor-

---

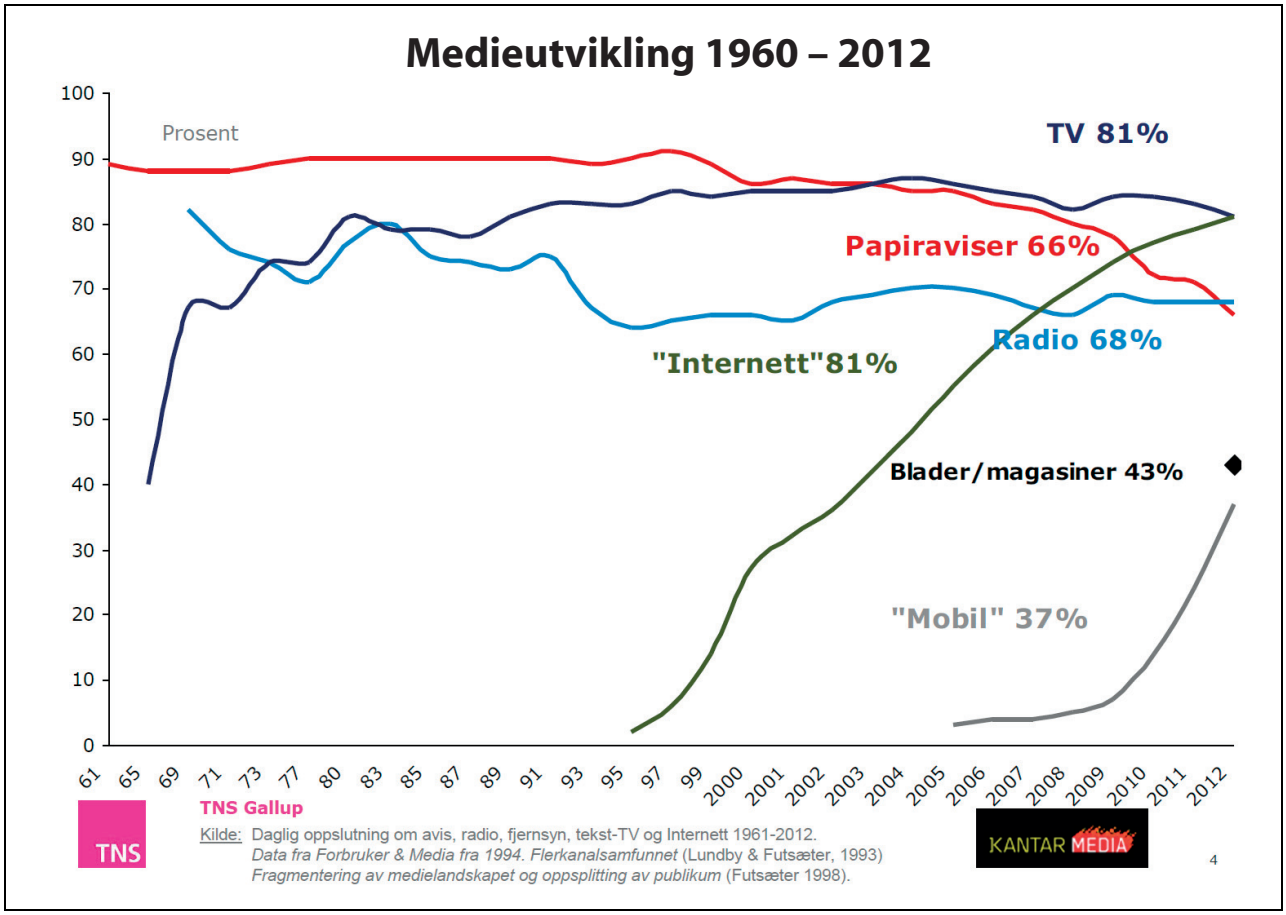
[2] Lovens virkeområde omfatter allerede i dag elektroniske medier, jf lovens § 3 og omtale under pkt. 6.1.

[3] Kilde: medienorge og TNS Gallup, http://medienorge.uib.no/?cat=statistikk&medium=it&queryID=374

[4] http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9105866.pdf

[5] http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9105866.pdf

[6] http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9105866.pdf



Figur 6.1

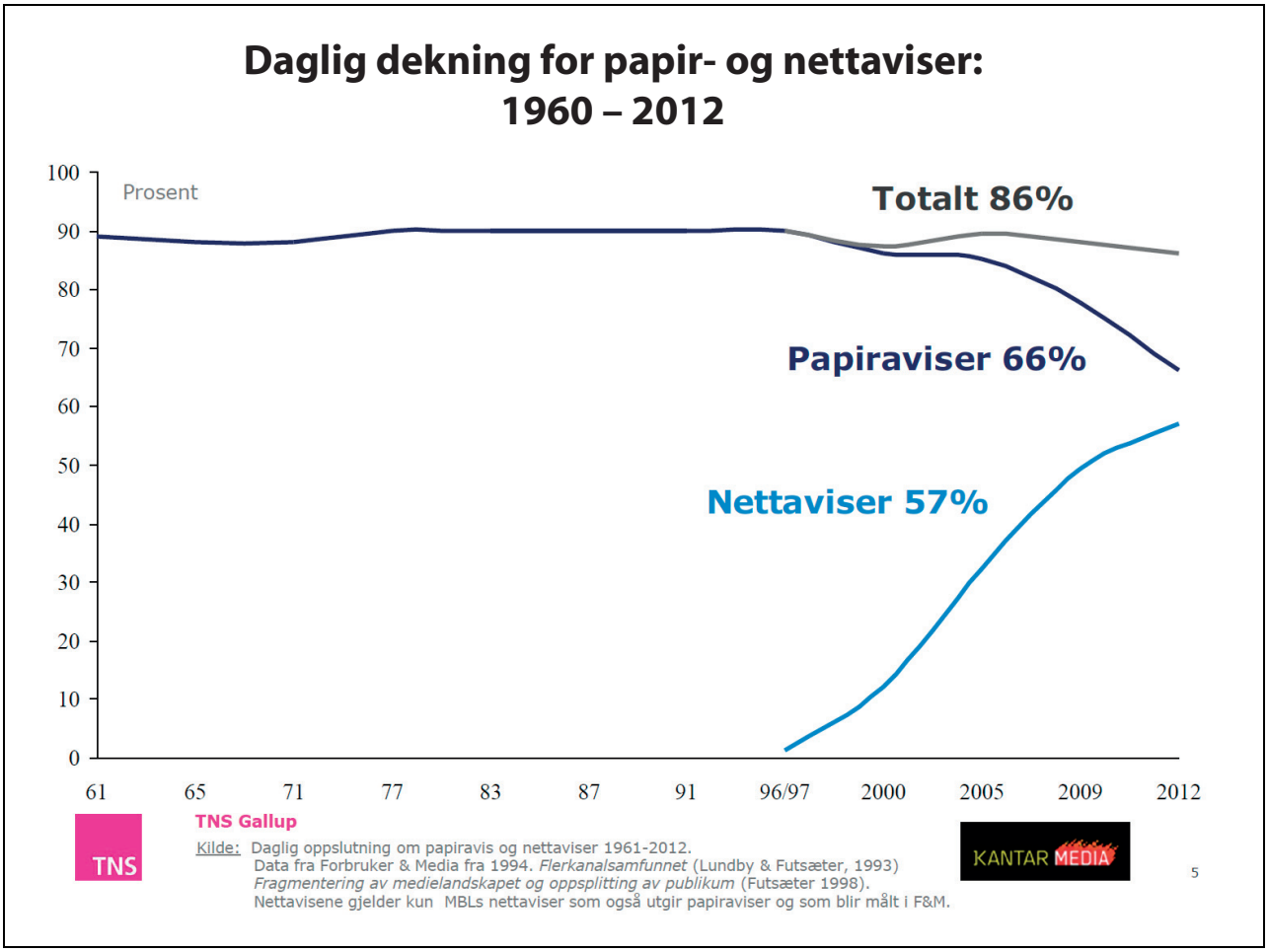
dringer. Dette er etter departementets vurdering ikke et realistisk alternativ. Dersom man så skulle akseptere et premiss om at man av prinsipielle grunner enten må regulere «alt» eller «ingenting», vil man i praksis ikke ha mulighet for å regulere eierskap i elektroniske medier, uansett hvor sentrale slike medier måtte bli som nasjonale nyhetskilder og debattfora. Antakelig ville et slikt premiss kunne lamme de fleste forsøk på nasjonal regulering av næringer som er utsatt for sterk internasjonal konkurranse.

2. For det andre kan det etter departementets vurdering ikke være tvilsomt at det fortsatt er de nasjonale redaksjonelle massemediene som er de klart viktigste produsentene og kildene til redaksjonelt innhold om norsk politikk, norske samfunnsforhold og norsk politisk debatt. Se nærmere om dette nedenfor.
3. For det tredje legger departementet til grunn at dersom alle elektroniske medier (inkl. internasjonale sosiale medier, søkemotorer osv) skulle omfattes av virkeområdet, ville det totalmarkedet som eierskapsgrensene beregnes med utgangspunkt i, bli dramatisk større. Den praktiske konsekvensen ville i så fall kunne bli at man åpner for betydelig større eierkonsentrasjon innenfor de mediene som i praksis er mest sentrale for det allmenne demokratiske ordskiftet i Norge. Departementet mener at dette ville motvirke medieeierskapslovens formål.

Særlig om sosiale mediers betydning for nyhetsformidling og samfunnsdebatt

Departementet er enig i at sosiale medier som Facebook og Twitter har fått en betydning som debattfora, og vil kunne få økt betydning framover. Sosiale medier og søkemotorer kan også fungere som nyhetskilder, men dette vil etter departementets vurdering i hovedsak enten dreie seg om materiale som ikke er journalistisk/publisistisk bearbeidet, eller videreformidling av journalistisk materiale fra de redigerte massemediene.

Internasjonale undersøkelser viser at mye av nyhetsdelingen på nett skjer via sosiale medier



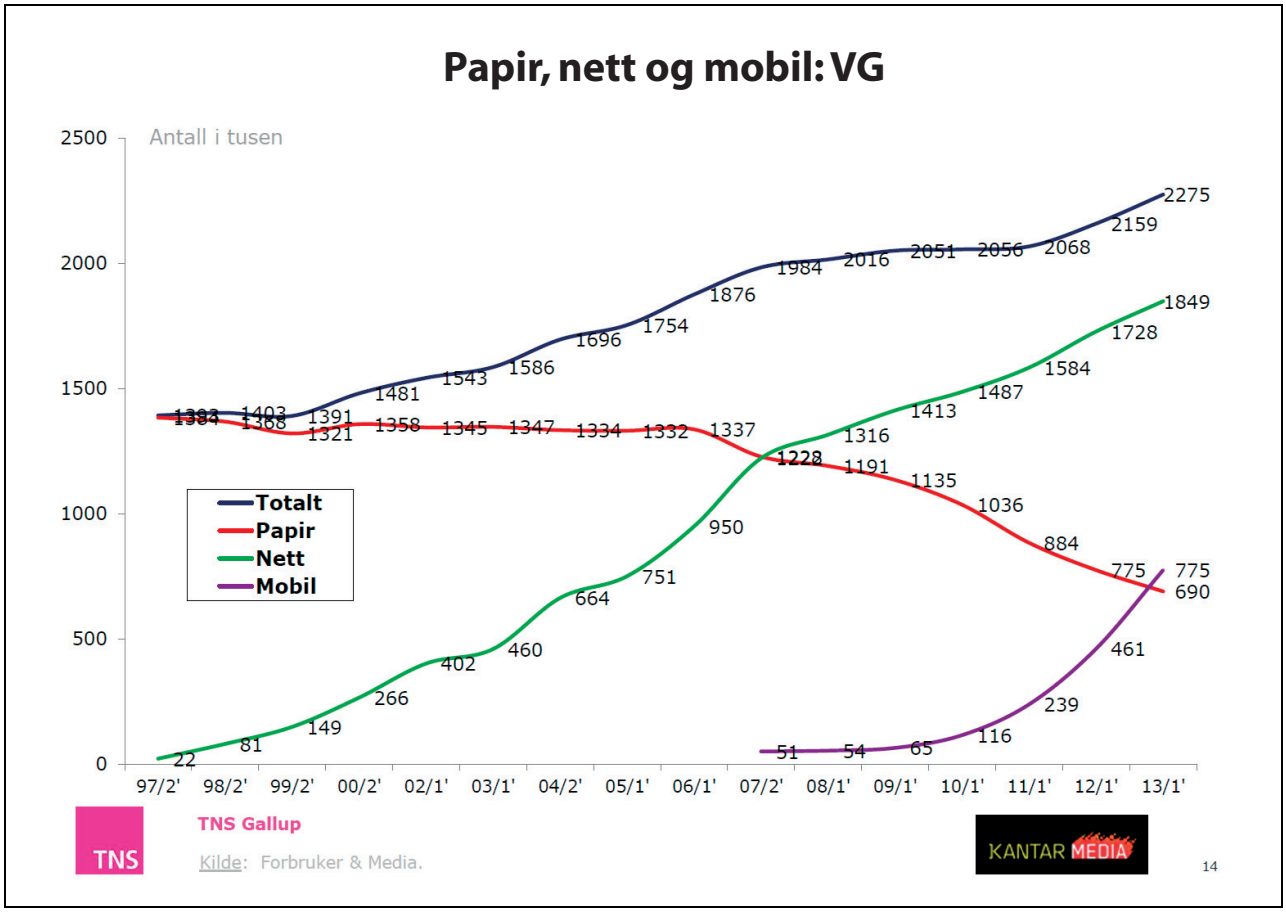
Figur 6.2

som Facebook, Twitter og MySpace. I denne sammenheng kan det likevel være mest naturlig å se Internett som en distribusjonsplattform for innhold fra andre kilder (inkl. aviser, TV og radio). Mediestøtteutvalget (NOU 2010: 14) fikk utført en undersøkelse av hvor nyhetene blir *produsert*, og kom fram til at det er riksavisene som i størst grad produserer originale nyheter som blir sitert av andre medier. Dette stemmer med resultatene fra tilsvarende danske undersøkelser som ble gjennomført i 1999 og 2008. Nettaviser preges i større grad av gjenbruk og korte siteringer av byråstoff og andre nettaviser. Ingen av undersøkelsene trekker (naturlig nok) fram sosiale medier som originale nyhetsprodusenter av betydning.

Sosiale medier gir nye arenaer for diskusjon og samfunnsdebatt, men gjennomslagskraften til ytringer i sosiale medier vil gjerne være avhengig av at ytringene gjengis, diskuteres og følges opp ved journalistisk bearbeidelse i de redigerte massemediene. Å ytre seg på Twitter gir ikke den samme gjennomslagskraften som å ytre seg i Dagsrevyen eller i VG, eller som når en ytring fra sosiale medier gjengis i redigerte massemedier. Det er derfor fremdeles de redigerte massemediene som har den viktigste funksjonen når det gjelder nyhetsformidling, kritisk journalistikk, dagsordensetting og samfunnsdebatt. Og det er de norske redigerte massemediene som har, og bruker, ressurser på å produsere journalistikk (inkl. kritisk og undersøkende journalistikk) om norsk politikk og norske samfunnsspørsmål.

Mulige konsekvenser av eierkonsentrasjon innenfor sosiale medier

Som nevnt over skal loven både legge til rette for innholdsmangfold i mediene og sikre mot eierposisjoner som kan misbrukes og utnyttes for å fremme egen politisk eller økonomisk agenda. Selv om debatter på sosiale medier modereres i ulik grad, og selv om det finnes eksempler på utestengning fra sosiale medier, vil medier som er brukerstyrt – dvs. ikke basert på journalistisk bearbeidet og redigert innhold – bare i liten grad



Figur 6.3

gi eierne noen praktisk mulighet til å påvirke opinionen.

Gjennomslagskraften til sosiale medier vil som nevnt også langt på vei avhenge av videre gjengivelse i de redigerte massemediene. Departementet viser i denne sammenheng også til uttalelsen om sosiale mediers betydning fra Europarådets ministerkomité om beskyttelse av medias rolle i et demokrati i relasjon til mediekonsentrasjon:[7]

> «Conscious of the opportunities offered by the development of new communication services and of phenomena such as multimedia, alternative media, community media and consumer-generated content on the Internet, but aware also that their opinion-shaping impact is often dependent upon their content being carried in or reported by mainstream media.»

Kulturdepartementet legger derfor til grunn at risikoen for negative konsekvenser for mediemangfold og ytringsfrihet er langt mindre ved eierkonsentrasjon innenfor sosiale medier mv enn ved konsentrasjon innenfor de redigerte massemediene.

Mulige konsekvenser for norske mediers konkurranseevne

Eierskapsregulering er en inngripende form for næringsregulering som etter departementets vurdering bør begrenses til de områdene og aktørene som er mest sentrale. Konsekvensen av, og kostnaden ved en slik tilnærming er at ulike aktører vil være underlagt ulike rettslige rammeverk, noe som kan påvirke aktørenes konkurranseevne.

Departementet er oppmerksom på at norsk mediebransje står overfor store utfordringer, bl.a. knyttet til utvikling av bærekraftige forretningsmodeller på digitale plattformer. Og et regelverk som legger så snevre rammer for norske medievirksomheter at det undergraver det økonomiske driftsgrunnlaget for journalistikk, vil ikke fremme lovformålet. Departementet kan imidlertid ikke se at høringsinstansene har sannsynliggjort at forslaget vil få slike konsekvenser.

---

7 *Declaration of the Committee of ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration*, 31. januar 2007

Samspill med andre mediepolitiske virkemidler

Reguleringen av eierskap i media er ett av flere virkemidler på området som virker sammen for å ivareta de samme målsetningene. Mediestøtten og lisensfinansieringen av NRK bidrar til å gi økonomisk grunnlag for et mangfold av medievirksomheter i Norge. Medieeierskapsloven bidrar til et tilsvarende mangfold også i medieeiermiljøer, mens loven om redaksjonell fridom i media sikrer at disse eiermiljøene ikke overprøver redaktørene i den daglige redigeringen. Dette legger til rette for at mangfoldet av medievirksomheter også kan fungere som reelt uavhengige informasjonskilder og stemmer i offentligheten.

Felles for alle disse virkemidlene er at de er rettet mot de norske redigerte, journalistiske massemediene. Årsaken er at det er denne delen av mediesektoren som er ansett å ha en spesiell demokratisk samfunnsrolle. F.eks. er det slike vurderinger som ligger bak når Kulturdepartementet har gått inn for å utvide pressestøtten til å omfatte elektroniske medier, men fortsatt avgrenset til de redigerte, journalistiske nyhets- og aktualitetsmediene.[8] De samme argumentene tilsier etter departementets vurdering at også medieeierskapslovens virkeområde fortsatt bør avgrenses til de redigerte, journalistiske massemediene.

Konklusjon

Departementet opprettholder derfor forslaget om at lovens virkeområde i forhold til elektroniske medier avgrenses til «elektroniske massemedier som har tilsvarende formål og funksjon som» de tradisjonelle massemediene. Loven vil dermed omfatte medier som driver journalistisk produksjon og formidling av et bredt spekter av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. Formidlingstjenester, f.eks. sosiale medier og søkemotorer, eller rene distribusjonskanaler, f.eks. kabelselskaper og nettleverandører, bør ikke omfattes.

Forslaget innebærer at medieeierskapslovens virkeområde på dette punktet ikke vil samsvare med AMT direktivets definisjoner av audiovisuelle medie- og bestillingstjenester. AMT-direktivet omfatter eksempelvis tjenester som filmleie («klikkefilm») som er en type underholdningstjeneste det ikke er naturlig at blir underlagt medieeierskapslovens virkeområde.

[8] Jf høringsnotat av 25. mai 2012 – utkast til forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

6.4.2 Fagpresse

Departementet er enig med de av høringsinstansene som peker på at også fagpressepublikasjoner ofte har en viktig funksjon som informasjonskilde og for samfunnsdebatten innenfor sine felt. Departementet legger likevel avgjørende vekt på at det viktigste sett ut fra lovens formål er å regulere de mediene som er sentrale for den brede, allmenne samfunnsdebatten.

I tillegg legger departementet, i likhet med ekspertgruppen, vekt på at eierkonsentrasjon innenfor fagpressen i praksis er en lite relevant problemstilling. Det er grunn til å tro at dette også vil være situasjonen i tiden framover.

Som nevnt over er eierskapsregler en inngripende form for næringsregulering som bør begrenses til de områdene som er mest sentrale. Etter departementets vurdering foreligger det ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner for å utvide lovens virkeområde til å omfatte fagpressen.

6.4.3 Trykt skrift

Når det gjelder *trykt skrift* viser departementet til Medietilsynets uttalelse om at to utgivelser per år kan være for lavt til at slike publikasjoner bør regnes med i markedet. Departementet er enig i at en publikasjon med en såpass lav utgivelsesfrekvens normalt ikke vil kunne ha en reell funksjon som nyhetskilde mv. Departementet ser likevel ikke grunn til å nedfelle et krav om et visst årlig antall utgivelser i selve loven. Departementet foreslår i stedet å overlate den nærmere fastsettelsen av kravet til utgivelseshyppighet til forvaltningspraksis, på bakgrunn av lovens formål.

6.4.4 Kringkasting

I høringsnotatet gikk departementet ikke inn for å skille mellom ulike typer av innhold ved fastsettelse av markedsandeler for kringkasting. I høringen har enkelte argumentert for at dette i praksis vil innebære en forskjellsbehandling i og med at rene underholdningstjenester vil være omfattet av kringkastingsmarkedene, men ikke av et marked for *«dagsaviser og andre periodiske publikasjoner»*.

De aller fleste medier vil inneholde en blanding av nyhets- og aktualitetsstoff og mer underholdningspreget stoff. Den nærmere innholdsmiksen vil variere både mellom mediemarkedene og innenfor det enkelte mediemarked.

Departementet mener derfor at det ville være svært vanskelig å praktisere et strengt skille mel-

lom nyhets- og aktualitetsstoff. Dette gjelder alle mediemarkedene.

Departementet viser også til at kringkastingskanaler kan være viktige som nyhetskilder, selv om kanalens innhold totalt sett har en overvekt av mer underholdningspreget stoff. Uansett innholdsmiks kan man normalt også anta at den generelle oppslutningen om en TV-kanal vil være retningsgivende for kanalens posisjon som nyhetskilde sett i forhold til andre mediekanaler.

Ut fra den tankegangen som ligger bak avgrensningen mot ukepressen i markedet for *«dagsaviser og andre periodiske publikasjoner»,* kunne det likevel argumenteres for at (mer eller mindre) *rene* underholdningskanaler bør utelates fra kringkastingsmarkedet. Departementet støtter imidlertid her ekspertgruppens vurdering om at et slikt skille vil kunne virke som et insentiv for kringkastere til å redusere nyhets- og aktualitetsstoffet. Dette ville være uheldig ut fra de overordnede politiske målene på medieområdet.

På denne bakgrunn opprettholder departementet forslaget om lovens virkeområde for kringkasting.

7 Erverv og samarbeidsavtaler

7.1 Gjeldende rett

I henhold til § 4 gjelder dagens lov for *«… erverv av eierandel eller samarbeidsavtaler som har virkning eller er egnet til å ha virkning her i riket»*. Erverv av eierandel defineres i § 2 som:

> «Enhver form for overtakelse av eierandel, herunder kjøp, bytte, gave, leie, erverv ved arv eller skifte, tvangssalg og ekspropriasjon, samt tegning av eierandel i foretak. Som erverv av eierandel anses også erverv av aktiva som innebærer hel eller delvis overtakelse av virksomhet.»

Begrepet «erverv» er ytterligere presisert i lovens forarbeider.

Ifølge loven § 9 sjette ledd gjelder inngrepshjemmelen i § 9 tilsvarende for *«… samarbeidsavtaler som gir en avtalepart samme eller tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som et erverv»*.

Eierposisjoner etter loven vurderes på bakgrunn av aktørenes markedsandel i de definerte mediemarkedene. Markedsandelen beregnes på bakgrunn av oppslutning (dvs. opplag, seertall eller lyttertall). Prinsippene for fordeling av denne oppslutningen mellom eierne følger av Medietilsynets *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier*. Retningslinjene legger opp til en relativt skjematisk modell der oppslutning fordeles med utgangspunkt i eierandel, for eksempel slik at en eier som har en eierandel på 50 pst. eller mer får tilregnet seg hele medieforetakets oppslutning. I tilfeller hvor ingen eier har 50 prosent eierandel eller mer, er utgangpunktet at oppslutningen blir fordelt på eierne i samsvar med eierandel.

7.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet

Ekspertgruppen la til grunn at *«de beste hensyn taler for å legge konkurranserettens «kontrollbegrep» mer entydig til grunn for vurderinger knyttet til medieeierskapsloven»*. Gruppen viste til at det ut fra lovens formål ikke synes hensiktsmessig å *«tilordne oppslutning til et foretak, som verken har faktisk eller rettslig kontroll over det foretak som har den aktuelle oppslutningen»*.

Gruppen foreslo å opprettholde bestemmelsen om at det kan gripes inn mot samarbeidsavtaler, men med noe endret formulering. Mens ordlyden i dag er at avtalen *«gir en avtalepart samme eller tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som et erverv»,* foreslo gruppen å endre ordlyden slik at Medietilsynet kan gripe inn mot avtaler som har *«samme virkninger som erverv i strid med lovens formål»*. Ifølge gruppen ville endringen klargjøre at *«det foretas en reell vurdering og at det kan tenkes at avtaler som tilsynelatende har et administrativt forhold også kan ha en betydning som innebærer at de kan virke i strid med lovens formål»*.

I høringsnotatet støttet departementet gruppens forslag når det gjelder lovens ervervsbegrep. Departementet la til grunn at å legge tolkningen nærmere konkurranserettens «kontrollbegrep» vil sikre at tilsynets vurderinger i størst mulig grad er basert på de reelle maktforholdene i medieforetakene, både ved spørsmålet om det foreligger et erverv det kan gripes inn mot og ved tilordningen av markedsandel som følge av et erverv. Departementet la til grunn at graden av reell kontroll over et foretak vil kunne avhenge av mange forhold ut over antall aksjer i selskapet. På bakgrunn av den foreslåtte endringen, ba departementet også om høringsinstansenes synspunkter på behovet for en hjemmel til å gripe inn også mot minoritetserverv som ikke gir kontroll, tilsvarende konkurranseloven § 16 andre ledd.

7.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget til regulering av erverv og samarbeidsavtaler er i begrenset omfang kommentert av høringsinstansene.

Konkurransetilsynet er enig i at å legge tokningen av medieeierskapslovens ervervsbegrep nærmere konkurranserettens «kontrollbegrep» vil

bidra til at Medietilsynets vurderinger bedre reflekterer eierkonsentrasjon og de reelle maktforholdene i medieforetakene. *Konkurransetilsynet* mener også en naturlig konsekvens av forslaget er at det bør gis hjemmel til å gripe inn mot minoritetserverv som ikke gir kontroll.

Medietilsynet støtter at konkurranselovens kontrollbegrep skal legges til grunn ved tilordningen av oppslutning, og mener dette vil sikre at tilsynets vurderinger i størst mulig grad er basert på de reelle maktforholdene i et medieforetak. *Medietilsynet* er imidlertid ikke enig i at kontrollbegrepet bør avgjøre hvilke rettslige disposisjoner som vil utgjøre et *erverv* i lovens forstand, og viser til at forslaget i så fall vil medføre en vesentlig innsnevring i forhold til dagens forståelse av ervervsbegrepet. Etter tilsynets oppfatning kan også minoritetserverv i enkelte tilfeller gi en innflytelse som kan svekke lovens formål om å fremme de reelle ytringsmulighetene og et allsidig medietilbud, for eksempel der erververen allerede har en betydelig eierstilling i ett eller flere markeder. *Medietilsynet* mener derfor at tilsynet bør ha en hjemmel til også å kunne gripe inn mot minoritetserverv som ikke gir kontroll, tilsvarende bestemmelsen i konkurranseloven § 16, annet ledd. I § 2 i dagens lov defineres ervervsbegrepet i tråd med den alminnelige tingsrettslige forståelsen av dette begrepet. *Tilsynet* mener derfor at dagens definisjon av ervervsbegrepet bør opprettholdes. Alternativt foreslår *Medietilsynet* at opplistingen i andre ledd strykes og at bestemmelsen utformes slik: «Med erverv menes enhver form for overtakelse av eierandel.»

Norsk Journalistlag støtter departementets forslag om å legge tolkningen av lovens ervervsbegrep nærmere konkurranserettens «*kontrollbegrep*». *Norsk Journalistlag* mener dette vil gi en mer hensiktsmessig og entydig praksis som allerede er knyttet til dette begrepet i konkurranseretten. *Norsk Journalistlag* er også enig i at hjemmelen til å gripe inn mot samarbeidsavtaler som i realiteten har samme virkninger som et erverv bør opprettholdes. *Norsk Journalistlag* mener for eksempel at det må være mulig å gripe inn overfor avtaler som regulerer administrative forhold, trykkeriavtaler, annonsesamkjøring og annet av stor betydning for mediehusenes økonomi.

7.4 Departementets vurdering

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet støtter forslaget om å legge til grunn konkurranselovens ervervsbegrep ved tilordning av oppslutning. Departementet anser at dette vil bidra til at vurderingene under medieeierskapsloven i størst mulig grad baseres på de reelle maktforholdene i medieforetakene. I praksis vil forslaget sikre at beregningen av markedsandeler vil baseres på de enkelte aktørenes faktiske innflytelse i selskap innenfor det aktuelle mediemarkedet. Departementet foreslår at nærmere prinsipper for tilordning av oppslutning (samt regler om måling av eierkonsentrasjon, jf pkt. 12.4) fastsettes i forskrift av Medietilsynet.

Departementet er imidlertid enig med Medietilsynet i at lovens virkeområde ikke bør begrenses til å gjelde erverv som gir kontroll i konkurranserettslig forstand. Departementet viser til at loven ikke gir hjemmel for inngrep overfor etablerte eierposisjoner eller eierposisjoner som oppstår gjennom organisk vekst. Dermed kan man få en situasjon der det finnes aktører som allerede har passert lovens grenser for betydelig eierstilling. Dersom slike aktører skulle erverve minoritetsposter som etter en vanlig forståelse av begrepet ikke gir reell kontroll, mener departementet at tilsynet likevel bør ha myndighet til å vurdere ervervene opp mot lovens formål.

Ved å beholde alternativet «overtakelse av eierandel» i definisjonen av erverv, beholder tilsynet kompetansen til også å gripe inn mot et minoritetserverv som er i strid med lovens formål, jf. at tilsynet etter § 9 kan gripe inn mot «erverv» der noen «har eller får» en betydelig eierstilling. Dette innebærer i praksis at tilsynet i enkelte tilfeller vil kunne vurdere erverv som isolert sett ikke gir økt markedsandel etter tilsynets beregninger (fordi ervervet i seg selv ikke gir kontroll i konkurranserettslig forstand).

Departementet anser også at hjemmelen til å gripe inn mot samarbeidsavtaler bør opprettholdes. Ved at gjeldende § 9 er gitt tilsvarende anvendelse for samarbeidsavtaler, medfører dagens bestemmelse at det foretas en reell vurdering av om avtalen er i strid med lovens formål. Ekspertgruppen foreslo likevel at ordlyden i bestemmelsen om samarbeidsavtaler endres, og at § 9 skulle gjelde «*tilsvarende for samarbeidsavtaler som har samme virkninger som erverv i strid med lovens formål.* Etter departementets vurdering er dette en presisering av dagens regel. Hovedregelen vil fremdeles være at avtaler om administrative forhold ikke vil omfattes. Endringen vil imidlertid få tydeligere fram at det avgjørende ikke er om samarbeidsavtalen gjelder redaksjonelt innhold eller administrative eller andre forhold, men om avtalen kan virke i strid med lovens formål. Et eksempel kan være et administrativt annonsesamarbeid

som blir så omfattende at de som samarbeider «frasier» seg ytringer som skader annonsøren. Departementet opprettholder derfor forslaget om endring av ordlyden i § 9 når det gjelder samarbeidsavtaler. Departementet går imidlertid inn for en teknisk forenkling ift. høringsforslaget. I og med at lovens formål inngår i vurderingen etter § 9 første ledd, ser departementet det ikke som nødvendig å innta en egen henvisning til lovens formål i sjette ledd.

8 Reguleringsmodell

8.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov er basert på et system der både markedsdefinisjonen (dagspresse, radio og fjernsyn), beregningsgrunnlag for fastsettelse av markedsandeler (opplag, seertall og lyttertall) og eierskapsgrensene (1/3 på nasjonalt nivå, 60 pst. på regionalt nivå) følger av selve loven. Bestemmelsene om tilordning av oppslutning følger ikke av selve loven, men av Medietilsynets *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier*.

8.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet

Gruppen foreslo en ny reguleringsmodell som skulle være mer robust i forhold til teknologisk utvikling og endringer i markeder og bruksmønstre enn dagens lov.

Hovedtrekkene i forslaget var:

- Forhåndsdefineringen av konkrete markeder i loven fjernes.
- Medietilsynet gis kompetanse til å avgrense relevante mediemarkeder (produktmarkeder og geografiske markeder) i forskrift, både nasjonalt og regionalt.
- Utarbeidelse av retningslinjer og prosedyrer for markedsavgrensning, hvor aktørene gis rett til å uttale seg i en høring.
- Inngrep kan bare finne sted i et marked som er forhåndsdefinert i forskrift.
- Det klargjøres at det skal skje en konkret vurdering før inngrep eventuelt finner sted, og at det i en slik vurdering skal/kan legges vekt på konsentrasjonen i markedet for øvrig.

I høringsnotatet støttet departementet gruppens forslag om å erstatte dagens detaljregulering i lov med et mer fleksibelt system basert på forskrifter. Departementet la vekt på at forslaget innebærer en modell som både vil være forutsigbar for aktørene, og tilstrekkelig fleksibel til at den kan tilpasses den raske utviklingen på medieområdet. En forutsetning var at disse forskriftene må gjennomgås med jevne mellomrom med utgangspunkt i utviklingen på medieområdet. Departementet var enig med gruppen i at en vurdering hvert tredje år kunne være hensiktsmessig slik mediemarkedet utvikler seg nå.

Departementet viste til at hensynene som ligger bak tilsynets særlig uavhengige stilling i enkeltsaker etter loven også kunne anføres til støtte for en modell der detaljene i regelverket fastsettes av Medietilsynet. Etter departementets vurdering er forutsetningen at det finnes et overordnet rammeregelverk som sikrer ivaretakelse av de politiske målene på området, og som fastlegger grunntrekkene i reguleringsmodellen.

Forvaltningslovens krav til høring av forskrifter mv. vil etter departementets vurdering sikre interesserte aktører innsyn i og innflytelse over regelutformingen, på tilsvarende måte som prosedyreregler og klageretten sikrer partenes rettssikkerhet i enkeltsaker.

Departementet viste også til at alternativet kunne være en modell hvor det relevante markedet ble avgrenset konkret i hver enkelt sak, tilsvarende avgrensningen av relevante markeder når foretakssammenslutninger mv. vurderes etter konkurranseloven. Departementet ba om høringsinstansenes synspunkter på en slik alternativ modell for markedsavgrensning.

8.3 Høringsinstansenes syn

8.3.1 Forhåndsdefinering av markeder i forskrift

Høringsinstansene er i hovedtrekk delt i to grupper i synet på forslaget til en modell hvor Medietilsynet skal forhåndsdefinere markeder i forskrift. En rekke høringsinstanser er skeptiske til modellen:

A-pressen, Mediebedriftenes landsforening, Norsk redaktørforening, Schibsted Media Group og Telenor mener det er prinsipielt betenkelig at Medietilsynet skal gis kompetanse til å både utforme forskrifter og til å kontrollere og håndheve de samme reglene. Det vises til at prinsipper for maktfordeling og god forvaltning tilsier at

samme organ ikke både bør fastsette regler og samtidig håndheve reglene. Enkelte instanser (bla. *A-pressen* og *Telenor*) mener kompetansen til å utarbeide forskrifter heller bør legges til departementet hvis en forskriftsmodell blir gjennomført.

Flere (inkl. *A-pressen, Norsk Redaktørforening, Egmont* og *Schibsted Media Group*) mener også at forslaget gir en regulering som er uforutsigbar for aktørene. Det blir pekt på at det er svært vanskelig for bransjen å ta stilling til et forslag hvor mye av det reelle innholdet først vil bli fastlagt på et senere tidspunkt gjennom forskrifter fastsatt av Medietilsynet. Flere framholder også at forskriftshjemmelen er vagt utformet. For eksempel uttaler A-pressen om dette:

> «Det skaper en betydelig usikkerhet når det i høringsnotatet blir sagt at Medietilsynet skal definere markedene «med utgangspunkt i lovens formål». Usikkerheten blir særlig stor fordi verken Ekspertgruppen eller departementet foretar noen dyptpløyende analyse av lovens formål og hvilke implikasjoner slutninger fra lovens formål tilsier i praksis. Dette gir Medietilsynet en stor grad av frihet. Friheten blir ikke mindre av at lovens formål er knyttet til ideelle verdier som er lite målbare. At en slik meget omfattende reguleringsfrihet på et prinsipielt viktig område som ytringsfriheten foreslås overlatt til Medietilsynet som forvaltningsorgan er i seg selv problematisk».

I vedlegg til A-pressens høringsuttalelse framholdes det også at modellen er betenkelig fordi domstolskontrollen med forskrifter er mer begrenset enn med enkeltvedtak.

Schibsted mener den foreslåtte modellen er uegnet som virkemiddel til å fremme formålet, og at en framtidig regulering må lykkes i å kombinere fleksibilitet med forutsigbarhet og stabilitet. Hvis den foreslåtte modellen innføres mener *Schibsted* at gjennomgang av markedsdefinisjonen hvert tredje år vil være altfor sjelden.

Konkurransetilsynet mener eierskapsregulering med forhåndsdefinerte markeder og terskelverdier vil være et lite presist virkemiddel, og anbefaler heller en modell hvor det relevante marked avgrenses fra sak til sak. *FAD* deler her Konkurransetilsynets synspunkter, og påpeker at det er viktig med et regulatorisk system som tar innover seg den digitale utviklingen i mediesektoren.

NHST Media Group er meget skeptisk til at mer av reguleringen skal legges til forskrift.

Norsk medieforskerlag er bekymret for at høringsdokumentet undervurderer de negative konsekvensene av konsentrasjon av eierskap i mediemarkedet, og mener at flere hovedprinsipper om konsentrasjon av eierforhold bør reguleres i lov heller enn i forskrifter.

En del instanser er positive til at markedene skal defineres av Medietilsynet i forskrift:

Berner Gruppen viser til at den raske utviklingen innenfor medieteknologi og tilhørende plattformer gir behov for rask tilpasning av lovgivning og forskrifter ved regulering av elektroniske medier. *Berner Gruppen* ser positivt på at Medietilsynet jevnlig, og som utgangspunkt hvert tredje år, skal vurdere behovet for å vurdere markedene på nytt.

LO har ingen innsigelser til endringen av reguleringsmodell, så lenge en fastholder lovens målsetning om et bredt eierskap.

Norsk Journalistlag mener avgrensningen av de regionale markedene er utdatert og støtter forslaget om at disse skal fastsettes av Medietilsynet i forskrift.

Familie & Medier støtter forslaget om å erstatte nåværende detaljregulering i lov med et mer fleksibelt system basert på forskrifter, og viser til at denne endringen kan bidra til et mer fleksibelt system som tilpasses medieutviklingen.

Medietilsynet ser fordeler og ulemper knyttet til begge reguleringsmodellene, og er usikker på hvilken av de foreslåtte modellene som er hensiktsmessig. *Medietilsynet* mener det første alternativet i en del tilfelle vil gi aktørene en større grad av forutsigbarhet enn alternativ to, men bemerker at det er visse betenkeligheter knyttet til det å innføre en reguleringsmodell der detaljene i regelverket skal fastsettes av Medietilsynet. På den ene siden vil en slik modell samsvare med den generelle målsettingen om at tilsynet skal ha en uavhengig stilling i saker etter medieeierskapsloven. På den andre siden mener *Medietilsynet* at den uavhengige rollen må balanseres mot hensynet til at viktige politiske beslutninger om rammeverk bør tas på politisk nivå. *Medietilsynet* er usikker på om endringer i markedsinndelingen bør vurderes så ofte som hvert tredje år, og viser til at Ofcom har foreslått at en analyse av graden av mangfold i media skal foretas hvert fjerde eller femte år.

8.3.2 Konkret avgrensning i hvert enkelt tilfelle

En mindre andel av høringsinstansene har konkrete kommentarer til en alternativ modell hvor

Medietilsynet skal definere markedet konkret for hvert enkelt erverv.

A-pressen uttaler seg ikke konkret om den alternative modellen, men i vedlegget til høringsuttalelsen (Wiersholm/Kyrre Eggen) framholdes det at det alternative forslaget vil være mest i samsvar med lovens formål.

Konkurransetilsynet anbefaler en modell hvor det relevante marked avgrenses fra sak til sak framfor forhåndsdefinerte markeder og terskelverdier. *FAD* deler her Konkurransetilsynets synspunkter.

MBL mener en alternativ modell hvor avgrensningen av det relevante marked gjøres i hver enkelt sak, vil gi en svært stor grad av uforutsigbarhet og derfor ikke er ønskelig.

Medietilsynet mener en alternativ modell kan være mer fleksibel med tanke på å tilpasses den teknologiske utviklingen og endringene i bruksmønstre, og sannsynligvis vil kunne gi det riktigste bildet av mediemarkedene. Samtidig mener *Medietilsynet* at en slik modell vil være utfordrende, og er usikker på hvilken modell som er mest hensiktsmessig i praksis.

Schibsted er svært skeptiske til en alternativ modell, og mener den åpner for total uforutsigbarhet og blir svært komplisert for aktørene å forholde seg til.

Telenor støtter subsidiært en modell hvor det relevante marked avgrenses konkret i hver sak, dersom reguleringen ikke overlates til den generelle konkurranselovgivning.

8.4 Departementets vurdering

8.4.1 Forhåndsdefinering av markeder i forskrift

Et hovedformål med lovrevisjonen er å etablere en lovgivning som både er tilpasset dagens mediemarkeder og som vil kunne håndtere en videre utvikling innenfor markeder og teknologi. Behovet for en fleksibel regulering var i sin tid begrunnelsen for at fastsettelsen av medieregioner ble overlatt til forskriftsregulering, jf. omtale 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*. På den annen side gir loven hjemmel til regulering og inngrep som kan ha stor økonomisk betydning for berørte aktører. Prosesser rundt oppkjøp og sammenslåinger er kompliserte og kostnadskrevende. Aktørene i bransjen har derfor behov for å kunne forutsi om et oppkjøp eller en sammenslåing vil stå seg i forhold til loven. Departementet legger til grunn at en rimelig og effektiv balansering av disse hensynene må være et viktig mål med den pågående lovgjennomgangen.

Modellen hvor Medietilsynet gis kompetanse til å avgrense relevante produktmarkeder og geografiske markeder i forskrift, er ment å kombinere forutsigbarhet med fleksibilitet. En stor del av høringsinstansene er imidlertid kritiske til modellen, både fordi den medfører uforutsigbarhet og fordi det anses prinsipielt betenkelig at Medietilsynet dermed får en kombinert rolle som forskriftsgiver og tilsynsmyndighet innenfor samme lov, samtidig som loven bare trekker opp overordnede rammer for innholdet av kompetansen. Også *Medietilsynet* bemerker at det er visse betenkeligheter knyttet til det å innføre en slik reguleringsmodell, og viser blant annet til at tilsynets uavhengige rolle må balanseres mot at viktige politiske beslutninger om rammeverk tas på politisk nivå.

Når det gjelder forutsigbarhet, er departementet enig i at modellen gjør det vanskelig for aktørene i dag å forutsi det endelige utfallet av revisjonen og dermed kommentere høringsutkastet. At Medietilsynet skal utforme markedene i forskrift på et senere tidspunkt, innebærer imidlertid at konkrete forslag til markedsavgrensning vil bli utredet og sendt på høring i tråd med reglene i forvaltningsloven. Aktørene vil derfor både bli orientert om mulige avgrensninger, og får mulighet til å påvirke prosessen ved å uttale seg i en høring. Departementet anser at forskriftsmodellen langt på vei vil ivareta hensynet til forutsigbarhet når det gjelder de konkrete forslag om avgrensning av markeder. Det ligger imidlertid en uforutsigbarhet i at markedene skal avgrenses med jevne mellomrom. Uansett valg av reguleringsmåte kan en utvikling innen markeder og teknologi gjøre det ønskelig å vurdere markedsavgrensningene på nytt etter noe tid. Departementet anser det derfor ikke som en avgjørende innvending mot modellen at det skal foretas endringer av markedsavgrensningene ved visse intervaller. Forutsetningen er at markedsavgrensningene ikke skjer for ofte, og at aktørene har en viss forutsigbarhet når det gjelder omfanget av kommende endringer. Det er ikke ønskelig at endringene av markedene skjer så ofte at bransjen opplever å være i en kontinuerlig prosess med avgrensning av markeder.

Omfanget av mulige endringer i markedene vil avhenge av grensene for Medietilsynets kompetanse. Dersom Medietilsynet skal kunne endre markedene i tråd med en framtidig utvikling i markeder og teknologi, må tilsynet nødvendigvis ha en betydelig grad av frihet til å tilpasse markedsavgrensningen til utviklingen. Dette er langt på vei en nødvendig konsekvens hvis modellen

skal være fleksibel nok til å ta høyde for utviklingen i et langsiktig perspektiv.

Når det gjelder de mer prinsipielle innvendinger mot modellen, er det særlig framhevet at det er betenkelig at organet som skal utarbeide og jevnlig oppdatere reglene, samtidig skal drive løpende håndhevning av de samme reglene. Og det blir anført at dette er en meget spesiell modell. Det er imidlertid flere eksempler på at tilsyn eller direktorater fastsetter nærmere regelverk på de områdene hvor de også fører tilsyn. Dette gjelder både for Post- og teletilsynet, Konkurransetilsynet, Medietilsynet og Luftfartstilsynet i dag. Departementet anser at en kombinasjon av forskrifts- og tilsynsmyndighet hos samme forvaltningsorgan i seg selv ikke er uvanlig eller prinsipielt betenkelig.

Departementet har likevel en viss forståelse for de innvendingene som er framkommet i høringen knyttet til modellen som helhet. Det foreslåtte området for reguleringen omfatter betydelige samfunnsområder som eierskap, mangfold og ytringsfrihet, og vil kunne ha stor betydning for medieaktørene. Det saklige virkeområdet for den foreslåtte modellen er dermed omfattende, og ikke begrenset til et saksfelt av mer teknisk karakter, eller et mindre markedssegment. Forslaget innebærer også samlet sett betydelig overføring av myndighet til Medietilsynet. Tilsynet vil etter forslaget få myndighet til å vedta regler som vil ha avgjørende betydning for hvilke erverv det vil bli grepet inn mot, og dermed hvor eierskapsgrensene i praksis vil gå (inkl. regler om markedsavgrensning, beregningsgrunnlag/konsentrasjonsmål og målemetoder).

På bakgrunn av responsen i høringen foreslår departementet derfor noe mindre omfattende endringer i reguleringsmodellen, og dermed en mer begrenset overføring av myndighet til Medietilsynet enn det som var foreslått av ekspertgruppen og i høringsnotatet.

Konkret foreslår departementet at definisjonen av markedene dagspresse, radio og fjernsyn beholdes i loven, men at Medietilsynet i loven gis myndighet til å definere et nytt fjerde marked for elektroniske medier dersom utviklingen skulle tilsi det.

Dette vil både gi aktørene større forutsigbarhet og redusere omfanget av Medietilsynets kombinerte rolle som regelgiver og tilsynsmyndighet. Samtidig vil forslaget være fleksibelt i forhold til den teknologiske utviklingen ved at det åpnes for etablering av et fjerde marked for elektroniske medier. Departementet viser også til at etablering av et eget elektronisk marked er en form for regulering flere av høringsinstanser har tatt til orde for, forutsatt at elektroniske medier skal reguleres i loven, inkludert *A-pressen, MBL*, *Norsk Journalistlag* og *Schibsted*.

Departementet kommenterer nærmere kriteriene for eventuell etablering av et elektronisk marked i punkt 9.4.

Forslaget vil gi en mindre fleksibel reguleringsmodell enn høringsforslaget, og vil kunne gi behov for hyppigere lovendringer. Dersom det for eksempel på sikt er ønskelig å slå sammen alle markedene til et samlet marked for ytringer, vil dette først kunne skje ved lovendring etter en alminnelig høringsprosess. Departementet anser det imidlertid ikke som sannsynlig at det vil bli aktuelt med en slik sammenslåing av markedene på kort sikt. Departementet legger dessuten til grunn at dette ville være en så prinsipielt viktig endring av regelverket at spørsmålet bør forelegges Stortinget og ikke avgjøres av Medietilsynet i forskrift.

Dersom det på sikt skulle oppstå behov for endringer av markedsinndelingen som vil kreve lovendring, tar departementet sikte på å samtidig vurdere reguleringsmodellen på nytt. I dette arbeidet vil det kunne være nyttig å bygge på eventuelle erfaringer med at Medietilsynet har hatt ansvar for å definere et nytt marked på et mer begrenset område.

8.4.2 Konkret avgrensning i hvert enkelt tilfelle

Departementet anser at den alternative modellen, hvor markedet skal defineres av Medietilsynet konkret for hvert enkelt erverv som vurderes, trolig er den modellen som vil være mest fleksibel og som i størst grad vil kunne ta opp i seg utviklingen innenfor marked og teknologi mv. Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til denne modellen. Som flere av høringsinstansene peker på vil modellen kunne gjøre det vanskelig for aktørene å forutsi tilsynets vurdering. I motsetning til på konkurranserettens område, er det på området for regulering av eierskap i media ikke etablert modeller og en klar praksis for avgrensing av det relevante mediemarkedet ved vurdering av erverv. Forutberegneligheten vil kunne økes dersom Medietilsynet i forkant utarbeider retningslinjer (eller forskrifter) for hvordan den senere markedsavgrensingen i enkeltsaker skal foretas. Men detaljerte retningslinjer er trolig ikke hensiktsmessig, fordi det vil gjøre ordningen mindre fleksibel og dynamisk. Departementet går derfor ikke inn for den alternative modellen hvor det relevante markedet avgrenses i hver enkelt sak.

9 Nasjonale mediemarkeder

9.1 Gjeldende rett

I dag følger det direkte av loven at dagspresse, radio og fjernsyn skal regnes som separate markeder på nasjonalt nivå, og loven setter opp separate eierskapsgrenser for hvert av disse markedene. Loven inneholder også egne regler for det tilfellet at en aktør har eierposisjoner i flere av disse markedene samtidig.

Elektroniske medier er omfattet av lovens virkeområde, men blir ikke regnet som et eget mediemarked i lovens forstand. Mao er det ikke fastsatt grenser for eierskap og Medietilsynet har ikke hjemmel til å gripe inn mot erverv i slike medier. Elektronisk mediebruk blir heller ikke regnet inn i de øvrige definerte markedene, men tilsynet kan legge vekt på eierskap i elektroniske medier i den konkrete vurderingen av et erverv i et annet marked opp mot lovformålet, jf. for eksempel tilsynets vedtak av 2. juli 2007 i Media Norge-saken.

9.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet

På bakgrunn av gruppens foreslåtte modell hvor produktmarkeder og geografiske markeder skulle fastsettes i forskrift, har gruppen angitt ulike kriterier som bør benyttes i vurderingen av om ulike mediekanaler er i samme marked:

1. Hvilken betydning mediekanalen anses å ha for meningsdannelsen, herunder om kanalen fyller særskilte behov hos brukeren.
2. Mediekanalenes innhold.
3. Om mediekanalene framstår som faktiske eller potensielle alternativer for de reelle ytringsmuligheter.
4. Hvilke mediekanaler som inngår i en brukers totalbruk.
5. I hvilken grad mediekanalene konkurrerer om å frambringe ny informasjon.
6. Nedslagsfelt.

Gruppen understreket at ulike medier bør kunne regnes til samme marked selv om de dekker forskjellige behov hos brukeren og således ikke framstår som direkte alternativer, og viste til den såkalte «paraplymodellen». Modellen er utviklet for å kunne vurdere aviskonkurranse, og stammer opprinnelig fra amerikansk avisforskning. Avisforsker Sigurd Høst har laget en modifisert versjon av modellen, tilpasset norske forhold. Modellen innebærer at man for vurdering av samme geografiske område kan ta hensyn til at det finnes konkurrerende aviser på ulike nivåer, som riks-, landsdels- og lokalnivå, og at det også kan være konkurranse mellom lokalaviser på samme nivå med ulike utgiversteder, såkalt «grensekrig».

Selv om markedsavgrensningen etter forslaget skulle være dynamisk og fastsettes i forskrift, vurderte gruppen også dagens mediemarkeder. Gruppen konkluderte med at de betydelige forskjellene mellom dagspresse, radio og fjernsyn med hensyn til innhold, bruk og nedslagsfelt tilsa at det per i dag ikke var grunnlag for å slå markedene sammen til ett samlet marked for ytringer. Gruppen mente også det var mest naturlig i dag å anse elektroniske medier som en integrert del av de tradisjonelle markedene for dagspresse, fjernsyn og radio.

I høringsnotatet la departementet til grunn at markedsinndelingen danner en ramme for vurdering av konsentrasjon etter loven, på den måten at markedsavgrensningen definerer «totalen» som aktørenes markedsandeler beregnes med utgangspunkt i. Departementet støttet gruppens forslag om at nærmere kriterier for markedsavgrensningen bør fastsettes i forskrift med bakgrunn i lovens formål. Departementet la til grunn at de prinsippene for markedsavgrensning som ble omtalt i rapporten framstod som målrettede, men at de kun måtte anses som veiledende og ikke uttømmende for en senere forskriftsprosess. Departementet så det ikke som naturlig å gå nærmere inn på detaljene, og ba høringsinstansene kommentere ekspertgruppens forslag.

Departementet var også enig med gruppen i at det per i dag synes å være så betydelige forskjeller mellom dagspresse, radio og fjernsyn med hensyn til både innhold, bruk, funksjon og nedslagsfelt at det ikke synes naturlig med en sammenslå-

ing av disse markedene. Departementet viste som gruppen til at det synes *«å være gjennomgående for reguleringsmodellene i andre land som arbeidsgruppen har sett på, at dagspresse, radio og fjernsyn fortsatt behandles som separate markeder»*. Departementet understreket at dette var en vurdering av dagens situasjon, og at den reguleringsmodellen som departementet gikk inn for legger ansvaret for jevnlige vurderinger av spørsmålet til Medietilsynet.

Særlig om elektroniske medier

Med henvisning til mandatet har gruppen sett konkret på om det bør fastsettes egne eierbegrensninger for elektroniske medier, eller om slike medier bør inngå i en bredere vurdering på medieområdet. Gruppen la til grunn at det *«foreløpig ikke synes naturlig å definere elektroniske medier som et eget marked i medieeierskapslovens forstand»*. I stedet mente gruppen at det mest naturlige *per i dag* er å se elektroniske medier som en integrert del av de tradisjonelle markedene for dagspresse, radio og fjernsyn. Det ble særlig vist til at de etablerte mediehusene framstår som en enhet når det gjelder konkurransen om å frambringe ny informasjon. Dermed bør det heller ikke fastsettes egne eierskapsgrenser for slike medier. Gruppen understreket imidlertid at dette kan forandre seg over tid og at Medietilsynet derfor bør ha kompetanse til å avgrense markedene i forskrift.

Gruppen viste samtidig til at det kan være utfordrende å kategorisere elektroniske medier fordi teknologien åpner for at ulike typer innhold (tekst, lyd, bilde) kan publiseres innenfor samme «kanal». Gruppens anbefaling innebærer at:

- Papiraviser og papiravisenes nettjenester inngår i et felles marked for dagspresse.
- Fjernsyn og fjernsynskanalenes nettjenester inngår i et felles marked for fjernsyn.
- Radio og radiokanalenes nettjenester inngår i et felles marked for radio.

Gruppen erkjente at en modell med tilordning av elektroniske medier til aktørenes kjernevirksomhet *«vil skape visse utfordringer med hensyn til måling og vekting»*. Gruppen mente at det bør tas utgangspunkt i dekningstall for elektroniske medier, selv om slike tall ikke vil være direkte sammenlignbare med oppslutningstall for andre mediekanaler. Ekspertgruppen antok likevel at brukerundersøkelser mv kan gjøre det mulig å finne metoder som gir et dekkende bilde, f.eks. *«ved at det etableres modeller for vekting mellom mediene som avspeiler bruksintensitet etc»*.

I høringsnotatet støttet departementet ekspertgruppens prinsipielle tilnærming til regulering av eierskap i elektroniske medier, og framholdt at det på dette området er behov for et fleksibelt reguleringsregime som kan vurderes med jevne mellomrom og tilpasses utviklingen på mediemarkedene. Departementet var også enig i at elektroniske medier per i dag fungerer mer som alternative distribusjonskanaler for tradisjonelle medier enn som et eget mediemarked.

Departementet sluttet seg derfor til gruppens synspunkt om at de elektroniske mediene inntil videre bør regnes sammen med det aktuelle mediehusets hovedmedium, og mente at dette per i dag gir det riktigste bildet av den reelle konkurransesituasjonen i markedet.

Departementet erkjente samtidig at en slik løsning ville skape utfordringer knyttet til måling og vekting av ulike typer mediebruk. Modellen ville dessuten innebære at en del tjenester som kan framstå som sammenliknbare – for eksempel NRK.no og VGTV – vil bli tilregnet ulike mediemarkeder. Departementet la derfor til grunn at et alternativ kunne være å kategorisere tjenestene med utgangspunkt i *format*, dvs. slik at tekst- og stillbildebaserte tjenester regnes til avismarkedet, fjernsynsliknende tjenester regnes til fjernsynsmarkedet og nettradio/podcaster osv. til radiomarkedet. I et slikt tilfelle måtte man enten foreta en vurdering av hva som er hovedelementet i den aktuelle tjenesten, eller fordele mediebruken mellom ulike tjenester/markeder. Departementet gikk imidlertid ikke inn for en slik modell, og viste til at dette alternativet ville reise teknisk krevende avgrensnings- og definisjonsspørsmål og gi konklusjoner som neppe ville fremstå som mer naturlige enn modellen ekspertgruppen gikk inn for.

Når det gjelder elektroniske medier som ikke springer ut av eller er tilknyttet et «hovedmedium» i ett av de tradisjonelle mediemarkedene (dagspresse, radio, fjernsyn), mente departementet at slike medier enten måtte regnes til et eget marked for elektroniske medier eller tilordnes ett av de øvrige markedene. Departementet la til grunn at dette måtte vurderes nærmere i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter til loven, men ba om høringsinstansenes synspunkter på spørsmålet.

Departementet framholdt videre at mediemarkedene raskt kan utvikle seg på en måte som gjør at markedsinndelingen må endres, ev. slik at elektroniske medier bør regnes som et eget marked i medieeierskapslovens forstand.

9.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som uttaler seg konkret om markedsinndelingen (på nasjonalt nivå) har ulike synspunkter.

A-pressen påpeker at de ulike mediemarkedene i stigende grad smelter sammen, noe som tilsier at mediemarkedet må sees på som ett samlet marked. *A-pressen* har imidlertid forståelse for at det i dagens situasjon og inntil videre kan argumenteres med at det er slike forskjeller mellom avis, radio og fjernsyn at det kan gi mening å definere disse i tre ulike produktmarkeder. Men dette forutsetter etter A-pressens mening at den digitale informasjonsformidlingen ikke blir tilordnet disse markedene.

MBL mener ekspertgruppens vurdering av mediemarkedene ikke gir et riktig bilde av situasjonen og at det ikke er behov for å ha et så stort eiermangfold i de tre like delmarkedene som forslaget legger opp til. Ut i fra det samlede meningsmarkedet blir folk i dag eksponert for et stort nyhets- og meningsmangfold.

Konkurransetilsynet mener eierskapsregulering med forhåndsdefinerte markeder og terskelverdier vil være et lite presist virkemiddel, og anbefaler heller en modell hvor det relevante markedet avgrenses fra sak til sak. *FAD* deler Konkurransetilsynets synspunkter.

Telenor mener også det er problematisk at man definerer eierskap i forkant istedenfor å vurdere virkningene av de konkrete transaksjonene.

Berner gruppen mener det «*er sentralt for å opprettholde målet om et minimum av tre uavhengige aktører i de ulike mediemarkedene*» at 1/3 grensen på nasjonalt nivå opprettholdes.

Medietilsynet er enig i at det i dag ikke er naturlig å slå sammen dagspresse, radio og fjernsyn til ett marked, men at det bør være åpning for å revurdere dette på et senere tidspunkt. *Medietilsynet* anser det som positivt å innføre kriterier for å vurdere hvorvidt medier kan sies å tilhøre det samme markedet.

Norsk Journalistlag mener det per i dag synes å være så betydelige forskjeller mellom dagspresse, radio og fjernsyn med hensyn til innhold, bruk og funksjon og nedslagsfelt, at det ikke synes naturlig med en sammenslåing av markedene definert i loven.

Særlig om elektroniske medier

Som det fremgår av kapittel 6 mener flere av høringsinstansene at loven fortrinnsvis ikke bør utvides til å omfatte eierskap i elektroniske medier.

Dersom elektroniske medier skal omfattes, mener flere (*A-pressen*, *Mediebedriftenes Landsforening, Schibsted* og *Norsk Journalistlag*) at slike medier i så fall må regnes som et eget mediemarked. *MBL* mener at å regne digitale eierposisjoner inn i de nåværende markedene vil være ute av takt med den faktiske utviklingen, og viser til at publiseringsplattformene har ulike egenskaper og at de ulike utgavene blir komplementære tilbud. *Schibsted* viser til at elektroniske tjenester ikke lenger er tilleggstjenester til andre hovedprodukter, og at det i dag vil være mer korrekt å si at (for eksempel) papiravisen utkommer i «forlengelse av mediekanalens digitale virksomhet». *Norsk Journalistlag* viser også til at de elektroniske mediene ikke lenger fungerer som tilleggstjenester og alternative distribusjonskanaler for tradisjonelle medier, og at det er vanskelig å finne måter å sammenligne for eksempel avis og digitalt mediekonsum.

Norsk Redaktørforening gir uttrykk for at den foreslåtte modellen for tilordning av elektronisk tilbud blir en for enkel tilnærming. *Redaktørforeningen* viser for eksempel til dekningen 22. julirettssaken, hvor de ulike avisene og kringkastingsmediene i realiteten tilbød samme type produkt på nett (en kombinasjon av levende bilder, journalistisk skrevet tekst, ord-for-ord-referater og blogg med leserspørsmål og kommentarer). *Redaktørforeningen* stiller derfor spørsmål ved om det *«blir riktig å regne VGs andel av dekningen inn som en del av «papirmediet», mens TV2s andel regnes inn i kringkastingsmarkedet»*.

Andre instanser støtter forslaget om reguleringsmodell for elektroniske medier, inkl. *Berner Gruppen, Familie & Medier og Medietilsynet. Medietilsynet* er enig i at det på nåværende tidspunkt ikke er hensiktsmessig å regulere elektroniske massemedier som et eget marked, og ser positivt på at det i stedet ved jevne mellomrom kan vurderes om elektroniske massemedier likevel bør anses som et eget marked. *Berner Gruppen* viser til at nettavisene bringer den meningsbærende journalistikken over på en ny plattform og forsterker mediehusenes posisjon. *Berner Gruppen* mener det er mulig at mediemarkedet kan utvikle seg slik at elektroniske medier må regnes som et eget marked, for eksempel dersom nye, eksterne aktører uten forankring i tradisjonelle mediehus oppnår nivåer på nett opp mot de nivåer loven skal forhindre.

9.4 Departementets vurdering

Som nevnt har loven et todelt formål; dels å sikre befolkningen tilgang til et reelt mangfold av informasjon og meninger, dels å sikre mot eierposisjoner som kan utnyttes for å fremme eiernes egne politiske eller økonomiske interesser. Både medieeierskapslovens formål og ytringsfrihetens prinsipielle medienøytralitet (som særlig A-pressen legger vekt på i høringen) kunne derfor tilsi at konsekvensene av et erverv ble vurdert med utgangspunkt i et samlet marked for ytringer.

I likhet med ekspertgruppen mener imidlertid departementet at det fortsatt er så store forskjeller mellom mediekanalene når det gjelder innhold, bruk og nedslagsfelt at en sammenslåing til ett mediemarked ikke vil fremme lovens formål.

Dersom en ser på det totale innholdet som blir «konsumert» av publikum, er for eksempel TV i mye større grad enn aviser et underholdningsmedium. Samtidig er TV svært stort når det gjelder tidsbruk, og vil derfor utgjøre en stor andel av et eventuelt samlet marked for ytringer. Samtidig er avisene viktigere for nyhetsjournalistikk og politisk samfunnsdebatt enn avislesningens andel av et totalmarked for ytringer skulle tilsi. Dersom avismarkedet og TV-markedet skulle regnes sammen, vil det dermed bety at man vil åpne for svært stor konsentrasjon i avismarkedet fordi avislesning relativt sett utgjør en liten andel av folks totale mediebruk. Et alternativ kunne være å vekte eierskap i ulike medier ulikt i et samlet marked for ytringer, men det ville i realiteten ligge nokså nært en regulering hvor de ulike markeder opprettholdes.

Selv om det har skjedd og fortsatt skjer en konvergens mellom de ulike mediekanalene, mener departementet derfor at de fortsatt har så ulik funksjon at det er ønskelig å opprettholde et mangfold av eiere også *innenfor* de forskjellige kanalene. Departementet foreslår derfor at de tre markedene dagspresse, fjernsyn og radio opprettholdes.

På bakgrunn av høringen går departementet videre inn for at de tre markedene defineres i selve loven, samtidig som det åpnes for at Medietilsynet på sikt kan definere et nytt fjerde elektronisk marked i forskrift, jf. nedenfor.

Særlig om elektroniske medier

Når elektroniske medier skal reguleres i loven har man valget mellom å regne slike medier som et eget mediemarked (i likhet med dagspresse, radio og fjernsyn i gjeldende lov), eller å regne elektroniske medier som integrerte deler av de etablerte mediehusenes virksomhet (mao slik at elektronisk mediebruk regnes sammen med mediebruk i de øvrige markedene). Velger man den siste løsningen, oppstår for det første spørsmålet om hvilke markeder den elektroniske mediebruken skal tilregnes og for det andre hvordan ulike former for mediebruk kan «konverteres» til sammenliknbare enheter som gjør det mulig å beregne medieaktørenes samlede eierposisjon i et kombinert tradisjonelt/elektronisk marked.

Når det gjelder spørsmålet om elektroniske medier bør defineres som et eget marked, fremhever flere høringsinstanser at det har utviklet seg en klar rollefordeling mellom de elektroniske mediene og de andre plattformene, og at disse har ulike egenskaper og fremtrer som komplementære tilbud. Ut fra et slikt perspektiv er det nærliggende å anse elektroniske medier som et separat marked.

Departementet er enig i at forskjellene i egenskaper og bruk av kunne tilsi at elektroniske og tradisjonelle medier ikke bør regnes til samme marked. Departementet anser samtidig at det fortsatt er såpass stor innholdsmessig og redaksjonell kobling mellom de tradisjonelle mediene og deres tilknyttede elektroniske mediekanaler, at det mest naturlige per i dag er å regne elektroniske kanaler sammen med de tradisjonelle mediekanalene. Selv om mediehusenes papirutgaver og nettutgaver har ulike roller i nyhetsformidlingen (hhv «breaking news» og mer bakgrunn/feature), er det normalt betydelig redaksjonell og innholdsmessig overlapp/likhet mellom utgavene. Departementet er derfor enig med ekspertgruppen i at elektroniske medier per i dag primært fungerer som «en utvidelse av hovedmediets stemme og plass i offentligheten». Departementet viser her til at ett hovedformål med loven er å sikre mot eierposisjoner som kan utnyttes for å påvirke opinionen for å fremme eiernes politiske eller økonomiske mål. Beregningen av aktørenes eierstilling etter loven bør derfor gi en indikasjon på aktørenes potensielle opinionsmakt. Per i dag vil en sammenstilling av elektronisk og tradisjonell mediebruk (f.eks. publikumsoppslutningen til en papiravis og avisens ulike elektroniske utgaver) etter departementets vurdering gi det mest dekkende bildet av den potensielle opinionsmakten som ligger hos mediehuset og mediehusets eiere. Bransjen er også inne i en overgangsfase hvor stadig mer av publiseringen flyttes over på elektroniske plattformer, med utprøving av ulike publiserings og foreretningsmodeller. Per i dag mener departementet at de elektroniske plattformene ennå ikke

fremtrer som et etablert og entydig avgrenset marked ved siden av de øvrige markedene.

Departementet opprettholder derfor forslaget om at elektroniske medier inntil videre ikke reguleres som et separat marked, men at elektronisk mediebruk regnes sammen med de enkelte mediene «hovedmedier«/«mormedier» i de tradisjonelle markedene.

Markedet forandrer seg imidlertid raskt, og man kan etter hvert få en situasjon der dette ikke lenger er naturlig. Departementet foreslår derfor en lovhjemmel som åpner for at et nytt elektronisk marked fastsettes av Medietilsynet i forskrift. Medietilsynet bør i lys av utviklingen innenfor markeder og teknologi med jevne mellomrom vurdere om utviklingen tilsier at det kan avgrenses et mer entydig og selvstendig fjerde elektronisk marked. I denne vurderingen bør Medietilsynet legge vekt på kriteriene for markedsavgrensning som trekkes fram av ekspertgruppen, jf. pkt. 9.2 over. Tilsynet bør legge vekt på om en betydelig andel av elektroniske medier fungerer som uavhengige nyhetskilder og distinkte stemmer i offentligheten. Videre bør det legges vekt på graden av organisasjonsmessig og redaksjonell tilknytning til etablerte mediehus innenfor de øvrige definerte markedene og om de elektroniske mediene framtrer som en mer entydig avgrenset mediekanal sett i forhold til de andre mediekanalene.

Et elektronisk marked skal kunne etableres ved forskrift, etter utredning og høring i tråd med reglene i forvaltningsloven.

10 Nasjonale eierskapsgrenser

10.1 Gjeldende rett

Loven inneholder i dag lovfestede eierskapsgrenser på nasjonalt og regionalt nivå, jf. lovens §§ 10 og 11. Grensene definerer når en aktør anses å ha en *«betydelig eierstilling»* i ett av de definerte mediemarkedene. Eierskapsgrensene er ikke absolutte. For det første er «betydelig eierstilling» bare ett av to vilkår for inngrep, eierstillingen må i tillegg være i strid med formålet i lovens § 1 (jf. § 9 første ledd). For det andre framgår det av lovteksten at dette er en presumpsjonsregel («Betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt anses *normalt* å foreligge…»).

Monomedieeierskap

På nasjonalt nivå fastsetter loven en grense på 1/3 i hvert av de nasjonale markedene. I den opprinnelige loven framgikk eierskapsgrensen ikke av selve loven, men fulgte likevel klart av lovens forarbeider. Etter et forslag[1] fra Bondevik II-regjeringen ble grensen i 2004 tatt inn i selve loven, men hevet til 40 pst. Etter at regjeringen Stoltenberg II overtok i 2005, ble grensen igjen satt tilbake til det opprinnelige nivået på 1/3, jf. lov av 30. juni 2006 nr. 55.

Multimedieeierskap

På nasjonalt nivå inneholder loven i tillegg egne grenser for såkalt «multimedieeierskap», dvs. samtidig eierskap i flere av de definerte nasjonale mediemarkedene. Ut fra en tankegang om at samtidig eierskap i flere markeder gir større samlet påvirkningskraft, ble det fastsatt et trinnsystem der eierskapsgrensene ble satt lavere jo flere markeder en aktør var involvert i. Dagens grenser er 30–20 pst. ved eierskap i to markeder og 20–20–20 pst. ved eierskap i tre markeder.

Krysseierskap

I tillegg inneholder loven en særregel om «krysseierskap», definert som den situasjonen at én eier som kontrollerer mer enn 10 pst. av ett nasjonalt marked blir eier i en annen aktør som også kontrollerer minst 10 pst. av samme marked. Begrunnelsen er at slikt felles eierskap medfører en fare for at aktørene opererer i samforstand og ikke framstår som reelt uavhengige.

10.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet

Monomedieeierskap

Gruppen mente at eierskapsgrensen på 1/3 på nasjonalt nivå er «*et fornuftig utgangspunkt, siden denne grensen er blitt lagt til grunn i mange europeiske land og vil legge til rette for at et marked har et minimum av tre aktører*». I tillegg foreslår gruppen en absolutt nedre grense for inngrep og viser til at dette vil skape en trygg frihavn («safe harbour») for aktørene og spare ressurser for Medietilsynet. Gruppen anbefalte derfor følgende modell:

- Dersom eierandelen etter ervervet er lavere enn ¼, vil Medietilsynet ikke ha anledning til å gripe inn mot ervervet.
- Dersom eierandelen etter ervervet er mellom ¼ og 1/3, vil Medietilsynet kunne gripe inn etter en konkret vurdering.
- Dersom eierandelen etter ervervet blir 1/3 eller mer, vil det foreligge en presumpsjon for at ervervet er i strid med lovens formål, og det vil normalt gripes inn.

Gruppen trakk videre opp enkelte hensyn som bør tillegges vekt i tilsynets konkrete vurdering etter dette systemet. Gruppen mente at den nedre terskelen burde lovfestes, av forutberegnelighetshensyn. Det ble foreslått at presumpsjonsterskelen på 1/3 lovfestes på nasjonalt nivå, men slik at Medietilsynet gis hjemmel til å fastsette andre terskelverdier i forskrift. (Gruppen viste til at fastsettelse av terskelverdier vil kunne avhenge av

[1] 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

avgrensningen av markeder, som også etter forslaget skulle fastsettes av Medietilsynet).

Multimedieeierskap

Gruppen så fortsatt behov for regler om multimedieeierskap, og støttet den prinsipielle begrunnelsen for slike regler fra Ot.prp. nr. 81 (2003-2004). Gruppen foreslo likevel en forenkling i forhold til dagens regler som innebar at det vil være en presumpsjon for inngrep om en aktør som har 1/3 eierandel i ett marked, gjennom et erverv oppnår mer enn 1/4 eierandel i et annet marked. Mao opprettholdes ikke trappetrinnmodellen i dagens lov. Gruppen mente dette ville være mer forutsigbart og mer konsistent med 1/3-grensen ved vekst gjennom erverv i samme marked.

Krysseierskap

Gruppen foreslo å oppheve bestemmelsen om krysseierskap, og la vekt på at gruppen ikke har funnet eksempler på tilsvarende regler i andre land og at de nasjonale eierskapsgrensene er tilstrekkelige for å forhindre en for stor grad av konsolidering innenfor et marked. Gruppen mener likevel at krysseierskap kan være et moment i den konkrete vurderingen av et erverv. Konkret kan det styrke presumpsjonen for inngrep der eierskapsgrensen på 1/3 er passert og være et moment i vurderingen av om et erverv under denne grensen likevel er i strid med lovens formål.

10.3 Høringsinstansenes syn

10.3.1 Monomedieeierskap

Når det gjelder grensen for eierskap innenfor ett nasjonalt marked deler høringsinstansene seg i to hovedgrupper.

Departementets forslag om å opprettholde 1/3-grensen som utgangspunkt på nasjonalt nivå støttes av *LO, Berner Gruppen, Familie & Medier, Medietilsynet, Mentor Medier og Norsk Journalistlag.*

Medietilsynet mener det må framgå uttrykkelig av ordlyden i § 10 at betydelig eierstilling også kan foreligge der andelen er mellom 1/3 og ¼ og foreslår at § 10 tredje ledd utformes slik: *Medietilsynet kan etter en konkret vurdering komme til at en betydelig eierstilling også foreligger ved kontroll av en andel mellom ¼ og 1/3 i et nasjonalt mediemarked.*

Andre er uenige i forslaget, og går inn for at grensen heves til 40 pst. (eller «minst» 40%). Dette gjelder *Schibsted Media Group, A-pressen, Wilberg Management, Mediebedriftenes landsforening, Norsk redaktørforening og Fagpressen. Telenor* mener at de nasjonale eierskapsbegrensningene bør økes til minst 50 % hvis de ikke fjernes helt.

Egmont er kritisk til videreføring av en eierskapsterskel på 33 % i kringkastingsmarkedet, og viser til strukturelle forhold og den faktiske situasjon på kringkastingsmarkedet, med bare ett privateid alternativ til den statlige nyhetskringkasteren. *Egmont* mener derfor en særregulering basert på at det skal finnes tre aktører vanskelig kan forsvares.

Schibsted Media Group mener det ikke stemmer at 1/3 grensen er et fellestrekk ved europeisk medieeierskap. Tvert imot er Norge alene i Norden om en slik øvre grense, og få, om noen, europeiske land har et like stramt regime som det norske.

Blant de som har uttalt seg om forslaget om trygg frihavn («safe harbour») på ¼ støtter *Berner Gruppen, Medietilsynet* og *Norsk Journalistlag* forslaget. *Schibsted Media Group* har for så vidt ikke innvendinger til forslaget, men mener at en slik regel vil få liten praktisk betydning for de ledende norske aktørene.

10.3.2 Multimedieeierskap

Blant høringsinstansene som uttaler seg konkret om reguleringen av multimedieeierskap er det ulike synspunkter.

A-pressen, Fagpressen, Mediebedriftenes Landsforening og Schibsted Media Group mener reglene om multimedieierskap bør fjernes. Flere mener at en nasjonal grense for eierskap på 40 % er tilstrekkelig til å sikre nødvendig mangfold, samtidig som den vil ivareta bransjens utviklingsmuligheter. *Schibsted* uttaler også at grensene for multimedieeierskap er hemmende, fordi man er avhengig av å bygge opp kompetanse både innenfor tekst, lyd og levende bilder dersom man skal lykkes i mediemarkedet.

Forslaget om å opprettholde regulering av multimedieeierskap støttes av *Familie & Medier, Medietilsynet og Norsk Journalistlag. NHST* mener totalt nasjonalt eierskap for en medieaktør ikke bør være mer enn 20-25 % og at det ut fra dette virker rasjonelt at en tilstreber et 20-20-20 andelsregime, herunder at dette også ser ut til å bli en slags «europeisk norm».

10.3.3 Krysseierskap

Et flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet støtter forslaget om å oppheve særreguleringen av krysseierskap. Dette gjelder *A-pressen, Medietilsynet, Familie & Medier, Fagpressen, Mediebedriftenes Landsforening og Telenor.* I tillegg har *Norsk Journalistlag* ikke sterke motforestillinger til at bestemmelsen om krysseierskap oppheves, så lenge den nasjonale 1/3-grensen sikres ved lov. *Konkurransetilsynet* peker på at krysseierskap vil kunne være uheldig både som potensielt konkurranseproblem og i forhold til pluralisme og meningsmangfold, og at betydningen av krysseierskap vil inngå i den konkrete vurdering Konkurransetilsynet gjennomfører i en konkret sak. Dette understreker behovet for at virkningene vurderes i hver enkelt sak.

Dagbladet (i vedlegg til høringsuttalelsen fra Berner Gruppen) mener dagens regel om krysseierskap kan suppleres for å befeste treaktørprinsippet i en situasjon hvor dette utfordres, og viser til at de største aktørenes adgang til krysseierskap kan begrenses også i foretak som er noe mindre enn dagens lov forutsetter.

10.4 Departementets vurdering

10.4.1 Monomedieeierskap

Departementet opprettholder forslaget om å beholde 1/3-grensen som utgangspunkt på nasjonalt nivå. Dette er sentralt for å oppnå målet om minimum tre uavhengige aktører av betydning i de ulike mediemarkedene. Departementet legger – i likhet med ekspertgruppen – også vekt på at 1/3-grensen synes å være et fellestrekk i europeisk regulering av eierskap i media. En direkte sammenlikning mellom ulike europeiske land er riktignok vanskelig pga forskjeller i reguleringsmodeller, men flere land opererer med grenser på 30 prosent og også lavere på nasjonalt nivå. For eksempel opererer Italia med en grense på 20 pst. av omsetningen på sektoren, Tyskland praktiserer en grense på 30 pst. av seeroppslutningen på TV, og Frankrike har en grense på 30 pst. av opplaget innenfor ulike grupper av aviser. For øvrig vises det til omtalen av eierskapsregulering i andre land i kap. 4. Departementet er derfor ikke enig med Schibsted i at Norge skiller seg ut i europeisk sammenheng med særlig strenge eierskapsgrenser.

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om at Medietilsynet ikke bør ha mulighet til å fravike de nasjonale eierskapsgrensene i forskrift. Departementet mener at den nasjonale eierskapsgrensen er et så sentralt politisk spørsmål at den ikke bør kunne endres uten stortingsbehandling. Dersom utviklingen skulle tilsi at definisjonen av de nasjonale mediemarkedene bør endres, vil det være naturlig å samtidig vurdere behovet for endringer i eierskapsgrensene.

Når det gjelder forslaget om en nedre grense, en såkalt trygg frihavn («safe harbour»), viser departementet til at forarbeidene til den opprinnelige loven ga anvisning om en nedre grense på 20 prosent. Denne grensen ble ikke videreført da eierskapsgrensene i 2004 ble tatt inn i selve loven. Forslaget ble bl.a. begrunnet med at det var mindre behov for en slik grense så lenge den nasjonale grensen ble hevet til 40 pst. Eierskapsgrensene ikke er absolutte, men angir presumpsjoner for den konkrete vurderingen som alltid må gjøres opp mot lovens formål. Departementet legger derfor til grunn at det vil bidra til forutberegneligheit for næringen at det fastsettes en absolutt nedre grense for inngrep. Departementet mener ¼ i denne sammenheng kan være et naturlig nivå, og viser til at dette tilsvarer praksis etter både norsk og europeisk konkurranserett.

10.4.2 Multimedieeierskap

Reguleringen under medieeierskapsloven er knyttet til muligheten for å påvirke opinionen, jf. pkt. 3.3.2. Det kan ikke være noen tvil om at markeds- og opinionsmakten til en medieaktør blir større jo flere medier aktøren er involvert i. Departementet anser derfor, i likhet med ekspertgruppen, at det fortsatt er behov for egne regler om multimedieeierskap. Samtidig anser også departementet at erverv i andre markeder kan være mindre betenkelig i forhold til medieeierskapslovens formål enn erverv og konsentrasjonsøkning innenfor samme marked.

Departementet opprettholder derfor forslaget fra høringsnotatet om at reguleringen av multimedieeierskap forenkles, og at dagens fininndelte trinnsystem erstattes av to grenser som tilsvarer den nasjonale grensen for monomediekonsentrasjon (1/3) og den nedre grensen for inngrep (1/4).

10.4.3 Krysseierskap

Etter departementets vurdering er krysseierskap en type eierkonsentrasjon som ikke i utgangspunktet kan presumeres å være problematisk i forhold til lovens formål. Dette i motsetning til horisontal konsentrasjon over de fastsatte gren-

sene. Det synes derfor mer naturlig at ev. krysseierskap trekkes inn som et moment i den konkrete vurderingen av et erverv, og departementets slutter seg til ekspertgruppens uttalelse om at krysseierskap f.eks. kan *«… styrke presumpsjonen for inngrep over eierskapsgrensen på 1/3 og være et moment i vurderingen av om et erverv under denne eierskapsgrensen likevel er i strid med lovens formål»*. Departementet opprettholder forslaget om å oppheve den særskilte bestemmelsen om eierskapsbegrensning ved krysseierskap.

11 Regionale mediemarkeder

11.1 Gjeldende rett

I dag er det bare dagspressen som er regulert på regionalt nivå. Betydelig eierstilling på regionalt nivå er i lovens § 11 definert som kontroll med en andel på 60 prosent eller mer av det samlede dagsopplaget av region- og lokalaviser i en medieregion.

De regionale markedene er definert i forskrift. Gjeldende forskrift ble fastsatt ved Kronprinsreg. res. 1. juli 2005 og definerer i alt 10 regioner. Regioninndelingen ble basert på en utredning av faktisk mediebruk i ulike deler av landet. Utgangspunktet for inndelingen er områder som utgjør en naturlig enhet mht faktisk mediebruk, med særlig vekt på geografiske nedslagsfelt og den innholdsmessige dekningen til medier i området. Samtidig ble det lagt betydelig vekt på at regionene ikke skulle være for små, for å sikre at reguleringen rettes inn mot markeder som er store nok til at publikums- og annonsemarkedet i regionen gir grunnlag for mediemangfold.

11.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet

11.2.1 Om regional regulering generelt

Gruppen foreslo å opprettholde reguleringen på regionalt nivå, men gikk inn for at produktmarkeder, geografisk markedsavgrensning og eierskapsterskler fastsettes i forskrift.

Når det gjelder produktmarkeder gikk gruppen i utgangspunktet ikke inn for å regulere kringkastingsmarkedene regionalt, og viste til departementets begrunnelse for å holde disse utenfor (jf. Ot.prp. nr. 81 for 2003-2004). Det ble også vist til de *«økonomiske utfordringene i lokal-TV-markedet de senere år»*. Gruppen påpekte likevel at de lokale kringkastingsmarkedene kan utvikle seg, og at det «ved behov» bør kunne vurderes om dette er markeder som bør underlegges regulering.

Når det gjelder geografisk markedsavgrensning pekte gruppen på den såkalte «paraplymodellen» for aviskonkurranse, som illustrerer hvordan aviser på ulike geografiske nivåer kan være i konkurranse med hverandre, jf. pkt. 9.2. I tillegg kan det være konkurranse mellom lokalaviser på samme geografiske nivå, men med ulike utgiversteder, såkalt «grensekrig». Gruppen kritiserte dagens system som innebærer at det bare er aviser som kommer ut innenfor den definerte regionen som regnes inn, og mente at *«.. avisens faktiske nedslagsfelt sammen med en vurdering av hvorvidt avisen kan sies å konkurrere i det aktuelle regionale markedet om å frembringe informasjon, bør trekkes inn i vurderingen av hvilken region de enkelte aviser skal tilhøre»*.

Departementet sa seg i høringsnotatet enig med ekspertgruppen i at reguleringen på regionalt nivå burde opprettholdes og at den geografiske markedsavgrensningen regionalt, som i dag, bør foretas i forskrift. Etter departementets mening bør regioninndelingen reflektere de reelle markedene for frambringelse og formidling av informasjon, og regionene deles inn slik at mediene innenfor regionen til en viss grad kan fungere som reelle alternative kilder til regionale nyheter og informasjon. Departementet var også enig i at beregning av regionale eierposisjoner bør baseres på avisenes faktiske nedslagsfelt og funksjon som informasjonskilde og ikke utelukkende på utgiversted.

11.2.2 Regionale grenser for eierskap

Gruppen mente det bør fastsettes tilsvarende «presumpsjonsterskler» for inngrep i regionale markeder som i nasjonale markeder, men tok ikke konkret stilling til hvor disse bør settes. Gruppen viste til at grensene bør vurderes i sammenheng med avgrensningen av de regionale markedene. Ut over å slå fast at *«små markeder vil peke i retning av høye terskler»* gikk ikke gruppen nærmere inn på spørsmålet.

Departementet var enig i at grensene («presumpsjonstersklene») bør fastsettes i forbindelse med avgrensningen av de regionale markedene, og viste til at det markedsmessige grunnlaget for mangfold vil være mindre jo mindre markedet er. Departementet la likevel til grunn at dagens

grense på 60 pst. av det regionale dagspresseopplaget «kan være et naturlig utgangspunkt».

11.3 Høringsinstansenes syn

11.3.1 Om regional regulering generelt

Høringsinstansene deler seg i to hovedgrupper også i synet på regional regulering. Flere instanser er mot fortsatt regulering av eierskap regionalt:

A-pressen mener enhver markedsinndeling må begrenses til det nasjonale markedet, og at regional regulering av mediemarkedet må fjernes fra loven. *A-pressen* går av både prinsipielle og praktiske årsaker imot særskilt regional regulering av avismarkedet, og mener at særregulering av papiravisene på regionalt nivå vil være i strid med lovens formål. *A-pressen* viser til at enhver form for inndeling i regioner i begrenset grad vil avspeile et regionalt «meningsfellesskap» eller «meningsmarked. *A-pressen* angir også en rekke momenter som taler mot regional regulering:

- det finnes ikke noen adekvat måte å måle mediebruk regionalt som vil gi likebehandling av medier i ulike regioner,
- det er uklart hva som menes med relevant regionalt innhold,
- det er umulig å finne relevante ensartede terskelverdier som kan definere grensen for hva som truer lovens formål,
- det er ikke påvist at mangfoldet på regionalt nivå er truet, eller at regional eierbegrensing i avismarkedet vil fremme lovens formål og
- en regional eierbegrensning vil kunne true lokale mediers konkurransekraft og overlevelsesevne og motvirke lovens formål.

Mediebedriftenes Landsforening mener regionale begrensninger må avvikles. *MBL* viser til at det som regel ikke finnes alternativer til de sterke aktørene regionalt, som har finansiell styrke og mediekompetanse til å sikre at dagens medietilbud kan opprettholdes. En regional eierskapsregulering vil derfor kunne bidra til det motsatte av lovens formål.

Schibsted mener den regionale reguleringen bør avvikles, og at den i motsatt fall kan få alvorlige negative følger for ytringsfriheten og mediemangfoldet.

Norsk Redaktørforening mener at det å definere regionale markeder basert på geografiske grenser neppe vil gi noe bidrag til det formålet loven er ment å fremme, og peker på en utvikling med bortfall av tradisjonelle nummer to-aviser og framvekst av «superlokale» aviser med svært begrenset dekningsområde. *Redaktørforeningen* mener disse hovedtrekkene speiler en utvikling som neppe lar seg regulere gjennom en lov om eierskapsbegrensninger.

Fagpressen mener regionale begrensninger må avvikles.

Telenor mener de regionale eierskapsbegrensningene bør fjernes. *Telenor* mener det ikke er faglig belegg for å hevde at det generelt sett er slik at eierkonsentrasjon over en bestemt grense i en medieregion er i strid med formålet i medieeierskapsloven, og viser til rapport (fra NHH) bestilt av ekspertgruppen som viser at konsentrert eierskap kan bidra til å sikre mangfold og kvalitet.

En del høringsinstanser er tilhengere av fortsatt regional regulering.

Berner Gruppen slutter seg til departementets uttalelse fra høringsnotatet om at et godt lokaldemokrati er en forutsetning for et velfungerende nasjonalt demokrati, og at en medieeierskapslov derfor også bør gi en sikkerhet mot ensretting av den lokale og regionale informasjonsformidlingen og meningsdannelsen.

Mentor Medier mener det er viktig at regionale grenser videreføres, slik at det ikke kan legges til rette for at medie-Norge deles opp mellom sammenhengende kjeder av mediemonopoler.

Norsk Journalistlag mener regulering av eierskap på regionalt nivå må opprettholdes for å sikre alternative informasjonskilder for den enkelte borger. *Norsk Journalistlag* peker på at innbyggerne trenger et mangfold av uavhengige lokalmedier for å kunne delta aktivt i lokaldemokratiet og for å utvikle standpunkt til lokale samfunnsspørsmål. *Norsk Journalistlag* mener dagens avgrensning av de regionale markedene er utdatert og støtter forslaget om at disse skal fastsettes av Medietilsynet i forskrift. Et hovedmål bør ifølge *NJ* være at den geografiske markedsavgrensningen reflekterer de reelle markedene for frambringelse og formidling av informasjon. Beregning av regionale eierposisjoner bør baseres på avisenes faktiske nedslagsfelt og funksjon som informasjonskilde. *Norsk Journalistlag* er enig i at det, med henvisning til et føre var - prinsipp, er riktig å åpne for at det i forskrift i framtiden kan defineres egne produktmarkeder for kringkasting på regionalt nivå.

Familie og Medier mener ordningen med regulering på regionalt nivå bør opprettholdes, og støtter forslaget om at produktmarkeder, geografisk markedsavgrensning og eierskapsterskler fastsettes i forskrift.

Medietilsynet er enig i at regulering av dagspressemarkedet på regionalt nivå bør videreføres, og mener forslaget til beregning av regionale eierposisjoner (faktisk nedslagsfelt og funksjon som informasjonskilde) bedre vil reflektere aktørenes reelle markedsstilling i regionen. *Tilsynet* ser imidlertid at dette kan gi avgrensningsproblemer mht når en avis har tilstrekkelig utbredelse til å regnes med i et område. *Tilsynet* slutter seg til at regionale markeder som utgangspunkt bare vil omfatte dagspresse og nettaviser, og at lokalkringkasting og NRKs regionale sendinger skal holdes utenfor beregningen av eierposisjoner. *Tilsynet* slutter seg også til at loven åpner for at kringkasting kan reguleres regionalt på et senere tidspunkt.

11.3.2 Regionale grenser for eierskap

Som nevnt er det flere av høringsinstansene som går imot fortsatt regulering av eierskap på regionalt nivå. Av de som går inn for en videreføring av regional regulering støtter flertallet forslaget til prinsipper for fastsetting av regionale grenser, og at 60 % er et naturlig utgangspunkt.

Norsk Journalistlag mener dagens grense på 60 % av det regionale dagspresseopplaget kan være et naturlig utgangspunkt for «presumpsjonstersklene», og at de konkrete grensene bør fastsettes i forbindelse med avgrensningen av de regionale markedene, hvor inndelingen bør gjenspeile faktisk konkurransesituasjon og mediebruk.

Familie & Medier støtter forslaget til regulering på regionalt nivå, men mener at departementets formulering av 60 % som et utgangspunkt er en noe for forsiktig tilnæring, og at en terskel på 60 % bør beholdes slik denne er formulert i nåværende § 11.

Berner Gruppen er enig i begrunnelsen for fortsatt regional regulering i høringsnotatet, og er også enig i at dagens grense på 60 % av det regionale avisopplaget – nå supplert med nett – fortsatt bør være et naturlig utgangspunkt. *Berner Gruppen* mener på den annen side at det bør gis klare føringer og fastsettes vesentlig lavere terskler i situasjoner hvor et nasjonalt ledende mediekonsern foretar oppkjøp av lokale eller regionale medier, fordi den nasjonale dominansen da forsterker den regionale. *Berner Gruppen* viser til «paraplymodellen» og Sigurd Høsts modell tilpasset norske forhold, og mener slik differensiering bør innarbeides i forskriftene.

Mentor Medier mener det er viktig at de regionale grensene videreføres, slik at det ikke blir lagt til rette for at medie-Norge deles opp mellom sammenhengende kjeder av mediemonopoler.

Medietilsynet bemerker at de ulike medieregionene vil kunne variere betydelig med hensyn til befolkning og antall medievirksomheter, og at det bør åpnes for at eierskapsgrensene kan variere etter regionens størrelse.

11.4 Departementets vurdering

11.4.1 Behovet for regulering av eierskap på regionalt nivå

Flere høringsinstanser mener regional regulering er i strid med eller ikke fremmer lovens formål. Det blir blant annet pekt på at loven innebærer en særregulering av papiraviser, at reguleringen truer lokale avisers overlevelsesevne, og at det er en rekke problemer knyttet til måling og regulering på regionalt nivå.

Etter departementets vurdering kan en nasjonal grense for eierskap ikke alene sikre mot eierdominans på regionalt eller landsdelsnivå. Uten regional regulering vil en aktør i teorien kunne eie for eksempel alle lokalaviser i hele Nord-Norge, Trøndelag og Vestlandet nord for Stavanger uten å passere 1/3-grensen i noe nasjonalt marked. Da vil det være få alternative kilder til informasjon om regionale eller lokale forhold og politikk i dette området, og én aktør kan få potensielt meget stor påvirkningskraft regionalt. En slik konsentrasjon vil kunne være et lokaldemokratisk problem. Departementet opprettholder derfor forslaget om regulering av eierskap på regionalt nivå, og forslaget om at reguleringen skjer ved forskrift fastsatt av Medietilsynet.

11.4.2 Regionale mediemarkeder

Produktmarkeder

Når det gjelder spørsmålet om regional regulering og forholdet til lovens formål, viser departementet til at dagspressen fortsatt er den mest nyhetsintensive av de ulike mediene, og også gjennomgående fortsatt den mest sentrale nyhetskanalen for informasjon om lokale forhold. Selv om også andre medier og kanaler vil kunne spre informasjon og ytringer om lokale forhold, vil de tradisjonelle lokalavisene ha stor betydning for den lokale dagsorden og samfunnsdebatten. Departementet mener derfor, i likhet med ekspertgruppen, at de regionale produktmarkedene kan begrenses til dagspressen. Men i likhet med på nasjonalt nivå bør her elektroniske medier

som springer ut av dagspressen (inkl. nett- og mobilutgaver) regnes inn i det regionale dagspressemarkedet.

I likhet med ekspertgruppen mener departementet at det fortsatt er grunn til å holde lokalkringkastingsmarkedene utenfor reguleringen. Det vises her til ekspertgruppens drøftelse pkt. 10.5.2.3 og pkt. 3.3 i Ot.prp. nr. 81 (2003-2004). Det blir her både vist til lokalkringkasting fortsatt må anses å ha en mindre sentral betydning for informasjonstilfang og ytringsfrihet enn lokalavisene og de økonomiske utfordringer i lokal-TV-bransjen.

Departementet anser at det per i dag ikke er grunnlag for å regulere andre markeder enn dagspresse på regionalt nivå, men dette er forhold som kan endre seg over tid. Departementet ser for eksempel ikke bort fra at de lokale kringkastingsmarkedene kan utvikle seg på en måte som tilsier at de bør underlegges regulering. Digitalisering og endringer i mediebruk kan gi lokalkringkastingen en viktigere posisjon som lokal og regional nyhetskilde. Departementet foreslår derfor at loven åpner for at det i forskrift kan defineres også andre produktmarkeder på regionalt nivå (og alternativt at det i forskrift kan fastsettes regionale markeder som omfatter flere medier).

Geografiske markeder

Departementet holder fast ved at den geografiske markedsavgrensningen regionalt, som i dag, bør foretas i forskrift. Regioninndelingen bør reflektere de reelle markedene for frambringelse og formidling av informasjon, og regionene bør deles inn slik at mediene innenfor regionen til en viss grad kan fungere som reelle alternative kilder til regionale nyheter og informasjon.

Forutsatt at regionale markeder fortsatt skal reguleres, er det støtte i høringen for at det ikke er utgiversted, men funksjon som regional nyhetskilde som bør avgjøre om et konkret medium regnes inn i det regionale markedet. Departementet opprettholder derfor forslaget om at det avgjørende bør være avisenes faktiske nedslagsfelt og funksjon som informasjonskilde, samt en vurdering av om avisen konkurrerer i det aktuelle markedet om å frambringe informasjon. I denne sammenheng kan den såkalte paraplymodellen for aviskonkurranse gi veiledning. Departementet legger til grunn at forslaget vil legge til rette for vurderinger som i større grad enn i dag vil reflektere de ulike aktørenes reelle markedsstilling regionalt.

Et særlig spørsmål er om også lokalaviser skal inkluderes i det regionale markedet. Lokalaviser har ikke et regionalt nedslagsfelt, og fyller gjennomgående en annen funksjon enn regionavisene. På den annen side er det klart at lokalaviser har betydning som mediekanal innenfor regionen. Lokale aviser vil for eksempel også dekke regionale spørsmål som særlig har betydning lokalt. Og i lys av at en region kan anses som en samling av flere lokalsamfunn, vil innhold som gjengis i de ulike lokalavisene, ha betydning for informasjonsspredning, meningsmangfoldet og debatten i regionen som helhet. Departementet viser også til at den potensielle påvirkningskraften vil være større ved eierskap i flere aviser som dekker samme område, men på ulike geografiske nivåer (lokalt, regionalt, nasjonalt), enn ved eierskap i lokalviser som ikke har overlappende nedslagsfelt. Departementet mener derfor at også lokalaviser bør inngå ved fastsettelse av et regionalt marked.

11.4.3 Regionale eierskapsgrenser

Departementet legger til grunn at eierskapsgrensene på regionalt nivå bør tilpasses avgrensningen av de regionale markedene. Konsekvensen blir at ulike regioner vil kunne ha ulike grenser. I mindre regioner vil det gjerne være et mindre markedsmessig grunnlag for mangfold, noe som tilsier at man aksepterer større grad av eierskapskonsentrasjon. På den annen side kan store regioner ha flere likhetstrekk med et nasjonalt marked, og gi grunnlag for at det fastsettes en noe lavere grense for eierskap.

Fastsettelsen av regioner og eierskapsgrenser bør gjenspeile faktisk konkurransesituasjon og mediebruk, og reflektere størrelsen på markedet og dermed muligheten for å etablere alternative eiermiljøer. I fastsettelsen av de regionale eierskapsgrenser bør det også tas hensyn til det øvrige nyhetstilbudet i regionen, inkludert NRKs regionsendinger.

Enkelte av høringsinstansene har pekt på at det ikke er økonomisk grunnlag for noe stort eiermangfold på regionalt nivå, og at det derfor er risiko for at reguleringen vil virke mot sin hensikt. Departementet er enig i at potensialet for eiermangfold er begrenset på regionalt nivå. Departementet er også oppmerksom på at lokal- og regionavisene er inne i en omstilling til et hardere konkurranseklima. Avisenes forretningsmodell utfordres på elektroniske plattformer, bl.a. av konkurranse fra aktører som kan tilby et publikum til annonsører uten selv å ha utgifter til produksjon av journalistikk. Og nedgangen i papir-

opplagene er en generell og langvarig trend, samtidig som brukernes villighet til å betale for nyheter på nye plattformer er begrenset.

Departementet mener derfor at det er grunnlag for en viss oppmykning av de regionale eierskapsgrensene i forhold til dagens nivå. De konkrete grensene må tilpasses størrelsen og markedspotensialet i de ulike regionene, men generelt bør grensene settes noe høyere enn i dag. I tillegg understreker departementet at eierskapsgrensen først og fremst vil være veiledende for den konkrete skjønnsmessige vurderingen av et erverv opp mot lovens formål. Dersom tilsynet har konkrete holdepunkter for å mene at et erverv snarere vil styrke enn svekke bredden og kvaliteten i innholdstilbudet til publikum, bør tilsynet kunne legge vekt på dette. På regionalt nivå kan dette være særlig aktuelt, bl.a. fordi det i mange tilfeller vil det være de store dagspressekonsernene som er aktuelle som investorer når en avis trenger kapital. Det vises for øvrig til drøftelsen under pkt.13.4.

Departementet legger også til grunn at forslaget i større grad enn i dag vil sikre at Medietilsynets vurderinger vil være basert på hvordan de regionale mediemarkedene faktisk fungerer, jf bl.a. at avgrensningen av markeder og regionale grenser skal defineres ut i fra avisenes faktiske nedslagsfelt og funksjon som informasjonskilde. Samlet sett anser departementet at forslaget til regionale regulering innebærer en rimelig avveining mellom hensynet til ytterligere eierskapskonsentrasjon regionalt og lokalt, og hensynet til et tilstrekkelig spredt eierskap og regionalt mangfold.

Departementet ser likevel at det er vanskelig å forutsi hvordan markedssituasjonen for regionale mediehus vil utvikle seg i tiden framover. Departementet ser derfor behov for å følge endringene tett over tid, og vil foreta en særlig evaluering av konkurransesituasjonen og forholdene for meningsmangfold regionalt i løpet av tre år.

12 Måling av eierkonsentrasjon

12.1 Gjeldende rett

I dag følger hovedprinsippene for beregning av eierposisjoner i de ulike markedene av selve loven. Det følger av §§ 10 og 11 at markedsandel beregnes ut fra *«det samlede dagsopplaget for dagspressen», «de samlede seertall for fjernsyn»* og *«de samlede lyttertall for radio»*.

Medietilsynet har i sine retningslinjer fastsatt nærmere regler om beregning av eierkonsentrasjon. Bl.a. er det slått fast at opplaget til gratisaviser skal divideres med tre «*for mer realistisk å vekte deres betydning i forhold til medieeierskapslovens formål*».

Videre er det slått fast at når det gjelder lyttertall og seertall vil tilsynet «*legge vekt på oppslutningen over et visst tidsspenn*», slik at det foretas en «*skjønnsmessig vurdering på bakgrunn av oppslutningen de tre siste kalenderår*».

12.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet

Ekspertgruppen gjennomgikk i rapporten ulike måter å måle konsentrasjon i et marked på og ulike konsentrasjonsmål som kan benyttes for å ta hensyn til konsentrasjon i markedet for øvrig. Gruppen konkluderte med at det ikke bør angis ett ufravikelig konsentrasjonsmål som skal brukes for inngrep etter loven, men at det i stedet er hensiktsmessig at Medietilsynet lager retningslinjer for hvilket konsentrasjonsmål som vil bli brukt. Dette ville bl.a. åpne for å justere konsentrasjonsmålene i tråd med erfaringer og den vitenskapelige utviklingen på området.

Departementet framholdt i høringsnotatet at regler om beregning av eierkonsentrasjon og konsentrasjonsmål bør fastsettes i forskrift, og sluttet seg til gruppens begrunnelse for dette. Departementet registrerte at gruppen brukte begrepet «*retningslinjer*», men la til grunn at dette er regler som bør fastsettes i forskrift for å sikre at forvaltningslovens krav til høring, kunngjøring mv kommer til anvendelse. Departementet understreket at behovet for regler om beregning av eierkonsentrasjon, prinsipper for vekting av ulike typer mediebruk mot hverandre og konsentrasjonsmål, vil avhenge av hvordan markedene defineres og avgrenses.

Departementet framholdt også at muligheten for å velge ulike konsentrasjonsmål og metoder for konvertering av ulike former for mediebruk til sammenliknbare størrelser, illustrerer at eierskapsgrensene («terskelverdiene») må anses som utgangspunkter og ikke absolutte grenser. En sammenstilling av mediebruk og markedsandeler på tvers av tradisjonelle mediegrenser vil nok kunne gi et dekkende bilde av konkurransesituasjonen på et overordnet nivå, men alene vil det ikke kunne gi svaret på om en eierposisjon er problematisk ift. lovens formål. Grensene må derfor anses som utgangspunkter og hjelpeverktøy for den konkrete vurderingen av et erverv opp mot lovens formål. Dette er i overensstemmelse med gjeldende lov, men blir tydeligere med en reguleringsmodell som forutsetter omregning/konvertering av ulike former for mediebruk.

Særlig om elektroniske medier

Til spørsmålet om måling og vekting av elektroniske medier la departementet til grunn at det viktige var å finne målemetoder som på best mulig måte reflekterer de ulike medienes faktiske gjennomslag hos publikum. Per i dag var departementet enig i at den mest praktiske løsningen antakelig var å legge til grunn netto[1] «*dekningstall for elektroniske medier*», men med en faktor for vekting som gjør det mulig å regne dekning for elektroniske medier sammen med opplag, seer- eller lyttertall for de tradisjonelle mediene. Departementet ville samtidig ikke se bort fra at det på sikt kan bli utviklet mer treffende metoder for måling av elektronisk mediebruk eller også påvirkningskraft på tvers av plattformer. Loven bør derfor ikke binde Medietilsynet metodisk, men overlate spørsmålet til regulering i forskrift. Departementet ba om høringsinstansenes synspunkter på

[1] Dvs. beregninger som tar høyde for dobbeltdekningen for mediekanaler som finnes på ulike plattformer.

bruk av dekningstall som målenhet og hvordan slike tall kan vektes mot opplag, seer- og lyttertall.

12.3 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder måling av eierkonsentrasjon peker høringsinstansene gjennomgående på at det per i dag ikke finnes noen omforent metode for å regne elektronisk mediebruk sammen med bruk av tradisjonelle medier. Flere høringsinstanser gir også uttrykk for at det på generelt grunnlag er problematisk å ta stilling til forslaget om lovendring, fordi det ikke blir gjort kjent hvilke konsentrasjonsmål som skal brukes.

Mediebedriftenes landsforening mener det er problematisk at bransjen blir bedt om å ta stilling til en lovendring uten at det er kjent hvilke konsentrasjonsmål som skal brukes. Dersom departementet følger gruppens forslag er *MBL* enig i at forskrifts form må benyttes slik at forvaltningslovens regler om blant annet høring gjelder.

Wilberg Management fraråder *«å gå inn på en vei med sammenveining av ulike medietyper med ulike veiefaktorer»* og mener det vil være nesten umulig å finne fram til et objektivt målesystem som kan brukes regulatorisk. Systemet i konkurranseretten er tilstrekkelig.

Norsk Journalistlag støtter at prinsippene for måling av eierkonsentrasjon bør fastsettes i forskrift, og påpeker at det er viktig å finne målemetoder som på best mulig måte reflekterer de ulike medienes faktiske bruk hos publikum. Det bør imidlertid legges egne målemetoder til grunn for elektroniske medier.

A-pressen mener det i prinsippet bør innføres en felles valuta for måling av oppslutning av det enkelte medium som gjør det mulig å sammenligne den enkelte mediekanals styrke og gjennomslagskraft på tvers av mediemarkedene, i det samlede mediemarked. *A-pressen* mener valg av valuta vil være sentralt for lovens rekkevidde og for om loven vil bidra til å realisere sitt formål, men konstaterer at noen slik felles valuta i dag ennå ikke er utviklet. At spørsmålet ikke er avklart i lovforarbeidene representerer en betydelig svakhet som gjør det vanskelig å diskutere andre spørsmål på en forsvarlig måte.

EGMONT er positiv til at reguleringen gjøres mer fleksibel, men er bekymret for den manglende forutsigbarheten som en slik modell kan medføre.

Schibsted Media Group mener at et lovforslag hvor så vide fullmakter foreslås delegert til Medietilsynet, vil gi et rammeverk med liten forutsigbarhet for aktørene, og gjør at det ikke er mulig å uttale seg om forslaget.

Medietilsynet peker på viktigheten av det overordnede rammeregelverket som skal sikre ivaretakelse av de politiske målene, og viser til at tilsynet har behov for politiske føringer i tilfeller hvor det legges (vid) skjønnsmyndighet til tilsynet. *Tilsynet* er enig med departementet i at eierkonsentrasjonsindekser kan supplere øvrige mål for eierkonsentrasjon ved vurdering av spørsmål om strid med lovens formål.

Fagpressen mener at fagblader, tidsskrifter og magasiner både på papir- og elektroniske utgaver må telles med når eierprosentene skal regnes ut.

NHST Media Group mener måling av markedsandeler bør baseres på summen av inntekter fordi disse er grunnlaget for redaksjonelle satsninger/kostnader.

Særlig om elektroniske medier

Mediebedriftenes Landsforening mener det i dag ikke vil være mulig å måle det relevante markedet for digitale produkter på en måte som ivaretar lovens formål. *MBL* viser til at det i dag er fire ulike måltall som beskriver hvordan ulike nettsteder brukes, og at metodikken som ligger til grunn for Norsk Internettpanel (NIP) er den eneste egnede metodikken for å beskrive bruk av nettsteder. *MBL* mener imidlertid at NIP i dag ikke er egnet og peker på at NIP ikke inkluderer alle aktører *MBL* anser som det relevante marked. *MBL* viser til at fagpressen, blogger utenfor de etablerte aktører, og aktører som Facebook, Google, Yahoo, LinkedIn og Twitter ikke er omfattet. *MBL* mener NIP vil kunne gi fornuftige tall for markedsposisjoner for nettsteder knyttet til tradisjonell nyhetsformidling i dagspresse, radio og TV, men viser til at netto- eller bruttoberegning av dekning vil gi helt ulike tall på eiermakt. Når det gjelder dekningstall som måleenhet viser *MBL* til stiftelsen Multimedieuniverset i Norge (MMU), som MBL, Mediebyråforeningen og Annonsørforeningen står bak. Dekningstall er det eneste måltallet for mediekonsum som vil framkomme for alle mediekanaler som er med i MMU. Ved avgrensning av det relevante marked til nettsteder med ansvarlig redaktør knyttet til tradisjonell nyhetsformidling, vil tall fra MMU kunne legges til grunn. *MBL* mener imidlertid at dekningstall da må være måleenheten for alle mediemarkeder som skal omfattes av loven.

A-pressen/Amadia slutter seg til *MBL*s redegjørelse for problemene med å måle digital trafikk.

Schibsted Media Group peker på at man ved å se på det elektroniske markedet som et selvstendig mediemarked, slipper å vekte de ulike plattformene opp mot hverandre. *Schibsted* viser også til at MBL og Norsk Gallup i fellesskap arbeider med å finne en målemetode for elektronisk mediebruk, og håper departementet vil se hen til denne dersom et elektronisk marked reguleres, i så fall da som et eget marked.

Berner Gruppen er enig i at «*netto dekningstall for elektroniske medier*» vil være et riktig utgangspunkt når det gjelder beregning, men forutsetter at det blir rikelig anledning til å kommentere dette nærmere ved forslag til forskrift.

Familie & Medier støtter at beregning av eierkonsentrasjon fastsettes i forskrift slik det går fram av høringsnotatet.

Medietilsynet mener det vil være like krevende å utarbeide metoder for vekting og måling av oppslutning i begge alternativene til markedsavgrensning som presenteres (dvs tilordning til «hovedmedium» eller kategorisering etter format). *Tilsynet* peker på at det ikke finnes omforente metoder for å regne elektronisk mediebruk sammen med bruk av tradisjonelle medier, og det er betydelig usikkerhet knyttet til tall for oppslutning i digitale nyhetsmedier, særlig små lokale nettaviser. Dette medfører at elementet av skjønn i tilsynets vurderinger vil kunne bli betydelig. Jo større rom for skjønn, desto større er behovet for politiske føringer i form av tolkninger av lovens formål i lovforarbeidene. Et samarbeid mellom myndigheter og bransjens aktører om utvikling av omforente metoder vil kunne ha store positive effekter for arbeidet med å finne anvendbare og legitime løsninger. En forutsetning for å kunne regulere elektroniske medier er at aktørene pålegges å levere opplysninger om oppslutning etter spesifikasjoner fastsatt av Medietilsynet.

NHST mener en bør bruke omsetning for å måle andeler på Internett, og ikke ulike klikk/bruker andeler, og viser til at det er summen av inntekter som er grunnlaget for redaksjonelle satsninger/kostnader.

12.4 Departementets vurdering

Prinsippene for måling av eierkonsentrasjon må tilpasses avgrensningen av de ulike mediemarkedene. Som nevnt går departementet inn for at dagspresse, fjernsyn og radio opprettholdes som egne markeder definert i loven.

Dette kunne tilsi at dagsopplag, seertall og lyttertall fortsatt benyttes som beregningsgrunnlag for fastsettelse av markedsandeler innenfor disse markedene. Så lenge Medietilsynet ikke definerer et nytt fjerde elektronisk marked, er det imidlertid forutsatt at også elektronisk mediebruk skal regnes inn i de tradisjonelle markedene, jf. pkt. 9.4. Når også elektroniske medier skal omfattes, oppstår spørsmålet om dagens beregningsgrunnlag for de tradisjonelle markedene fortsatt er hensiktsmessige eller om det bør utformes andre kriterier og metoder som gjør det enklere å trekke inn elektronisk mediebruk.

Departementet holder derfor fast på at metodene for måling av eierkonsentrasjon ikke bør reguleres i selve loven, men at Medietilsynet bør fastsette regler om dette i forskrift. Dette gjelder både for de tradisjonelle markedene dagspresse, fjernsyn og radio, og for tilordningen av elektronisk mediebruk til disse markedene. For mediebruken i de tradisjonelle mediene, kan det inntil videre likevel være naturlig å ta utgangspunkt i de tidligere kriteriene, «dagsopplag», «seertall» og «lyttertall».

Dersom Medietilsynet fastsetter et fjerde elektronisk marked, vil det bli nødvendig å fastsette nye prinsipper for måling av eierkonsentrasjon, både i et nytt elektronisk marked og i markedene for dagspresse, fjernsyn og radio.

Når det gjelder måling av konsentrasjonsøkning, anser departementet at det kan være hensiktsmessig at Medietilsynet i tillegg til å fastsette markedsandelen etter et erverv, også tar i bruk konsentrasjonsindekser for å ta hensyn til graden av konsentrasjon i markedet for øvrig. Departementet foreslår at Medietilsynet fastsetter regler om bruk av slike konsentrasjonsmål i forskrift.

Særlig om elektroniske medier

Som nevnt er et hovedformål med loven er å hindre for stor konsentrasjon av potensiell påvirkningskraft over opinionen. Dette tilsier at reglene om måling og vekting bør utformes slik at de i størst mulig grad reflekterer de ulike medienes faktiske gjennomslag hos publikum.

Departementet anser at det per i dag trolig er mest praktisk å legge til grunn netto «dekningstall for elektroniske medier», men med en faktor for vekting som gjør det mulig å regne dekning for elektroniske medier sammen med opplag, seer- eller lyttertall for de tradisjonelle mediene. Flere høringsinstanser har synspunkter på disse spørsmålene. Som påpekt av blant annet MBL, er det flere alternativer for beregning av markedsandel, og MBL trekker blant annet fram Norsk Internettpanel som et alternativ.

Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å binde opp Medietilsynet i valg av metodikk som bør benyttes. Departementet legger til grunn at Medietilsynet i samarbeid med bransjen bør utrede hvilke metoder for måling og vekting av elektroniske medier som vil være mest egnede for å måle medienes faktiske gjennomslag hos publikum, og den potensielle opinionsmakt dette gir. Deretter bør Medietilsynet regulere spørsmålet i forskrift.

Når det gjelder informasjon om oppslutningen til de ulike elektroniske mediene, vil Medietilsynet ha behov for å innhente slike opplysninger fra aktørene. Departementet legger til grunn at Medietilsynet i medhold av reglene om opplysningsplikt i medieeierskapsloven § 13, vil kunne pålegge aktørene å levere opplysninger om oppslutning etter spesifikasjoner fastsatt av Medietilsynet.

13 Motstridsvilkåret

13.1 Gjeldende rett

Lovens § 9 oppstiller to uavhengige vilkår for inngrep mot et erverv:

1. For det første må erververen ha eller få *«en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt eller regionalt»*. Betydelig eierstilling defineres så nærmere gjennom de såkalte eierskapsgrensene i §§ 10 og 11. Det framgår av lovteksten at dette er en presumpsjonsregel («Betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt anses normalt å foreligge…»). Unntaksvis kan en aktør også ha eller få en betydelig eierstilling i lovens forstand selv om ikke eierskapsgrensene overskrides. I Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) ga departementet uttrykk for at siden loven ikke hadde en nedre grense for inngrep, bør denne muligheten benyttes med varsomhet.
2. For det andre må den betydelige eierstillingen være *«… i strid med formålet i lovens § 1»*. Dette omtales også som motstridsvilkåret.

Vilkårene gjelder imidlertid ikke helt uavhengig av hverandre. I praksis vil det gjelde en presumpsjon for at der eierskapsgrensene er overskredet, vil ervervet i normale tilfeller også være i strid med lovens formål. Av forarbeidene til gjeldende lov, jf. Ot.prp. nr. 81 (2003-2004), framgår det at det er en sterk presumpsjon for at motstrid foreligger når eierskapsbegrensningene overstiges:

> «Motstridsvilkåret vil i desse tilfella meir ha karakter av ein unntaksregel enn eit sjølvstendig vilkår. Når det i lovteksten er sett konkrete grenser er det eit utrykk for at eigarkonsentrasjon ut over desse grensene i regelen òg vil vere i strid med lovføremålet. Tilsynet må likevel gjere ei konkret vurdering av om motstridsvilkåret er oppfylt i kvart tilfelle.»

Ettersom det eksisterer en grunnleggende presumpsjon for at betydelig eierstilling vil være i strid med lovens formål, vil drøftelsen av motstridsvilkåret få karakter av om ervervet, på tross av at det foreligger en betydelig eierstilling, likevel ikke er i strid med lovens formål. Som eksempel har departementet nevnt situasjoner hvor alternativet til erverv er konkret fare for at det aktuelle mediet legges ned, tilsvarende det såkalte «fallittbedriftforsvaret«[1] i konkurranseretten.

Det framgår av dette at det ligger innebygget en fleksibilitet i begge vilkårene for inngrep. Medietilsynet har et visst rom for skjønn i vurderingen av om en aktør har en betydelig eierstilling, og et større rom for skjønn i vurderingen av eierstillingen opp mot lovformålet.

13.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet

Ekspertgruppen la til grunn at det sentrale vilkåret for inngrep er at et erverv er i strid med lovens formål, dvs. at Medietilsynet skal gripe inn mot erverv der dette fører til en konsentrasjonsøkning som er i strid med lovens formål.

Av hensyn til effektiv håndheving foreslo gruppen at inngrep bør kunne baseres på presumpsjoner når konsentrasjonen overstiger visse terskler («presumpsjonsterskler»). Mao mente gruppen at man kan legge til grunn en presumpsjon for at konsentrasjonsøkninger over de fastsatte eierskapsgrensene vil være i strid med lovformålet, men likevel slik at det må gis rom for etter en konkret vurdering å komme til at en konsentrasjonsøkning over dette nivået likevel ikke svekker de reelle ytringsmulighetene. Gruppen foreslo å legge til grunn følgende presumpsjoner:

Monomedieeierskap – nasjonalt: Dersom samlet eierandel etter ervervet er lavere enn 1/4, vil Medietilsynet ikke ha anledning til å gripe inn mot ervervet. Dersom eierandelen etter ervervet er mellom 1/4 og 1/3, vil Medietilsynet kunne gripe inn etter en konkret vurdering. Dersom eierandelen blir på 1/3 eller mer vil det foreligge en pre-

[1] Argumentasjonen er at dersom det ervervede foretaket uansett er på vei ut av markedet på grunn av økonomiske problemer, og dermed vil opphøre å utgjøre en konkurransemessig faktor, kan konkurransen være den samme uansett om ervervet gjennomføres eller ikke.

sumpsjon for at ervervet er i strid med lovens formål, og det vil normalt gripes inn.

Multimedieeierskap – nasjonalt: Gruppen foreslår at det bør være en presumpsjon for at et erverv er i strid med lovens formål dersom en aktør har en eierandel på 1/3 eller mer i ett marked, og et erverv i et annet marked gir en eierandel på mer enn 1/4.

Monomedieeierskap – regionalt: Gruppen mente det bør fastsettes tilsvarende «presumpsjonsterskler» for inngrep i regionale markeder som i nasjonale markeder, men tok ikke konkret stilling til hvor disse bør settes. Gruppen viste til at grensene bør vurderes i sammenheng med avgrensningen av de regionale markedene.

Gruppen mener likevel at en ved praktiseringen av en endret lov må klargjøre at det skal skje en konkret vurdering, og at konsentrasjonen i markedet for øvrig skal vurderes ved et eventuelt inngrep. Gruppen trakk videre opp enkelte hensyn som bør tillegges vekt i tilsynets konkrete vurdering etter dette systemet.

I høringsnotatet støttet departementet gruppens forståelse av eierskapsgrensene som «presumpsjonsterskler» og konsekvensene av dette for Medietilsynets vurderinger av et konkret erverv.

13.3 Høringsinstansenes syn

Få av høringsinstansene kommenterer motstridsvilkåret eller forståelsen av eierskapsgrensene som «presumpsjonsterskler» direkte.

A-pressen kommenterer imidlertid at det er beklagelig at det ikke er foretatt noen diskusjon rundt de to vilkårene for inngrep i høringsnotatet eller i ekspertutvalgets utredning. Slik *A-pressen* tolker forslaget innebærer det en videreføring av gjeldende regel i § 9 om at et inngrep mot et erverv bare kan skje dersom det først foreligger brudd både på det «kvantitative mangfoldet» og det deretter i tillegg blir påvist at det svekker det «kvalitative mangfoldet». *A-pressen* legger til grunn at det fremdeles skal foretas en selvstendig vurdering av om det er motstrid med lovens § 1. Det som er uklart, er hvilke kriterier som skal vektlegges ved denne vurderingen. *A-pressen* mener det er helt nødvendig at dette blir klargjort nærmere.

Flere kommenterer imidlertid at det er svært vanskelig – om i det hele tatt mulig – å måle eierkonsentrasjon og tallfeste en grense for når konsentrasjonen når et nivå som er problematisk. Dette kommenteres særlig i forbindelse med forslaget om at elektronisk mediebruk inntil videre skal regnes sammen med de enkelte medienes «hovedmedier»/«mormedier» i de tradisjonelle markedene. F.eks. fraråder *Wilberg Management «å gå inn på en vei med sammenveining av ulike medietyper med ulike veiefaktorer»,* fordi det vil være nesten umulig å finne fram til et objektivt målesystem som kan brukes regulatorisk. Også knyttet til spørsmålet om regional regulering er det flere som kommenterer denne problemstillingen. For eksempel viser *A-pressen* til at *«… det finnes ikke noen adekvat måte å måle mediebruk regionalt som vil gi likebehandling av medier i ulike regioner»* og at *«… det er umulig å finne relevante ensartede terskelverdier som kan definere grensen for hva som truer lovens formål».*

13.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med A-pressen i at innholdet i og forholdet mellom de to inngrepsvilkårene i loven bør avklares, så langt det er mulig.

Forholdet mellom de to inngrepsvilkårene

Som nevnt er det to vilkår for inngrep etter loven. For det første må erververen ha eller få *«en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt eller regionalt»,* for det andre må den betydelige eierstillingen være *«… i strid med formålet i lovens § 1».* Vilkårene henger imidlertid sammen på den måten at eksistensen av det ene (betydelig eierstilling) innebærer en presumpsjon for eksistensen av det andre (motstrid).

Som nevnt har flere av høringsinstansene kommentert at det er problematisk å skulle gi objektive mål for problematisk eierkonsentrasjon. Departementet er enig i dette, men er ikke enig med de som mener at dette er et tungtveiende argument mot en eierskapslov eller den foreslåtte reguleringsmodellen. Som det framgår av drøftelsen av gjeldende rett oppstiller ikke loven absolutte eierskapsgrenser. Tvert imot ligger det skjønnselementer både i vurderingen av om det foreligger en «betydelig eierstilling» og om denne eierstillingen er «i strid med formålet i lovens § 1».

Bakgrunnen for dette er nettopp at konsekvensene av et erverv for lovformålet («ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud») vanskelig vil la seg måle direkte. For eksempel vil gjennomslagskraften til en avis aldri kunne leses direkte ut av opplaget. Gjennomslag avhenger i tillegg av mange andre forhold,

f.eks. hvor mye av hvert opplagseksemplar som blir lest av hvor mange og av hvem, samt av avisens tyngde og status som premissleverandør og dagsordensetter. De ulike medietypene har også ulike funksjoner for publikum og dermed også ulikt potensiale for påvirkning. Måling av eierkonsentrasjon kan derfor aldri bli noe annet og mer enn veiledende/retningsgivende for den konkrete skjønnsmessige vurderingen. Og derfor bør motstridsvilkåret anses som det sentrale vilkåret for inngrep etter loven.

Departementet holder derfor fast ved at de lovfestede (og forskriftsfestede) eierskapsgrensene må forstås som «presumpsjonsterskler», mao ikke som absolutte grenser. Dette innebærer at der en grense er passert, vil det foreligge en presumpsjon for at erververen har en betydelig eierstilling og at denne er i strid med lovformålet.

Presumpsjoner

Ovenfor har departementet gått inn for å videreføre 1/3-grensen for eierskap i ett enkelt marked på nasjonalt nivå, med ¼ som en absolutt nedre grense for inngrep. Det følger av dette at dersom 1/3-grensen er passert, vil det foreligge en presumpsjon for at ervervet er i strid med lovens formål. I intervallet mellom ¼ og 1/3 vil tilsynet kunne komme til at det likevel foreligger betydelig eierstilling og gripe inn etter en konkret vurdering, mao foreligger det her ikke noen presumpsjon for inngrep. Departementet legger videre til grunn at jo nærmere man kommer den absolutte nedre grensen, jo mer vil kreves av begrunnelsen for et inngrep. Inngrep ved eierskap ned mot ¼ av et nasjonalt marked bør bare være aktuelt i unntakstilfelle.

Når det gjelder multimedieeierskap, innebærer forslaget til eierskapsgrenser («presumpsjonsterskler») at det vil foreligge en presumpsjon for motstrid mot lovformålet der en aktør som allerede har en eierandel på 1/3 eller mer i ett marked, foretar et erverv som gir vedkommende en eierandel på mer enn ¼ i et annet marked. I en situasjon der en aktør eier mellom ¼ og 1/3 i flere markeder vil presumpsjonsterskelen ikke være oversteget, men tilsynet vil kunne gripe inn etter en konkret vurdering. På generelt grunnlag mener departementet at det i slike tilfeller vil være større grunn til å gripe inn jo flere markeder aktøren er involvert i, og jo nærmere aktøren ligger 1/3-grensen.

Regionale eierskapsgrenser fastsatt av Medietilsynet vil på samme måte fungere som «presumpsjonsterskler» for inngrep. Dvs. at der den fastsatte grensen er passert foreligger det en presumpsjon for at ervervet er i strid med lovformålet.

Motstridsvurderingen

Uansett presumpsjon kan det ikke gripes inn uten at det er foretatt en konkret vurdering av ervervet opp mot lovformålet.

Et viktig utgangspunkt her er at motstrid mot lovformålet må anses som det sentrale inngrepsvilkåret. Dette påpekes også av ekspertgruppen. (Departementet viser her også til at mens tilsynet innenfor visse grenser kan gripe inn mot erverv som ikke passerer noen av «eierskapsgrensene», kan tilsynet aldri gripe inn mot et erverv som ikke gir en eierposisjon som strider mot lovens formål.) Der det foreligger en presumpsjon, jf over, vil vurderingen av motstridsvilkåret bli et spørsmål om lovformålet kan tilsi avvik fra presumpsjonen. Mao må det i slike tilfeller sannsynliggjøres at ervervet likevel ikke er i strid med lovens formål, og bevisbyrden for dette vil ligge hos erververen. Det er derfor ikke riktig som A-pressen hevder, at motstridsvilkåret innebærer et krav om at myndighetene må kunne påvise en svekkelse av det «kvalitative mediemangfoldet».

Der det ikke foreligger noen presumpsjon må ervervet vurderes opp mot lovformålet på friere grunnlag, og bevisbyrden vil her ligge hos tilsynsmyndigheten. Heller ikke her vil det være et vilkår at tilsynet kan påvise/dokumentere at resultatet vil bli redusert innholdsmangfold til forbrukerne.

Det avgjørende vil i begge situasjoner være en konkret vurdering opp mot de to hovedelementene i lovens formål, dvs. at loven skal medvirke til mediemangfold (mangfold i innholdstilbudet og ytringskanaler for publikum) og sikre mot eierposisjoner som kan misbrukes og utnyttes for å fremme egen politisk eller økonomisk agenda.

I denne sammenheng kan tilsynet bl.a. legge vekt på følgende hensyn:

1. *Konsekvensene av konsentrasjon*

   Flere av høringsinstansene har vist til at eierkonsentrasjon tvert imot kan øke mediemangfoldet, jf omtale under pkt. 3.3.1. Departementet utelukker ikke at økt differensiering mht stofftyper og målgrupper som sannsynlig følge av et erverv vil kunne vektlegges som del av motstridsvurderingen. Departementet legger imidlertid til grunn at dette i seg selv sjelden kan tillegges avgjørende vekt. Økt konsentrasjon i allerede konsentrerte markeder vil normalt innebære et potensiale for reduksjon

av de reelle ytringsmulighetene, for eksempel ved mulighet for ideologisk ensretting.

2. *Konsentrasjon i markedet for øvrig*

Konsentrasjonsmål som HHI-indeksen kan tjene som ytterligere veiledning ved en konkret vurdering, fordi slike mål vil gi informasjon om hvor konsentrert markedet for øvrig er. Ytterligere konsentrasjon vil normalt være mer problematisk jo mer konsentrert resten av markedet er. Det vil for eksempel normalt være mer problematisk om en eierandel overstiger 1/3 dersom den øvrige delen av markedet er sterkt konsentrert, enn hvis den øvrige delen av markedet består av flere uavhengige konkurransedyktige aktører.

I tillegg legger departementet til grunn at dersom ett av de definerte markedene skulle bli mye større (målt i oppslutning/tidsbruk) enn de andre, kan dette være et argument for å gripe inn på et lavere nivå enn 1/3. Dette skyldes at 1/3 i en slik situasjon vil tilsvare en høyere andel av total mediebruk enn ved en situasjon med mer likeverdige markeder.

3. *Multimedieeierskap*

En konsentrasjonsøkning vil normalt være mer skadelig hvis aktøren også har en stor eierandel i andre mediemarkeder. Hvis en aktør har en høy eierandel i andre mediemarkeder, kan dette tilsi at det bør gripes inn selv om aktøren får en eierandel som er lavere enn 1/3. For eksempel der en aktør som har mer enn 1/4 i flere markeder forsterker sin eierdominans i ett eller flere av disse markedene.

Også i slike situasjoner vil det være sentralt hvilken samlet opinionsmakt aktøren vil kunne få etter ervervet.

4. *Krysseierskap*

Et erverv vil kunne være mer skadelig hvis aktøren har eierandeler i andre aktører som opererer i samme marked. Krysseierskap kan derfor være et argument for å konkludere med at et erverv som passerer presumpsjonsterskelen (f.eks. 1/3 i et nasjonalt marked) er i strid med lovens formål.

Videre kan krysseierskap være et argument for inngrep under tersklene. Medietilsynet kan imidlertid ikke basere sin vurdering på at et slikt erverv må antas å være i strid med lovens formål, men må underbygge at ervervet vil være i strid med lovens formål i den konkrete saken.

5. *Mest sannsynlig alternativ situasjon*

Forarbeidene (jf Ot.prp. nr. 81 for 2003-2004) slår fast at et erverv som passerer eierskapsgrensene («presumpsjonstersklene») likevel kan godkjennes *«dersom alternativet vil vere fare for nedlegging av det aktuelle mediet»*.

Ekspertgruppen legger til grunn at dersom en aktør som er i økonomiske vanskeligheter og som det er sannsynlig at vil legges ned, kjøpes opp, må det gjøres en konkret vurdering av hvilken alternativ situasjon som er mest sannsynlig. Gruppen legger til grunn at tilsynet i slike situasjoner kan *«trekke veksler på erfaring med fallittbedriftforsvaret i konkurranseretten»*[2], men synes å legge til grunn at det er grunn til å praktisere dette mindre strengt enn etter konkurranseretten.

Departementet er enig med gruppen i at tilsynet må vurdere hva som er det mest sannsynlige alternativet til et erverv. Det er konsekvensene for publikum som er relevant, og da særlig konsekvensene for mangfoldet i innholdstilbud og ytringskanaler, både på kortere og lengre sikt. Det bør ikke oppstilles noe krav om konkret fare for nedleggelser. Dersom tilsynet har konkrete holdepunkter for å mene at et erverv snarere vil styrke enn svekke bredden og kvaliteten i innholdstilbudet til publikum, bør tilsynet kunne legge vekt på dette.

På regionalt nivå kan dette være særlig aktuelt. I mange tilfeller vil det være de store dagspressekonsernene som er aktuelle som investorer når en avis trenger kapital. I Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* anførte Kulturdepartementet at på det *«… regionale plan kan det nok derfor lett oppstå situasjoner der et erverv som isolert sett fremstår som uønsket, likevel bør aksepteres fordi ervervet vil tilføre bedriften den kapital og kompetanse som er nødvendig for å overleve.»*

Oversikten over relevante hensyn er ikke ment å være uttømmende. I tillegg til ovennevnte kan det for eksempel være aktuelt å legge vekt på om medier på ulike nivåer får samme eier (jf. «paraplymodellen»), den innholdsmessige profilen til mediekanalen(e) som blir berørt av ervervet, tilbudet av alternative kanaler i markedet og om ervervet reduserer antall større/betydelige aktører osv.

---

[2] Argumentasjonen er at dersom det ervervede foretaket uansett er på vei ut av markedet på grunn av økonomiske problemer, og dermed vil opphøre å utgjøre en konkurransemessig faktor, kan konkurransen være den samme uansett om ervervet gjennomføres eller ikke.

Diskresjonært skjønn

Dersom vilkårene for inngrep er til stede (dvs. at det foreligger en betydelig eierstilling i strid med lovens formål) vil tilsynet likevel ha et diskresjonært skjønn, dvs en mulighet til å vurdere om det foreligger forhold som tilsier at kompetansen til å gripe inn likevel ikke bør benyttes (jf. at inngrepshjemmelen i lovens § 9 første ledd er en «kan»-regel). Departementet legger til grunn at de hensynene som kan tale imot inngrep i normale tilfeller vil inngå i en samlet vurdering av om eierstillingen er i strid med lovens formål, slik denne vurderingen beskrives ovenfor. Dette tilsier etter departementets vurdering at der vilkårene for inngrep er til stede, *bør* det gripes inn, med mindre helt spesielle forhold tilsier noe annet.

14 Vertikal integrasjon

14.1 Gjeldende rett

Gjeldende medieeierskapslov regulerer ikke vertikal integrasjon, men er begrenset til å regulere horisontal integrasjon, det vil si eierskap på tvers av og innenfor de mediemarkedene som er definert i loven. Mao regulerer loven selve utgivervirksomhetene, og ikke andre virksomheter i verdikjeden, f.eks. trykk, distribusjon osv. I vurderingen av om inngrep skal gjøres overfor et horisontalt erverv innen de definerte markedene, kan imidlertid eierskap i andre ledd i verdikjeden (vertikal integrasjon) tillegges vekt.

14.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet

Etter ekspertgruppens vurdering bør ikke medieeierskapsloven utvides til å omfatte vertikal integrasjon. I høringsnotatet sluttet departementet seg til ekspertgruppens vurdering. Departementet la til grunn at innføring av regler om vertikal integrasjon i mediemarkedet vil være en inngripende regulering, særlig gjelder dette en regulering i form av forhåndsdefinerte grenser for vertikale erverv. Departementet viste også til at innføring av hjemmel til inngrep mot adferd i etterkant vil kunne være mer målrettet og mindre inngripende.

Departementet var enig i gruppens vurdering av at den teknologiske utviklingen har ført til mer konkurranse og større mangfold i mediemarkedene. Departementet viste særlig til ekspertgruppens redegjørelse for digitaliseringen av kringkastingsnettene og utviklingen av innholdstjenester over Internett. Departementet mente det bør utvises varsomhet med å gripe inn i slike dynamiske og innovative markeder ved å innføre særlige regler om vertikal integrasjon. Utviklingen de senere årene med økt tilbud og konkurranse mellom aktører og plattformer taler også imot å innføre særskilt regulering av vertikal integrasjon på mediemarkedet, ut over den reguleringen som allerede gjelder etter blant annet konkurranseloven og ekomloven. Departementet foreslo derfor ikke å utvide medieeierskapsloven til å omfatte vertikal integrasjon.

14.3 Høringsinstansenes syn

Både *Egmont, Schibsted Media Group, Telenor og Medietilsynet* støtter departementets forslag om at vertikal integrasjon ikke skal reguleres særskilt. *Egmont* påpeker at påvirkningsmakt på meningsbærende medier kan utøves på andre måter enn gjennom eierskap, og at det er viktig å unngå at den sektorspesifikke reguleringen skaper et tilsynsvakuum på de markeder som grenser opp til den regulerte sektoren. *Telenor* peker på at kontroll med fysiske distribusjonsnett har liten betydning for posisjonen i mediemarkedet, og at en slik regulering ville virket mot sin hensikt og kunne medført konkurransevridninger til ulempe for norsk aktører. *Medietilsynet* peker på at en slik regulering ville kunne ha store regulatoriske kostnader i et mediemarked som stadig er i endring. Det legges imidlertid til grunn at tilsynet fortsatt kan legge vekt på vertikal integrasjon som et moment i den konkrete vurderingen av horisontale erverv. *NHST Media Group* mener at gjeldende konkurranselov fanger opp vertikal integrasjon, og at det derfor ikke er særlig behov for å kopiere dette inn i flere lover.

LO viser til at vertikal integrasjon ikke er foreslått regulert, og peker på at utviklingen må følges slik at ikke sentralisering av trykkerivirksomhet eller andre funksjoner virker utestengende for dagens og eventuelle nye aktører i mediemarkedet.

Norsk Journalistlag mener at det er viktig å få inn en bestemmelse om vertikal integrasjon, og uttaler følgende:

> «Loven må som en «føre-var-lov» forhindre at aktører som oppnår portvaktfunksjoner og eierkontroll i andre ledd i verdikjedene i mediemarkedene, utnytter sin posisjon til skade for konkurrenter. Denne typen integrasjon trenger ikke ha noen negative konsekvenser. Utfordringen oppstår i det en aktør knytter denne

posisjonen til å favorisere eget eller andre leverandørers innhold. I alle grader av integrering ligger således en mulighet for påvirkning. Det er etter NJs oppfatning da avgjørende å ha en klar og tydelig lov- bestemmelse som kan forhindre de negative effektene ved en eventuell vertikal integrasjon, ved at aktører stenges ute og at konkurransesituasjonen i markedet derved reduseres.»

Berner Gruppen mener (i vedlegg til høringsuttalelsen, innspill til Medieeierskapsutredningen av 17. januar 2012 fra Dagbladet) at også vertikal integrasjon bør reguleres, og viser til at slik integrasjon kan ha dramatisk effekt på mediemangfoldet:

«Når det gjelder vertikal integrasjon mener vi at dette også må tydeliggjøres i medieeierskapsloven fordi konsekvensen av en slik integrasjon styrt av aktører med dominerende markedsmakt kan ha dramatisk effekt på mediemangfoldet. Loven må sikre mindre aktører tilgang på f.eks. trykk og distribusjon på like vilkår, samtidig som man forhindrer utestengelse og misbruk av markedsmakt. Når den vertikale integrasjonen går veldig langt og et fåtall aktører kontrollerer helt avgjørende deler av verdikjeden, er det også en sterkt medvirkende årsak til at nyetableringer uteblir. Nye aktører slipper ikke inn på markedet.»

14.4 Departementets vurdering

Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet slutter seg til departementets forslag om å ikke innføre regler om vertikal integrasjon nå.

Departementet opprettholder vurderingen fra høringsnotatet om at medieeierskapsloven ikke utvides til å omfatte vertikal integrasjon, og viser til at innføring av regler om vertikal integrasjon i mediemarkedet vil være en inngripende regulering, særlig hvis det skal innføres en regulering i form av forhåndsdefinerte grenser for vertikale erverv. Departementet viser her til ekspertgruppens vurdering av at det i markedet for innholdstjenester over Internett er forventet at det vil skje store og raske endringer i årene som kommer, og at ulike aktører vil konkurrere ved blant annet å anskaffe og tilby unikt innhold. Departementet slutter seg også til ekspertgruppens vurdering av at det bør vises varsomhet mot å gripe inn i slike dynamiske og innovative markeder ved særlige regler om vertikal integrasjon. Mediemarkedet er også allerede underlagt en regulering etter blant annet konkurranseloven og ekomloven. Videre kan Medietilsynet legge vekt på vertikal integrasjon som et moment i den konkrete vurderingen av horisontale erverv.

Selv om departementet ikke går inn for å utvide medieeierskapsloven til å omfatte vertikal integrasjon nå, tilsier den raske utviklingen og endringene av teknologi og marked at utviklingen fortsatt bør følges nøye. Særlig for å vurdere om aktører som oppnår portvaktfunksjoner utnytter disse til skade for konkurrenter, og om eksisterende regelverk i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til mediemangfold og ytringsfrihet. Dersom utviklingen tilsier at det kan være behov for særlige regler om vertikal integrasjon, vil departementet vurdere spørsmålet på nytt.

15 Meldeplikt, gjennomføringsforbud, forhåndsklarering og opplysningsplikt

15.1 Gjeldende rett

Meldeplikt og gjennomføringsforbud

Medieeierskapsloven § 13 tredje ledd gir tilsynet hjemmel til å fatte vedtak om stående pålegg om å sende melding om eventuelle erverv av aksjer eller andeler i medieforetak, jf. § 3. Vedtaket kan rettes mot «enhver». Dette omfatter også privatpersoner eller foretak som ikke er medieforetak. Pålegg om meldeplikt gis i vedtaks form og er gyldig i maksimalt tre år av gangen. Stående pålegg om meldeplikt vil særlig være aktuelt for foretak som kan tenkes å overskride grensene for eierkonsentrasjon i §§ 10 og 11, og for foretak som allerede har oversteget grensene.

Etter medieeierskapsloven § 9 tredje ledd kan tilsynet vedta midlertidig forbud mot å gjennomføre et erverv eller vedta andre tiltak dersom det er rimelig grunn til å anta at vilkårene for inngrep er oppfylt, og Medietilsynet anser det som nødvendig for å gjennomføre et eventuelt senere vedtak om inngrep.

Forhåndsklarering

Etter medieeierskapsloven § 12 kan den som har aktuell interesse be om forhåndsklarering av et erverv før avtalen gjennomføres. Hensikten er å sikre forutsigbarhet for partene i en avtale om overdragelse av hele eller deler av et foretak innen dagspresse, fjernsyn eller radio.

Opplysningsplikt

Medieeierskapsloven § 13 første ledd pålegger en plikt til å gi Medietilsynet og Klagenemnda de opplysninger de krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, blant annet for å undersøke om lovens inngrepskriterium er oppfylt, om vedtak i medhold av loven er overtrådt, eller bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet eller kunnskap om eierforhold i norske medier.

15.2 Ekspertgruppens forslag og høringsnotatet

Meldeplikt og gjennomføringsforbud

Gruppen har vurdert om det er behov for å innføre generelle regler om meldeplikt og automatisk gjennomføringsforbud for erverv i de markeder loven vil regulere, men konkluderte med at det ikke er behov for slike regler. Gruppen viste til at gjeldende regler gir hjemmel til å pålegge meldeplikt i enkelttilfeller, og til at saker som antas å være relevante med hensyn til lovens formål normalt vil bli allment kjent. Departementet framholdt i høringsnotatet at det i utgangspunktet var enig med gruppen i at det ikke er behov for ytterligere regulering om meldeplikt, men ba om høringsinstansenes synspunkter på spørsmålet.

Forhåndsklarering

Gruppen mener at dagens bestemmelse om forhåndsklarering av et erverv bør opprettholdes, men foreslår å utvide bestemmelsen slik at det også vil være mulig å få forhåndsklarert samarbeidsavtaler. I høringsnotatet sluttet departementet seg til ekspertgruppens forslag om å utvide bestemmelsen om forhåndsklarering.

Opplysningsplikt

I høringsnotatet viste departementet til at en endring av lovens ervervsbegrep skaper nye behov for innhenting av informasjon, både for å avgjøre om det foreligger et erverv i lovens forstand, og for å kunne tilordne markedsandeler. Departementet foreslo derfor at bestemmelsen om opplysningsplikt presiseres, slik at tilsynet får klar hjemmel til å innhente nødvendig informasjon.

15.3 Høringsinstansenes syn

Meldeplikt og gjennomføringsforbud

Norsk Journalistlag og *Medietilsynet* støtter forslaget om at det ikke er behov for ytterligere regulering om meldeplikt.

Når det gjelder gjennomføringsforbud viser *Medietilsynet* til at det ikke er fremmet forslag om å innføre automatisk gjennomføringsforbud. *Tilsynet* mener derfor det er viktig at terskelen for å fatte vedtak om midlertidig forbud ikke er for høy, og videre at det vil være hensiktsmessig kun å moderere dagens vilkår om at midlertidig forbud må anses *nødvendig* for å gjennomføre et eventuelt senere vedtak om inngrep.

Forhåndsklarering

Norsk Journalistlag og Medietilsynet støtter forslaget om å utvide dagens bestemmelse om forhåndsklarering slik at tilsynet også får hjemmel til å forhåndklarere samarbeidsavtaler. *Tilsynet* mener der bør kunne knyttes nærmere vilkår til forhåndsklareringen ettersom samarbeidsavtaler ikke har karakter av å være varig på samme måte som et erverv, og innholdet i slike avtaler enkelt kan være gjenstand for endringer. *Tilsynet* foreslår følgende utforming av nytt § 12 tredje ledd annet punktum:

> «Medietilsynet kan stille vilkår ved forhåndsklarering av samarbeidsavtaler.»

Tilsynet har også følgende forslag til språklige endringer i § 12 første ledd:

> «Den som har aktuell interesse i å få avklart om det vil bli aktuelt med inngrep mot erverv etter § 9 kan melde *ervervet* til Medietilsynet før *dette* gjennomføres.»

Opplysningsplikt

Medietilsynet støtter forslaget til endringer i lovens § 13 om opplysningsplikt.

15.4 Departementets vurdering

Meldeplikt og gjennomføringsforbud

Departementet anser det ikke for nødvendig å innføre generelle regler om meldeplikt eller automatisk gjennomføringsforbud. Medietilsynet har hjemmel til å fatte vedtak om gjennomføringsforbud i konkrete saker, og saker som antas å være relevante med hensyn til lovens formål vil normalt bli allment kjent. Medietilsynet har også hjemmel til å gi stående pålegg om melding av erverv, og til å innhente informasjon fra aktørene, som nå foreslås presisert. Dette anses tilstrekkelig til at aktuelle erverv vil bli fanget opp.

Forhåndsklarering

Departementet anser at aktørene kan ha behov for forhåndsklarering av samarbeidsavtaler på tilsvarende måte som for erverv. Departementet opprettholder forslaget om at adgangen til å be om forhåndsklarering utvides til også å omfatte samarbeidsavtaler.

Opplysningsplikt

Departementet opprettholder forslaget om å presisere plikten til å gi opplysninger for å undersøke om det foreligger et erverv eller en samarbeidsavtaler som er omfattet av lovens virkeområde, og for å fastsette markedsandeler eller definere markeder. På bakgrunn av at det likevel ikke foreslås endring av selve lovens ervervsbegrep, og at Medietilsynets ansvar for å definere markeder blir betydelig mindre omfattende enn høringsnotatet la opp til, vil virkeområdet for opplysingsplikten i praksis bli mindre enn forutsatt. Departementet anser det likevel hensiktsmessig at hjemmelen til å innhente opplysninger presiseres og tydeliggjøres på disse områdene.

16 Økonomiske og administrative konsekvenser

Konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget delegerer deler av den nærmere regelverksfastsettelsen til Medietilsynet, noe som vil medføre økt ressursbehov i tilsynet. Det vil også bli behov for ekstern bistand, bl.a. knyttet til brukerundersøkelser ved fastsettelse av de geografiske markedene. Videre er det grunn til å anta at lovendringene vil medføre mer kompliserte og skjønnsmessige vurderinger for Medietilsynet i enkeltsaker.

En effektiv forvaltning av ny lov antas videre å kreve systematisk innhenting og bearbeiding av medieeierskapsinformasjon mv. i større grad enn i dag. Eksempelvis vil det at Medietilsynet skal legge til grunn konkurranselovens ervervsbegrep ved tilordning av oppslutning, sannsynligvis øke behovet for innhenting av informasjon fra bransjens aktører. Videre gjelder dette informasjon om elektroniske massemedier, samt eventuell bruk av konsentrasjonsindekser og andre verktøy for å beregne ulike uttrykk for mediekonsentrasjon. Medietilsynet besitter i dag ikke datasystemer (fagregistre) til å ivareta dette behovet på en tilfredsstillende måte og vil derfor ha behov for utvikling av nye elektroniske fagsystemer.

De økonomiske konsekvensene for Medietilsynet vil bli dekket innenfor Kulturdepartementets gjeldende budsjettrammer. Det vises til at Medietilsynets driftsbudsjett er økt med 1,9 mill. kroner i 2013, bl.a. begrunnet med de foreslåtte endringene i medieeierskapsloven. I tillegg er tilsynet gitt en engangsbevilgning på 2 mill. kroner til utvikling av nye datasystemer.

Konsekvenser for næringslivet

For bransjen er det først først og fremst forslagene knyttet til elektroniske medier som vil ha konsekvenser. Forslaget innebærer inntil videre at elektronisk mediebruk vil bli regnet inn i markedene for hhv. dagspresse, radio og fjernsyn på nasjonalt nivå, og dagspressemarkedet på regionalt nivå. Forslaget kan dermed innebære snevrere rammer enn i dag for aktører som er svært store innenfor elektroniske medier (selv om det her også må tas hensyn til at markedene som eierposisjonene beregnes innenfor, vil bli tilsvarende større). De nærmere konsekvensene vil bl.a. avhenge av regler om beregning av markedsandeler osv., som vil bli fastsatt av Medietilsynet i forskrift. Endringen vil videre innebære at tilsynet vil kunne gripe inn mot eierskap i elektroniske medier.

Enhver begrensning i adgangen til oppkjøp og sammenslåinger vil kunne hindre forretningsmessige disposisjoner som isolert sett er bedriftsøkonomisk rasjonelle. Eierskapsgrenser kan i konkrete tilfeller også gjøre det vanskeligere for medieselskap å trekke til seg nye eiere og risikokapital.

17 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Forslaget innebærer flere endringer i lov om eierskap i medier (medieeierskapsloven). Bestemmelsene er foreslått inntatt ved endringer av §§ 3, 9 første og sjette ledd, 10, 11, 12 andre og tredje ledd, 13 første ledd og 16 bokstav c.

Til § 3

Bestemmelsen innebærer en justering av medieeierskapslovens saklige virkeområde. Konsekvensen vil bli at virkeområdet etter medieeierskapsloven i stor grad vil tilsvare virkeområdet til lov av 13. juni 2008 om redaksjonell fridom i media. Loven vil dermed omfatte medier som driver journalistisk produksjon og formidling av et bredt spekter av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt, typisk de redaktørstyrte, journalistiske massemediene.

Når det gjelder trykt skrift innebærer forslaget at virkeområdet utvides fra «dagspresse» til *«dagsaviser og andre periodiske publikasjoner som hovedsakelig driver journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt.»* Til forskjell fra virkeområdet til lov om redaksjonell fridom i media, avgrenses medieeierskapsloven til publikasjoner som «hovedsakelig» driver journalistisk produksjon mv. Dette innebærer at fagpressen generelt og den mer underholdningspregede del av ukepressen fortsatt ikke vil omfattes av lovens virkeområde. Kriteriet «periodiske publikasjoner» innebærer at publikasjonen bør ha en utgivelsesfrekvens som tilsier at publikasjonen kan ha en reell funksjon som nyhetskilde mv. Den nærmere fastsettelsen av utgivelsesfrekvensen overlates til forvaltningspraksis.

Når det gjelder kringkasting og radio omfattes disse som tidligere, uten en nærmere vurdering av innholdet i den enkelte TV- eller radiokanal. Det innebærer at også rene underholdningskanaler vil kunne omfattes av virkeområdet, jf. drøftelse under pkt. 6.4.4. Begrepet kringkasting tilsvarer definisjonen som følger av kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav a, og innebærer blant annet at det skal skje en utsending som er ment eller egnet til å ses eller høres direkte og samtidig av allmennheten. Det innebærer at blant annet auditive og audiovisuelle bestillingstjenester ikke vil omfattes av medieeierskapsloven § 3 første ledd bokstav b. Slike tjenester som anses relevante for lovens formål vil imidlertid kunne omfattes av virkeområdet for elektroniske massemedier, etter § 3 første ledd bokstav c.

Som tidligere vil elektroniske medier omfattes av lovens virkeområde, men virkeområdet presiseres og avgrenses til elektroniske *massemedier* som har tilsvarende formål og funksjon som de tradisjonelle massemediene, dvs. medier nevnt under § 3 bokstav a og b. I realiteten utvides med dette lovens virkeområde, i og med at loven nå også vil regulere eierskap i slike medier og inkludere elektronisk mediebruk ved fastsettelse av markedsandeler, jf. omtale under pkt. 9.4 og kommentarene til §§ 9 og 10 nedenfor. Det saklige virkeområdet for elektroniske massemedier tilsvarer i hovedsak virkeområdet etter lov om redaksjonell fridom i media. (I og med at virkeområdet for trykt skrift skiller seg noe fra lov om redaksjonell fridom i media, jf over, vil det samme gjelde virkeområdet for elektroniske medier, gjennom henvisningen til § 3 bokstav a). Loven vil dermed typisk omfatte de elektroniske mediekanalene som tilbyr redigert formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. Det innebærer at tjenester som sosiale medier og søkemotorer, eller rene distribusjonskanaler som f.eks. kabelselskaper og nettleverandører, ikke vil omfattes av virkeområdet. Avgrensningen medfører også at medieeierskapslovens virkeområde ikke vil sammenfalle med AMT direktivets definisjoner av audiovisuelle medie- og bestillingstjenester. I motsetning til AMT-direktivet vil virkeområdet etter medieeierskapsloven for eksempel kunne omfatte nettradio og lydpodcast der disse tilbys på et elektronisk massemedium omfattet av virkeområdet. På den annen side vil medieeierskapslovens virkeområde ikke omfatte en nett-tjeneste som tilbyr underholdningstjenester som «klikkefilm».

I § 3 andre ledd avgrenses medieeierskapslovens virkeområde mot medier som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring og medier som hovedsakelig er rettet mot medlemmer eller tilsatte i organisasjoner, forenin-

ger etc. Slike medier anses ikke relevante for medieeierskapslovens formål. Unntaket vil typisk kunne omfatte trykte reklamepublikasjoner eller medlemsblader, men gjelder overfor alle typer medier. Avgrensningen samsvarer med virkeområdet til lov om redaksjonell fridom i media, og skal forstås på samme måte.

Til § 9 første ledd og sjette ledd

Bestemmelsen i § 9 første ledd er endret ved at Medietilsynet gis myndighet til å gripe inn mot erverv av eierandel i alle medier som omfattes av lovens saklige virkeområde, inkludert elektroniske massemedier, jf. § 3 første ledd. Til forskjell fra tidligere vil det dermed kunne gripes inn mot erverv av elektroniske medier, og elektronisk oppslutning skal regnes med når betydelig eierstilling skal fastsettes ved alle former for erverv. Spørsmål om tilordning av oppslutning i elektroniske medier og eventuell etablering av et fjerde elektronisk marked omtales i merknadene til § 10.

Som tidligere er konstatering av betydelig eierstilling ikke i seg selv tilstrekkelig for at Medietilsynet kan gripe inn mot et erverv. I tillegg kreves det at ervervet er i strid med formålet i lovens § 1.

Sjette ledd viderefører inngrepshjemmelen overfor samarbeidsavtaler, med noe endret ordlyd. Endringen er ikke ment å innebære noen realitetsendring, men understreker at det ikke er avgjørende om samarbeidsavtalen gjelder redaksjonelt innhold eller andre forhold, men om avtalen kan virke i strid med lovens formål. Et eksempel på ikke-redaksjonelle samarbeidsavtaler som vil kunne rammes, er et administrativt annonsesamarbeid som blir så omfattende at de som samarbeider «frasier» seg ytringer som skader annonsøren.

Til § 10

Bestemmelsen angir de nasjonale mediemarkedene og tersklene for når betydelig eierstilling anses å foreligge i disse markedene.

Første ledd

Definisjonen av nasjonale markeder i første ledd innebærer at dagens definerte markeder – dagspresse (og periodiske publikasjoner), fjernsyn og radio – videreføres i loven.

Inntil Medietilsynet eventuelt etablerer et fjerde elektronisk marked, jf nedenfor, vil markedsandelene til de elektroniske mediene som omfattes av lovens virkeområde, regnes inn i hvert av disse tre markedene. For de tradisjonelle mediene innenfor dagspresse-, fjernsyn- og radiomarkedene innebærer forslaget at all relevant elektronisk distribusjon tilknyttet «hovedmediet» skal tilregnes det markedet «hovedmediet» tilhører. Dette innebærer at tjenester som kan fremstå som sammenlignbare vil bli tilregnet ulike markeder. Det innebærer også at forskjellige typer medieinnhold (for eksempel levende bilder, lyd eller tekst) som formidles i et elektronisk medium som er tilnyttet ett av de tradisjonelle medier, skal tilregnes dette mediet og dets marked. Elektroniske medier som ikke er knyttet til et «hovedmedium» innenfor ett av de «tradisjonelle» markedene, skal tilordnes ett av disse markedene ut i fra en helhetsvurdering av tjenestens format og innhold. Det innebærer at for eksempel en generell, frittstående nettavis, som i innhold og format har mest til felles med papiravisenes nettutgaver, regnes som en del av dagspressemarkedet.

Andre ledd

Medietilsynet gis i andre ledd hjemmel til å definere et nasjonalt marked for elektroniske medier i forskrift. Medietilsynet bør i lys av utviklingen innenfor markeder og teknologi med jevne mellomrom vurdere om utviklingen tilsier at det bør defineres et selvstendig fjerde elektronisk marked. I denne vurderingen bør Medietilsynet særlig legge vekt på om en betydelig andel av elektroniske medier fungerer som uavhengige nyhetskilder og distinkte stemmer i offentligheten. Videre bør det legges vekt på graden av organisasjonsmessig og redaksjonell tilknytning til etablerte mediehus innenfor de øvrige definerte markedene. Et elektronisk marked skal kunne etableres ved forskrift, etter utredning og høring i tråd med reglene i forvaltningsloven.

Tredje ledd

Den generelle eierskapsgrensen («presumpsjonsterskelen») er som tidligere fastsatt til kontroll av en andel på 1/3 eller mer i hvert marked, jf. tredje ledd bokstav a). Når det gjelder den lovbestemte terskelen på 1/3, er denne beholdt for å opprettholde målsetningen om minst tre uavhengige aktører i hvert marked. Departementet anser dette som et så sentralt spørsmål, at Medietilsynet ikke er gitt hjemmel til å fastsette andre terskler for eierskap i forskrift. De ulike markedene vil imidlertid uvike seg over tid, og Medietilsynet er gitt hjemmel til å etablere et fjerde elektronisk

marked ved forskrift. Dersom utviklingen tilsier at også den generelle nasjonale grense for eierskap bør endres, vil departementet gjennomgå loven på nytt, og eventuelt foreslå en lovendring for Stortinget.

Tersklene ved samtidig eierskap i flere markeder (multimedieeierskap) forenkles og heves til 1/3 og 1/4, jf. tredje ledd bokstav b). Bestemmelsen innebærer at aktørene vil kunne erverve opp til ¼ i ethvert marked, uavhengig av om de også har eierandeler i flere markeder. Sammenholdt med den nedre terskel for inngrep, vil en aktør som allerede har eierandel på 1/3 eller mer i ett marked, altså kunne erverve opp til ¼ i de andre markedene uten at det kan gripes inn mot ervervet. Dersom aktøren erverver ¼ eller mer, vil vedkommende normalt anses å få en betydelig eierstilling. I praksis vil det direkte virkeområdet til bestemmelsen trolig være noe begrenset, i og med at det ofte vil gripes inn allerede overfor erverv av 1/3 i ett marked. Reglene må antas å få få størst praktisk betydning i situasjoner hvor en aktør gjennom organisk vekst har oversteget 1/3 grensen i ett marked, og deretter kjøper seg opp over ¼ i et annet marked.

Fjerde ledd

Etter fjerde ledd kan Medietilsynet etter en konkret vurdering komme til at betydelig eierstilling foreligger hvis en aktør kontrollerer mellom ¼ og 1/3 av et marked. Også etter gjeldende lov har tilsynet hjemmel til å fastslå at betydelig eierstilling foreligger, selv om 1/3-grensen ikke er overskredet.

Femte ledd

Femte ledd angir en trygg frihavn («safe harbour») og fastslår at Medietilsynet ikke kan gripe inn overfor noe erverv dersom markedsandelen etter ervervet ikke overstiger ¼ av det aktuelle mediemarkedet.

Sjette ledd

Medietilsynet skal etter sjette ledd i forskrift fastsette kriterier for beregning av markedsandeler i de enkelte markedene og prinsippene for tilordning og vekting av oppslutning. Den særskilte reguleringen av krysseierskap i dagens § 10 bokstav f) oppheves. Betegnelsene «dagsopplag, seertall og lyttertall» vil ikke lenger være fullt ut dekkende når elektronisk mediebruk skal omfattes, og departementet anser at de beregningsgrunnlag og konsentrasjonsmål som skal benyttes i størst mulig grad bør reflektere de ulike mediers reelle gjennomslagskraft i opinionen. Departementet overlater derfor til Medietilsynet å fastsette dette i forskrift. For mediebruken i de tradisjonelle mediene, kan det inntil videre likevel være naturlig å ta utgangspunkt i de tidligere kriteriene, «dagsopplag», «seertall» og «lyttertall».

Til § 11

Bestemmelsen gir Medietilsynet myndighet til å definere regionale mediemarkeder og til å fastsette terskler for eierskap innenfor de definerte mediemarkedene. Bestemmelsen innebærer samtidig at dagens regulering av regionale medieregioner i forskrift oppheves.

Departementet legger til grunn at det per i dag ikke er grunn til å regulere andre markeder enn dagspresse på regionalt nivå. Dette kan imidlertid endre seg over tid, og Medietilsynet bør følge utviklingen og ved behov vurdere å utvide reguleringen til omfatte andre regionale produktmarkeder enn dagspresse.

Også den regionale reguleringen vil omfatte eierskap i elektroniske medier og elektronisk mediebruk. Og som for nasjonalt nivå, legger departementet til grunn at det mest naturlige per i dag er at elektronisk mediebruk tilordnes og regnes inn i oppslutningen til tradisjonelle medier også på regionalt nivå.

Størrelsen og avgrensningen av medieregionene bør gjenspeile faktisk konkurransesituasjon og mediebruk, og reflektere størrelsen på markedet og dermed muligheten for å etablere alternative eiermiljøer. Den geografiske markedsavgrensningen bør også revurderes med jevne mellomrom. Forhold som kan tilsi at markedene bør defineres på nytt kan for eksempel være større demografiske endringer, sammenslåing av fylker, større endringer i mediebruk eller nyetableringer/nedleggelser.

Samtidig bør eierskapsgrensene på regionalt nivå tilpasses avgrensningen av de regionale markedene. Dette medfører at ulike regioner vil kunne ha ulike grenser, avhengig av regionenes størrelse. I mindre regioner vil det gjerne være et mindre markedsmessig grunnlag for mangfold, noe som tilsier at man aksepterer større grad av eierskapskonsentrasjon. På den annen side kan store regioner ha flere likhetstrekk med et nasjonalt marked, og gi grunnlag for at det fastsettes en lavere grense for eierskap. I fastsettelsen av de regionale eierskapsgrensene bør det også tas hensyn til det øvrige nyhetstilbudet i regionen. For det

regionale dagspressemarkedet kan for eksempel NRKs regionsendinger hensyntas. Departementet mener det er grunnlag for en viss oppmykning av de regionale eierskapsgrensene, og at grensene generelt bør settes noe høyere enn i dag.

Beregningen av regionale eierposisjoner skal ikke, som i dag, utelukkende baseres på utgiversted. Utgiversted kan fortsatt være et utgangspunkt, men det avgjørende bør være mediets faktiske nedslagsfelt og funksjon som informasjonskilde, samt en vurdering av om mediet konkurrerer i det aktuelle markedet om å frambringe informasjon. I denne sammenheng kan den såkalte paraplymodellen for aviskonkurranse gi veiledning. Dette legger til rette for at vurderingene i større grad enn i dag vil reflektere de ulike aktørenes reelle markedsstilling regionalt.

Selv om mer lokale medier ikke har et regionalt nedslagsfelt, skal disse også telles med og inkluderes i det regionale markedet. Medietilsynet vil imidlertid kunne fastsette regler for beregning av eierposisjoner som innebærer ulik vekting av medier på ulike nivåer, avhengig av deres reelle innflytelse innenfor regionen.

Til § 12 andre og tredje ledd

Bestemmelsen utvider adgangen til forhåndsklarering til også å omfatte samarbeidsavtaler. Dersom en samarbeidsavtale blir klarert ved denne bestemmelsen, vil det være avtalen slik den foreligger på tidspunktet for forhåndsklareringen som vil være avklart. Ved senere endringer i en eventuell samarbeidsavtale, eller i avgjørende forutsetninger for avtalen, vil Medietilsynet ha anledning til å vurdere avtalen som en ny avtale, og vil kunne gripe inn i medhold av § 9.

Til § 13 første ledd

Bestemmelsen presiserer at opplysningsplikten også omfatter opplysninger Medietilsynet trenger for å avklare om det foreligger et erverv eller en samarbeidsavtaler som er omfattet av lovens virkeområde. Den praktiske betydningen av endringen vil trolig være noe begrenset i og med at det ikke foreslås endringer av lovens ervervsbegrep. Departementet anser det likevel hensiktsmessig at hjemmelen til å innhente opplysninger presiseres og tydeliggjøres på dette området.

Til § 16 bokstav c)

Bestemmelsen er endret som følge av at navnet på klageinstansen er endret til Klagenemnda for mediesaker.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i medieeierskapsloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i medieeierskapsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag
til lov om endringer i medieeierskapsloven

I

I lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier gjøres følgende endringer:

§ 3 skal lyde:

§ 3 *Lovens saklige virkeområde*

Loven gjelder:

a) dagsaviser og andre periodiske publikasjoner som hovedsakelig driver journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt,

b) kringkasting, jf. kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav a, og

c) elektroniske massemedier som har tilsvarende formål og funksjon som medier nevnt under bokstav a og b.

Loven gjelder ikke medier som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring, eller som hovedsakelig er rettet mot medlemmer eller tilsatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap.

§ 9 første ledd skal lyde:

Medietilsynet kan gripe inn mot erverv av eierandel i foretak som driver *eller har eiermessig innflytelse over medier som nevnt i § 3 første ledd*, dersom erververen alene eller i samarbeid med andre har eller får en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt eller regionalt, og dette er i strid med formålet i lovens § 1.

§ 9 sjette ledd skal lyde:

Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for samarbeidsavtaler som *har tilsvarende virkninger som erverv.*

§ 10 skal lyde:

§ 10 *Nasjonale mediemarkeder*

Som nasjonale mediemarkeder defineres:

a) dagspresse og periodiske publikasjoner,

b) fjernsyn, og

c) radio.

I tillegg kan Medietilsynet ved behov definere et eget marked for elektroniske medier i forskrift.

Betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt anses normalt å foreligge ved

a) kontroll av en andel på 1/3 eller mer av ett nasjonalt marked, eller

b) kontroll av en andel på 1/4 eller mer i ett nasjonalt mediemarked dersom vedkommende allerede kontrollerer 1/3 eller mer i et annet nasjonalt mediemarked.

Medietilsynet kan etter en konkret vurdering komme til at en betydelig eierstilling også foreligger ved kontroll av en andel mellom 1/4 og 1/3 i et nasjonalt mediemarked.

Medietilsynet har ikke anledning til å gripe inn dersom markedsandelen ikke overstiger 1/4 av det aktuelle mediemarkedet.

Medietilsynet skal ved forskrift fastsette nærmere regler om beregning av markedsandeler og prinsipper for tilordning og vekting av oppslutning.

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Regionale mediemarkeder*

Medietilsynet skal i forskrift definere regionale mediemarkeder (produktmarkeder og geografiske markeder) med utgangspunkt i lovens formål. Medietilsynet skal også fastsette når betydelig eierstilling regionalt normalt anses å foreligge. Medietilsynet skal jevnlig, og som utgangspunkt hvert tredje år, vurdere behovet for å definere markedene og betydelig eierstilling regionalt på nytt.

Medietilsynet skal ved forskrift fastsette nærmere regler om beregning av markedsandeler og prinsipper for tilordning og vekting av oppslutning.

§ 12 andre og nytt tredje ledd skal lyde:

Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for samarbeidsavtaler som nevnt i § 9 sjette ledd.

Medietilsynet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om melding etter denne paragraf.

§ 13 første ledd skal lyde:

Enhver plikter å gi Medietilsynet og *Klagenemnda for mediesaker* de opplysninger tilsynet eller Klagenemnda krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, blant annet for å

a) undersøke om det foreligger et erverv eller en samarbeidsavtale som er omfattet av lovens virkeområde,

b) fastsette markedsandeler eller definere markeder

c) undersøke om lovens inngrepskriterium er oppfylt
d) undersøke om vedtak i medhold av loven er overtrådt, eller
e) bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet eller kunnskap om eierforhold i norske medier

§ 16 bokstav c skal lyde:
c) gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til Medietilsynet eller *Klagenemnda for mediesaker,* eller

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS 04/2013

MILJØMERKET
241 570
Trykksak