

## HØRING – OPPHEVELSE AV MEDIEEIERSKAPSLOVEN

Det vises til høringsbrev datert 25. juni 2015.

Departementet legger i høringsbrevet fram forslag om å oppheve Medieeierskapsloven, slik at regulering av eierkonsentrasjon på medieområdet blir tilpasset konkurranserettens øvrige system og slik at Konkurransetilsynet blir eneste kontroll- og håndhevingsorgan for fusjoner og oppkjøp i mediesektoren.

Departementet fremmer ingen forslag om særreguleringer i Konkurranseloven for å ivareta hensynet til mediemangfold, men legger til grunn at de endringsforslag som er fremmet av Nærings- og fiskeridepartementet i eget høringsbrev i mars 2015, blir iverksatt. (overgang fra totalvelferdsstandard til konsumentvelferdsstandard).

Departementet fremmer videre et forslag om ny lov om åpenhet om eierskap i medier, begrenset til «norske medier», med opplysningsplikt om eierforhold.

Forslaget om å oppheve Medieeierskapsloven bygger i følge høringsbrevet på en erkjennelse av at

- *«gjeldende medieeierskapslov ikke er tilpasset utviklingen innenfor medieteknologi eller konkurranseforhold. Utviklingen av digital formidling av redaksjonelt stoff har ført til omfattende endringer i bransjen, preget av innholdsmessig og teknisk konvergens. De teknologiske endringene følges og forsterkes av endrede brukervaner, og har gitt nye konkurranseflater både mellom formidlingsplattformer og bedrifter»* (Høringsbrevet side 9)
- *Dagens regulering i forhåndsdefinerte markeder og eierskapsgrenser «er en form for regulering som er dårlig egnet for en sektor som er i rask og omfattende endring og hvor den tidligere klare markedsinndelingen langt på vei er visket ut.»* (side 10) og at de forhåndsdefinerte markeder og eierskapsgrenser er *«lite treffsikker i møte med et svært dynamisk mediemarked»*.

Amedia merker seg at departementet mener det fortsatt er behov for å forhindre skadelig eierkonsentrasjon på medieområdet og at det nye foreslåtte reguleringsregimet vil bidra til å sikre et mangfoldig mediemarked. Innenfor konkurranseloven vil det bli lagt til grunn en forståelse av «mediemangfold» i henhold til følgende definisjon:

- *«Befolkningen har tilgang til, og konsumerer, et mangfold av informasjon, nyheter og synspunkter, både innenfor og på tvers av ulike medieselskaper/-konserner.*
- *Ingen enkeltaktør, eller gruppe av aktører, har for stor innflytelse over nyhetsformidling, meningsdannelse og politisk agenda.»*

Amedia ønsker å avgi følgende kommentarer til det utsendte forslaget:

Amedia har tidligere uttrykt (i en høringsuttalelse i forbindelse med revisjon av Medieeierskapsloven – datert 31. august 2012) at *«det er behov for omfattende endringer av dagens lovgivning, dersom det skal videreføres en egen særlov som skal regulere eierskap til mediene.»* Vi har pekt på at en regulering må omfatte alle medier – herunder elektroniske - som har innflytelse på meningsdannelsen i samfunnet, og at en særskilt regulering av mangfold i medielandskapet bør begrenses til nasjonalt nivå. Vi har videre pekt på at det gir mest mening å snakke om ett felles mediemarked, og at inndelingen i særskilte markedet for papiraviser, radio og fjernsyn ikke lenger framstår som relevant.

Vi konstaterer at det under behandlingen av revisjonen av Medieeierskapsloven ikke ble gjort endringer av betydning, eller som kunne bidra til å gi loven en nødvendig legitimitet i et dynamisk og stadig mer mangfoldig og konkurransetungt mediemarked. På denne bakgrunn vil vi i dag konkludere med at det framstår som hensiktsmessig å avvikle dagens medieeierskapslov. **Vi støtter følgelig i prinsippet forslaget om at ett tilsyn – Konkurransetilsynet – får i oppgave å behandle saker knyttet til fusjoner og oppkjøp i mediesektoren.** Konkurransetilsynet vil under enhver omstendighet kunne behandle fusjons- og oppkjøpssaker av en viss størrelse på medieområdet. Amedia mener at forslaget fra Departementet gir et godt grunnlag for en fremtidig regulering av fusjoner og oppkjøp i mediesektoren.

Samtidig har vi noen kritiske kommentarer og bemerkninger til høringsbrevet og de føringer som er gitt der. Vi mener at det i det endelige beslutningsgrunnlaget som legges fram, må klargjøres en rekke forhold knyttet til forståelsen av mediemarkedet, og beskrives nærmere hvilke spesielle krav som bør stilles til behandlingen av mediasaker. Dette bør komme fram som klare føringer for Konkurransetilsynet når tilsynet nå ventelig vil overta ansvaret for å *«forhindre skadelig eierkonsentrasjon på medieområdet»*, og dermed sikre de mål som i dagens medieeierskapslov er formulert som å *«fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud»*. (selv om dette formålet ikke er foreslått tatt inn i Konkurranseloven).

### **Mediebransjens tosidighet og ytringsfrihetens økonomi**

Amedia vil begrunne behovet for spesielle behandlingskrav av mediasaker ved å henvise til to forhold som har nær sammenheng med hverandre: Det ene er den viktige rollen og funksjon mediene har for demokratiet, ytringsfriheten og meningsdannelsen og som dermed gjør saker knyttet til mediene til *«saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning»*. Det andre er medienes tosidighet som kommer til uttrykk i at de opererer i to markeder samtidig, dvs både et marked med brukerinntekter fra lesere knyttet til den redaksjonelle virksomheten (lesermarkedet eller meningsmarkedet) og et marked knyttet til kommersielle inntekter (annonsemarkedet eller reklamemarkedet).

Etter vårt syn er det nødvendig at disse forholdene balanseres opp mot hverandre når man behandler fusjoner og oppkjøp i mediesektoren. Dette gjelder uavhengig av om behandlingen om fusjons- og oppkjøpskontrollen finner sted i følge dagens totalvelferdsstandard eller etter den foreslåtte konsumentvelferdsstandard. «Ytringsfrihetens økonomi» består i at samfunnsoppdraget/journalistikken må finansieres fra begge kilder, og at mediemangfold kun kan opprettholdes gjennom en sunn økonomi. Den største trusselen mot et mangfold av uavhengige redaksjonelt funderte medier og stemmer i flest mulig lokalsamfunn, er ikke konkurransen mellom ulike publisistiske Eiermiljøer, men konkurransen om inntekter som kan finansiere den redaksjonelle virksomheten og dermed medienes samfunnsoppdrag.

Amedia mener at Konkurransetilsynet har de beste forutsetninger for å kunne gi en bred og balansert behandling av denne tosidighetens betydning for mediemangfoldet, og dermed kunne ta stilling til hva som er grenseverdiene for et akseptabelt eiermangfold. Tilsynet har mandat til å vurdere konkurransesituasjonen i ethvert relevant marked, til forskjell fra Medietilsynet. Amedia mener likevel at det i forbindelse med etableringen av det nye reguleringsregimet hos ett tilsyn, vil være behov for ikke bare å påpeke disse forholdene, men for å gi klare føringer om at mediefusjoner og oppkjøp *skal* hensynta konkurransesituasjonen i reklamemarkedet særskilt i sin vurdering av hva som er akseptabel konsentrasjon av eiermakt i lesermarkedet/meningsmarkedet.

### **Forståelsen av mediemarkedet og medieaktørene**

Amedia ønsker videre å peke på at vi finner det framlagte forslaget mangelfullt på noen viktige områder.

Vi konstaterer på den ene siden at Departementet begrunner sitt forslag om å avvikle Medieeierskapsloven med at dagens lov ikke er tilpasset utviklingen innen teknologi og konkurranseforhold på medieområdet, og at de forhåndsdefinerte mediemarkedene (det være seg egne markeder for avis, radio og fjernsyn, eller eget regionalt mediemarked) langt på vei er visket ut og derfor vil fjernes for fremtiden.

På den annen side blir konsekvensene av denne erkjennelsen i beskjedent grad drøftet, i form av hvilke praktiske betydning dette får for forståelsen av hva mediemarkedet består i og hvem som er aktører i dette markedet / disse markedene. Dermed oppstår det en betydelig usikkerhet i om forslaget i realiteten representerer noen endring av betydning.

I høringsnotatet blir det flere steder gitt kommentarer som tyder på at de samme markedene eller markedsinndelingene som er definert i medieeierskapsloven ser ut til å bli opprettholdt. Kommentarene tyder på at det fortsatt vil bestå et eget avismarked, til tross for at det foreslås opphevet, og at det fortsatt vil bestå et regionalt (avis)marked, som heller ikke er foreslått videreført. Samtidig som at konsekvensene av dette framstår som en innskjerping sammenlignet med de verdier Medieeierskapsloven består av. Det vises i den forbindelse til drøftingen under høringsbrevet pkt 6.2.4 «Praktiske konsekvenser» der det blant annet heter: «*Det er etter dette lite sannsynlig at en regional aktør vil få anledning til å kjøpe seg opp til en eierandel på 60 prosent selv om medieeierskapsloven oppheves. Regionalt vil bestemmelsen derfor hindre at foretak kan fusjonere til markedsandeler som overstiger de som i dag følger av medieeierskapsloven.*» (side 14) Videre heter det at «*treaktørprinsippet vil bli opprettholdt, dog uten at det presiseres om det gjelder for et samlet mediemarked eller som i dag i hvert av de forhåndsdefinerte markedene, f.eks. avismarkedet, det regionale avismarkedet eller det/de nasjonale markedet/er.*» (side 14)

Etter vårt syn illustrerer dette behovet for en nærmere drøfting av hva som legges i begrepet «medier», hvilke medier som inngår og hvem som blir definert som «medieaktører» i lovens forstand – og som dermed vil bli underlagt en vurdering av tilsynet i prøvingen av om mediemangfoldet blir opprettholdt eller er truet.

I den presenterte definisjonen av «mediemangfold» blir det henvisning til at et mediemarked omfatter de som påvirker mangfoldet av «*informasjon, nyheter og synspunkter*» og har innflytelse på «*nyhetsformidling, meningsdannelse og politisk agenda*». I høringsnotatet for øvrig blir det vekselvis brukt uttrykk som «*redaksjonelle medier*», «*nyhetsmedier*» og bare «*medier*». Det blir også henvisning til «*Lov om redaksjonell fridom*» som avgrenser seg til en del av det samlede mediemarkedet.

Selv om systemet vil være slik at Konkurransetilsynet vil foreta konkrete vurderinger av hva som er et relevant marked, til forskjell fra ordningen med forhåndsdefinerte markeder med sine respektive terskelverdier, vil det etter vårt syn likevel være en ubetinget fordel at disse spørsmålene blir drøftet nærmere i forarbeidene til den lovendringen som nå vil finne sted.

- Vi finner ikke noe klart svar i høringsbrevet om mediene som omfattes kun av nyhetsmedier? Eller alle medier med egen redaksjonell virksomhet? Om det kun er norske medier? Om sosiale medier som er bærere av informasjon, nyheter og synspunkter er omfattet? Eller om andre «medielike» virksomheter er omfattet?
- Vi finner heller ikke noe klart svar på om elektroniske medier er omfattet? Eller om ulike mediekkanaler eller formidlingsformer digitalt, på papir, radio eller fjernsyn blir forstått som separate markeder eller inngår i en felles vurdering?
- Siden høringsnotatet henviser til at mediene opererer i et kommersielt reklamemarked (tosidigheten), ville det også vært naturlig om man drøftet om aktørene i det kommersielle markedet skal være de samme som i lesermarkedet/meningsmarkedet, eller om det er grunnlag for å utvide medieaktørbegrepet i slike markeder?

Etter vårt syn vil det være helt naturlig at en prøving av markedsandeler, markedsdominans, vil skje med et bredest mulig perspektiv. Fra et konsumentperspektiv vil konsumet av medieinnhold skje på alle plattformer, det være seg papir, desktop, mobil, lyd og bilde – selv om ikke alle benytter alle plattformer. Etter vårt skjønn må markedsposisjonene og kontrollen ha et slikt helhetlig perspektiv, og vi finner det naturlig at dette blir nedfelt i forarbeidene.

For å illustrere at brukeren benytter seg av flere kanaler for mer eller mindre det samme innholdet, henvises det til følgende analyse som er gjort av Forbruker- og Medieundersøkelsen for Mediebedriftenes Landsforening. Tabellen under viser samlet spredningstall de tradisjonelle redaksjonelle mediehusene har for sitt innhold i det norske markedet, henholdsvis på papir, på nett, på mobil og samlet for de ulike distribusjonskanalene. Undersøkelsene viser utviklingen i mediekonsumet for årene 2000, 2005, 2010 og 2015. Tabellen viser blant annet at papiraviser og digitale kanaler opererer i samme konsumentmarked, og at det derfor vil være unaturlige å betrakte avismarkedet, nettmarkedet og mobilmarkedet som egne separate markeder:

Lest kanal	2000	2005	2010	2015
Papiravis	92,5%	90,6%	85,1%	67,7%
Nettavis	-	28,1%	52,3%	63,0%
Mobil	-	-	3,7%	35,8%
Papir/Nett		92,9%	92,8%	88,2%
Papir/nett/Mobil	92,5%	92,9%	92,9%	89,9%

Amedia ønsker å peke på at vi betrakter medialike aktører som Facebook og Google som aktører i de samme markeder som vi opererer i, både i lesermarkedet og annonsemarkedet – dog med ulik kraft. Vurdert som del av et mediemangfold, mener vi det er åpenbart at medier som er bærere av det innholdet som virksomheter som Facebook og Google formidler, åpenbart kvalifiserer for å være omfattet av den framlagte definisjonen av «mediemangfold». («informasjon, nyheter og synspunkter» som kan «påvirke meningsdannelsen og politisk agenda»).

I annonsemarkedet er det åpenbart at denne type medialike aktører har en stor og avgjørende betydning og framstår som de viktigste konkurrentene for norske mediehus - enten de er lokale, regionale eller nasjonale – og representerer en direkte trussel for de redaksjonelle medienes mulighet for å finansiere sin samfunnsoppgave.

Basert på tall fra IRM, viser det seg at bare om lag 1/3 av den samlede digitale annonseomsetningen i Norge, går til nyhetsmediene (se tabell under). Facebook og Google har alene en vesentlig større digital annonseomsetning i det norske markedet enn disse mediene tilsammen. Dersom denne type aktører ikke skal inngå i en samlet vurdering av markedsrett i annonsemarkedet, risikerer man å ende opp med en særregulering av medier som har et særskilt samfunnsansvar og på en måte som vil kunne forverre deres situasjon.

Vi mener følgelig det er avgjørende at det klargjøres hvilke premisser en reguleringen av mediemangfoldet skal bygge på. Vi mener en slik klargjøring vil kunne representere et minimum av forutsigbarhet rundt et nytt reguleringsregime.

Digitale reklamekanaler	Mediehus/ aviser 2014	Øvrige medier 2014	Samlet 2014
Merkevare nett	<b>1260</b>	540	1800
Rubrikk	<b>145</b>	848	984
Web-tv	<b>142</b>	95	237
Mobil/tablet merkevare	<b>399</b>	172	571
Nettkatalog		882	882
Søk ink. Mobil		1605	1605
<b>SAMLET</b>	<b>1982</b>	<b>4156</b>	<b>6138</b>

### Andre spørsmål

I høringsbrevet blir det reist spørsmål rundt prosedyrer for klager på avgjørelser fattet av Konkurransetilsynet, i lys av den spesielle rollen mediene har som kontrollør og kritiker av offentlig virksomhet og myndighetsutøvelse.

Amedia er enig i at det er prinsipielt riktig at klagebehandling må skje uavhengig av politiske myndigheter. Som sådan har vi ingen innvendinger til at lovens §21 som gir Kongen i statsråd hjemmel til å gripe inn i «saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning» blir opphevet, som foreslått.

Vi registrerer at det nå vurderes å legge om den eksisterende klageordningen slik at klager på vedtak fra Konkurransetilsynet, skal behandles av en egen nemnd, Konkurransklagenemnda.

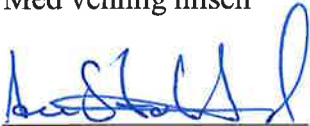
Amedia mener at det bør vurderes om nemnda bør suppleres med særlig mediefaglig ekspertise i saker som gjelder medievirksomheter, jfr det faktum at mediene pr. definisjon har «stor samfunnsmessig betydning» - og siden klagesaker kan berøre grunnleggende ytringsfrihetsmessige spørsmål. Den klageinstans som nå er for saker som Medietilsynet behandler, har slik ekspertise, og vi antar at det også vil være fordel å beholde en slik ekspertise under et nytt reguleringsregime.

### **Åpenhet og innsyn i medieeierskap**

Departementet foreslår en ny lov om åpenhet og eierforhold i medier.

Amedia har ingen innvendinger til en egen lov som vil sikre åpenhet og transparens om eierforholdene i mediesektoren, og gir forslaget vår støtte.

Med vennlig hilsen



Are Stokstad  
Konsernsjef



Stig Finslo  
Direktør utgiverspørsmål