



DET KONGELEGE
KULTUR- OG KYRKJEDEPARTEMENT

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

Innhold

1	Innleiing, bakgrunn m.m.	5			
1.1	Innleiing	5	4.6.1	Utgangspunkt	28
1.2	Bakgrunn	5	4.6.2	Marknadene	28
1.3	Høyring	6	4.6.3	Måling av marknadssdelar	29
1.4	Hovudinnhaldet i proposisjonen	6	5	Konkurransereglane	31
2	Mediepolitiske mål og behovet for tiltak	8	5.1	Høyringsnotatet	31
2.1	Høyringsnotatet	8	5.2	Høyringsfråsegnene	31
2.2	Høyringsfråsegnene	9	5.3	Departementets vurdering	32
2.3	Departementets vurdering	11	6	Utviding av verkeområdet for lova	33
3	Eigarskapsgrenser på lokalt og regionalt nivå	14	6.1	Elektroniske medium	33
3.1	Behovet for regulering på lokalt og regionalt nivå	14	6.1.1	Høyringsnotatet	33
3.1.1	Bakgrunn, gjeldande rett	14	6.1.2	Høyringsfråsegnene	33
3.1.2	Høyringsnotatet	14	6.1.3	Departementets vurdering	34
3.1.3	Høyringsfråsegnene	15	6.2	Vertikal integrasjon	34
3.1.4	Departementets vurdering	16	6.2.1	Høyringsnotatet	34
3.2	Reguleringsmodell	16	6.2.2	Høyringsfråsegnene	35
3.3	Regionale eigarskapsgrenser	17	6.2.3	Departementets vurdering	36
3.4	Utrekning av marknadene	19	6.3	Samarbeidsavtalar	36
4	Eigarskapsgrenser på nasjonalt nivå	22	6.3.1	Høyringsnotatet	36
4.1	Gjeldande rett	22	6.3.2	Høyringsfråsegnene	37
4.2	Den nasjonale eigarskapsgrensa	22	6.3.3	Departementets vurdering	37
4.3	Krysseigarskap	24	7	Andre spørsmål	39
4.4	Multimedieeigarskap	25	7.1	Mellombels forbod	39
4.4.1	Bakgrunn, gjeldande rett	25	7.3	Informasjonsplikt om eigartilhøve	40
4.4.2	Høyringsnotatet	25	8	Økonomiske og administrative konsekvensar	41
4.4.3	Høyringsfråsegnene	26	8.1	Konsekvensar for næringslivet	41
4.4.4	Departementets vurdering	26	8.2	Konsekvensar for det offentlege	41
4.5	Lovfesting	27	9	Merknader til dei einsskilde paragrafane	42
4.6	Utrekning av nasjonale eigarskapsgrenser	28	Forslag til lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting		
					45



DET KONGELEGE
KULTUR- OG KYRKJEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 81

(2003–2004)

Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting

*Tilråding frå Kultur- og kyrkjedepartementet av 4. juni 2004,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Innleiing, bakgrunn m.m.

1.1 Innleiing

Kultur- og kyrkjedepartementet gjer med dette framlegg til lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting (medieeigarskapslova).

På nokre område gjer departementet i proposisjonen framlegg om nye eller utvida eigarskapsgrenser. Dersom det i tida fram til lova trer i kraft skulle skje ei stor mengd taktiske oppkjøp som gir oppkjøparen eigarposisjonar i strid med lovframlegget, vil departementet vurdere om det kan vere grunnlag for å gi tilsynet heimel til å gripe inn mot etablerte eigarposisjonar. I så fall vil departementet leggje fram eit eige lovforslag for Stortinget om dette.

1.2 Bakgrunn

Stortinget handsama St.meld. nr. 57 (2000–2001) «I ytringsfrihetens tjeneste» 25. april 2002, jf Innst. S. nr. 142 (2001–2002). Stortingsmeldinga vart lagt fram av regjeringa Stoltenberg, men handsama under Bondevik II-regjeringa. I meldinga vart det m.a. drøfta om den øvre grensa for eigarskap på nasjo-

nalt nivå bør hevast; til dømes til 49 pst. av den ein-skilde mediemarknaden. Meldinga la fram ulike argument for og imot ei slik endring, men konkluderte ikkje. Når det galdt høvet til å gripe inn mot eigarskapskonsentrasjon på lokalt nivå, sa regjeringa at ho ville «sikre en praktisering av loven som ikke forhindrer mediebedrifter med behov for ny kapital og nye eiere å få dette.» I meldinga vart det òg teke sikte på å utvide medieeigarskapslova til å gjelde for elektroniske medium. I tillegg vart det lagt opp til å vurdere utviding av lova til å gjelde vertikal integrasjon og samarbeidsavtalar. I meldinga vart det òg gjort framlegg om å setje i gang eit arbeid med sikte på å slå saman Eigarskapstilsynet og Konkurransetilsynet. Ut frå eit ønskje om å byggje opp under redaktørinstituttet, vart det gjort framlegg om å lovfeste prinsippa i Redaktørplakaten, på det vilkår at Stortinget vedtek ein grunnlovsregel som opnar for dette.

I innstillinga uttalte eit fleirtal i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen (alle unnateke Ap, SV og SP) at «mye talar for at eierskapsbegrensningene på det nasjonale nivå kan heves til 49%». Samstundes uttalte eit anna fleirtal (alle utan H og KrF) at det bør vere grenser for eigarskap på nasjonalt nivå. Dei viste mellom anna til at ytterlegare eigarskapskonsentrasjon i Noreg kunne gjere norske

medieselskap meir interessante som oppkjøpsobjekt for utanlandske investorar. Eit tredje fleirtal (alle utan Ap og SV) gjekk inn for å oppheve reglane om eigarskapsgrenser på lokalt og regionalt nivå. Eit fjerde fleirtal (alle utan SV) støtta framlegget om å slå Eigarskapstilsynet saman med Konkurransetilsynet. Eit femte fleirtal (alle utan Framstegspartiet) meinte at lovfesting av «det redaksjonelle ansvar» var ein viktig del av heilskapen, og støtta arbeidet med å få dette gjennomført.

I debatten 25. april 2002 presiserte mellom anna Kristeleg Folkeparti og Framstegspartiet at dei ikkje hadde konkludert i spørsmålet om å heve eigarskapsgrensa til 49 prosent på nasjonalt nivå.

I St.meld. nr. 17 (2002–2003) «Om statlige tilsyn» gjorde regjeringa framlegg om å slå saman Eigarskapstilsynet, Statens medieforvaltning og Statens filmtilsyn til eit nytt medietilsyn. Grunngevinga var at eit samla medietilsyn vil vere betre i stand til å handtere både eksisterande og nye tilsynsoppgåver på mediefeltet. Konvergensutviklinga på medieområdet gjer at det vert stadig større overlapping mellom arbeidsoppgåvene til dei tre tilsyna. Meldinga vart handsama i Stortinget 6. juni 2003, og eit fleirtal støtta framlegget om å slå saman dei tre tilsyna på medieområdet. Framlegget i mediemeldinga (St.meld. nr. 57 for 2000–2001) om å slå saman Eigarskapstilsynet og Konkurransetilsynet er difor ikkje lenger aktuelt og vil ikkje bli drøfta i denne proposisjonen.

1.3 Høyring

9. januar 2004 sende departementet på høyring eit høyringsnotat med framlegg om endringar i medieeigarskapslova (lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting), jf. vedlegg 1 for oversikt over høyringsinstansar. Fristen for høyringssvar vart sett til 23. februar 2004.

I høringsbrevet bad departementet særleg om synspunkt på:

- om ein regel om multimediekonsentrasjon på regionalt nivå bør gjelde for lokalfjernsynsmarknaden,
- kva for prinsipp som bør leggjast til grunn for regioninndeling etter medieeigarskapslova,
- om heimelen til å fastsetje regioninndelinga i forskrift bør liggje hos Kongen eller tilsynsorganet,
- om NRK bør reknast inn i marknaden for radio og fjernsyn på nasjonalt nivå,
- om det bør fastsetjast ein eigen multimedieregel for eigarskap innanfor tre mediemarknader, og

- framlegget om utviding av verkeområdet for lova til å gjelde elektroniske medium.

Departementet mottok 37 høyringsfråsegner.

I tillegg mottok departementet fråsegner frå ein del selskap og organisasjonar som ikkje sto på høyringslista, mellom anna Adresseavisen ASA, Bergens Tidende AS, Fædrelandsvennen, Stavanger Aftenblad ASA og Harstad Tidende Gruppen. Dette er regionaviser deleigde av Schibsted ASA.

NHO sluttar seg til høyringsfråsegna frå MBL. Vi viser elles til oversikten over høyringsinstansar og -fråsegner i vedlegg 1. Fråsegnene vert attgitte og kommenterte i dei einskilde kapitla i proposisjonen.

1.4 Hovudinnhaldet i proposisjonen

I *kapittel 2* gjer departementet greie for dei mediepolitiske måla og behovet for tiltak mot eigarskapskonsentrasjon i media.

I *kapittel 3* drøftar departementet eigarskapsgrenser på lokalt og regionalt nivå. Departementet gjer framlegg om å oppheve heimelen til å gripe inn mot eigarkonsentrasjon på lokalt nivå. På regionalt nivå går departementet inn for å oppretthalde reguleringa, men den skjønsmessige inngrepsheimelen vert erstatta med lovfesta regionale eigarskapsgrenser. Grensa vert sett til 60 prosent av det regionale dagspresseopplaget. Departementet gjer ikkje framlegg om eigne eigarskapsgrenser for kringkasting på regionalt nivå.

I *kapittel 4* drøftar departementet eigarskapsregulering på nasjonalt nivå. Departementet gjer framlegg om å lovfeste ei grense på 40 prosent av marknaden for dagspresse, fjernsyn og radio. Grensa inneber først og fremst ei presisering av vilkåret om sterk eigarstilling. Inngrep vil i slike høve vere hovudregelen, men eit oppkjøp må i tillegg vurderast opp mot lovføremålet. Dagspresse, fjernsyn og radio vert i denne samanhengen rekna som separate marknader, d. t. at grensa på 40 prosent gjeld innanfor kvar av desse tre marknadene. NRK vert rekna inn i marknaden for fjernsyn og radio.

Regelen om kryseigarskap mellom store selskap på dagspressemarknaden vert vidareført, teke inn i lova og utvida til også å gjelde for kringkastingsmarknadene.

Departementet gjer framlegg om eigne reglar om multimediekonsentrasjon på nasjonalt nivå, i form av ein trappetrinnskala der grensene vert sett lågare dess fleire marknader aktøren har eigarinteresser i. For eigarskap innanfor to marknader vert grensene sett til 30 og 20 prosent. For eigarskap

innanfor tre marknader vert grensene sett til 20, 20 og 20 prosent.

I *kapittel 5* drøftar departementet tilhøvet mellom medieeigarskapslova og konkurranselova. Departementet konkluderer med at konkurranselova aleine ikkje kan sikre omsynet til mediemangfald og yringsfridom, og slår dessutan fast at det i hovudsak ikkje er store motsetnader mellom dei to lovene eller at dei motverkar kvarandre.

I samband med handsaminga av mediemeldinga (St.meld. nr. 57 for 2000–201) ba Stortinget departementet vurdere ei utviding av lova til å gjelde for elektroniske medium, vertikal integrasjon og samarbeidsavtalar. I *kapittel 7* gjer departementet framlegg om å utvide verkeområdet til lova – og dermed tilsynet sitt tilsynsansvar – til også å gjelde elektroniske medium. Departementet legg likevel til grunn at det førebels ikkje er grunnlag for å utvide sjølve inngrepsheimelen til å omfatte oppkjøp i slike medium eller til å fastsetje eigne eigarskaps-

grenser. Departementet viser til at desse media i dag hovudsakleg fungerer som alternative distribusjonskanalar for etablerte dagspresse- eller kringkastingsmedium. Dersom det skulle utvikle seg ein sjølvstendig marknad for slike medium, vil departementet gjere framlegg om å endre lova på dette punktet.

Departementet har vurdert om lova bør utvidast til å gjelde vertikal integrasjon, men gjer ikkje framlegg om dette. Departementet legg til grunn at vertikal integrasjon så langt ikkje er noko stort problem på mediesektoren. Departementet legg dessutan til grunn at vertikal integrasjon reiser andre spørsmål og krev andre løysingar enn horisontal integrasjon.

Vidare gjer departementet framlegg om å gje tilsynet heimel til å gripe inn mot samarbeidsavtalar som gir ein avtalepart same eller tilsvarende påverknadskraft over det redaksjonelle produktet som eit oppkjøp.

2 Mediepolitiske mål og behovet for tiltak

2.1 Høyringsnotatet

Offentleg ansvar og politiske mål

Dei mediepolitiske hovudmåla, slik dei vart slått fast i samband med Stortingets handsaming av mediemeldinga¹, er mellom anna å sikre «et mangfold av informasjonstilbud og ytringsmuligheter for smale og brede grupper i samfunnet», «et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier av høy kvalitet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå» og «medienes uavhengighet i redaksjonelle spørsmål; både fra myndigheter, eiere og andre.»

I høyringsnotatet viste departementet til at føresetnaden for at media skal kunne fungere som infrastruktur for formidling av informasjon og ytringar i samfunnet, er at dei tilbyr eit mangfald av truverdig informasjon av høg kvalitet som tryggjer behova til alle grupper i samfunnet. Også redaksjonell fridom er avgjerande for at media skal fungere som opne kanalar for informasjon og meningsdanning.

Departementet viste òg til at artikkel 10 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen slår fast at medlemsstatane har ei plikt til å verne om og, der dette måtte vere naudsynt, aktivt medverke til meningsmangfald i media. Menneskerettskonvensjonen er ein del av norsk rett. Plikta til å hindre for sterk mediekonsentrasjon er også slått fast gjennom fleire rekommandasjonar frå Europarådet.

Konsekvensane av eigarskapskonsentrasjon

I høyringsnotatet viste departementet til at eigarskonsentrasjon kan ha både positive og negative konsekvensar. På den eine sida kan eigarskapskonsentrasjon gjere større ressursar tilgjengelege for kvar einskild redaksjon, noko som i neste omgang kan gje mediebrukarane eit betre tilbod. På den andre sida er det fare for at eigarane eller eigarskapen kan påverke det redaksjonelle innhaldet i media på ein uheldig måte, både ved direkte inngrep og indirekte, til dømes ved at eigardominans dempar viljen til å ta opp verksemda til eigarane i eit kritisk søkjelys. Kontroll over nyhendeformidlinga gir stor potensiell påverknadskraft over opinionen. De-

mokratiomsyn tilseier at denne påverknadskrafta ikkje bør vere konsentrert hos ein eller nokre få aktørar.

Sjølv om det fram til i dag har vore ein sterk tradisjon for respekt for redaksjonell fridom i norske medium, finst det ingen garanti for at slike haldningar vil dominere også i framtida. Framveksten av nye medium, konvergens, nye aktørar på eigarsida, større konkurranse, ein stadig meir internasjonal marknad og utanlandske oppkjøp er utviklingstrekk som gjer at ein ikkje kan vere sikker på at medieeigarar i framtida vil ha like stor respekt og forståing for prinsippet om redaksjonell fridom.

Departementet la difor til grunn at eit visst eigarmangfald i mediesektoren er naudsynt både for å sikre redaksjonell fridom og mediemangfald.

Behovet for eigarskapslovgiving

I høyringsnotatet konkluderte departementet for det første med at ein ikkje kan sjå bort frå at utviklinga mot større eigarkonsentrasjon i mediemarknaden vil fortsetje.

For det andre slo departementet fast at ei utvikling i retning av større eigarkonsentrasjon vil vere svært vanskeleg å reversere dersom ho skulle vise seg å få negative konsekvensar.

For det tredje la departementet vekt på at korke konkurranselova eller lovfesting av Redaktørplakaten kan gi tilstrekkeleg vern av mediemangfald og ytringsfridom. Tilhøvet til konkurranselova er nærmare omtalt under kap. 5. Departementet viste til at det er klare grenser for det vernet Redaktørplakaten kan gje i alvorlege konfliktsituasjonar mellom redaktør og eigar. Til dømes vil redaktøren plikte å trekkje seg frå stillinga si dersom det er avgjerande usemje mellom redaktøren og eigaren om den redaksjonelle lina.

For det fjerde la departementet vekt på at dei fleste vesteuropeiske landa har ei eller anna form for regulering av eigarskap i media. Departementet la i eit vedlegg fram ei oversikt som viste at dei fleste vesteuropeiske landa har ei eller anna form for regulering av eigarskap i media, og at gjeldande grense på 1/3 av den nasjonale marknaden ligg om lag på eit gjennomsnittsnivå i høve til anna euro-

¹ St.meld. nr. 57 (2000–2001) «I ytringsfrihetens tjeneste»

peisk regulering. Det norske systemet skil seg først og fremst ut ved at det overlet mykje til tilsynsorganet sitt skjønn, medan eigarskapsregulering i dei fleste andre land gjennomgåande er basert på klare eigarskapsgrenser.

Departementet konkluderte på denne bakgrunnen med at det framleis er behov for ei regulering som sikrar mot eigarkonsentrasjon i media til skade for «ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud», jf. medieeigarskapslova § 1.

Når det gjeld den nærmare innretninga av reguleringa, la departementet vekt på å finne ei løysing som sikrar ytringsfridom og demokrati og som samstundes ikkje grip for sterkt inn i den økonomiske verksemda til dei einskilde føretaka.

2.2 Høyringsfråsegnene

Konsekvensane av eigarskapskonsentrasjon

Alle som uttaler seg om dette, stør dei omsyna som lova skal fremje, d. t. mediemangfald, ytringsfridom og demokrati. Høyringsinstansane er likevel delte når det gjeld vurderinga av kva for konsekvensar eigarkonsentrasjon i media kan ha for desse omsyna.

Norsk medieforskerlag understrekar i si høyringsfråsegn farene ved eigarkonsentrasjon:

«Selv om forskningen på feltet ikke gir absolutt entydige resultater om konsekvensene av konsentrert eierskap, tyder likevel mye på at konsentrasjon er skadelig i forhold til ytringsfrihet og mangfold. Høy eierkonsentrasjon i nyhetsmediene innebærer en direkte fare for demokratiet dersom eieren velger å bruke «sine» medier for politiske formål. Vi kjenner slike koplinger fra Norge i perioden med partipresse (der det likevel var slik at de fleste viktige grupper hadde sine mediekanaler, og at ingen dominerende mediebildet totalt). Dagens internasjonale mediebilde gir skremmende eksempler på eierinnblanding – f eks Murdoch og Berlusconi. Eksempelene fra den norske partipressen viser at Redaktørplakaten i slike tilfeller ikke er noe hinder for eierinnblanding så lenge det er eierne som peker ut redaktører.»

Fleire høyringsinstanser (Norsk redaktørforening, Schibsted, Orkla, TV2 og Senter for medieøkonomi (BI)) peikar på at det ikkje er dokumentert at konsentrasjon av eigarskap vil utgjere ein trussel for mediemangfaldet, ytringsfridomen og dermed for demokratiet. Mellom anna uttaler Schibsted om dette:

«Det er imidlertid aldri hevdet fra regjering,

storting, eller i offentlige utredninger at dagens eiere i norske medier har representert eller representerer noen trussel mot ytringsfriheten ved sin faktiske utøvelse av sitt eierskap. [...] Medieeierskapsloven baserer seg altså på en frykt for hva som teoretisk kan skje som et resultat av eierkonsentrasjon i media, mens de faktiske erfaringer med eksisterende medieeiere ikke støtter opp om begrunnelsen for lovens eksistens – tvert imot.»

Orkla meiner at det er for enkelt å hevde at det er eigarskapet som avgjer om vi kan oppretthalde eit redaksjonelt mangfald og viser til at den «... kanskje sterkeste kraften i utviklingen av mediens innhold ligger i det faglige fellesskapet mellom journalister uavhengig av eiermessig tilhørighet.»

Nokre av høyringsinstansane (Mediebedriftenes landsforening (MBL), Landslaget for lokalavisar (LLA), Schibsted, A-pressen, Orkla, Norsk forbund for lokal-TV og Norsk redaktørforening) legg særleg vekt på at norske medieeigarar har ein tradisjon for respekt for redaksjonell fridom i media. Mellom anna uttalar MBL:

«Norske Norske eiere har vist seg som prinsipielle og gode eiere, noe også en lang rekke offentlige utvalg har pekt på. De har bidratt til å skape forutsigbarhet og økonomisk trygghet for redaktørene, noe som gir de nødvendige rammene for å lage gode redaksjonelle produkter. Profesjonelle eiere er opptatt av å sikre de redaksjonelle produktene, og alle de tre store konsernene har tatt skritt for å verne om redaksjonell frihet (Tinius-stiftelsen i Schibsted, Grunnsynsutvalgets innstilling med ny formålsparagraf i A-pressen og Forankringsutvalget med publishing principles i Orkla Media).»

LLA viser òg til at «... dei store konserna har tradisjon for å vera prinsipielle og gode eigarar som legg vekt på redaksjonell fridom», men strekar samstundes under at «...eigarskapslova må vera tilpassa alle moglege eigarar i framtida både i konserna og elles».

A-pressen og Telenor saknar ei tydelegare påpeiking av at eigarkonsentrasjon også kan ha positive konsekvensar. Telenor viser til at «... både horisontal og vertikal integrasjon kan ha positive effekter for muligheten til å innføre felles åpne standarder som sikrer interoperabilitet mellom distribusjonsplattformer og aktører innenfor digital-TV med tilhørende tjenester». A-pressen konkluderer med at:

«Spesielt tatt i betraktning at eierkonsentrasjon kan virke positivt i forhold til lovformålet, og at det foreliggende erfaringsmaterialet ikke gir grunnlag for å påvise negative konsekvenser i

forhold til lovformålet av den eierkonsentrasjon som så langt har funnet sted, bør inngrep etter loven ikke komme på tale uten at tilsynsmyndighetene konkret er i stand til å påvise at det foreligger en reell risiko for at det uten inngrep oppstår en situasjon som har alvorlige negative konsekvenser i forhold til lovformålet.»

Behovet for eigarskapslovgiving

Eit klart fleirtal av høyringsinstansane som uttaler seg om dette (mellom anna Samferdselsdepartementet, Justisdepartementet, Eigarskapstilsynet, Statens medieforvaltning, MBL, LLA, Norsk journalistlag, A-pressen, Telenor og LO) er samde i behovet for særskilt regulering av eigarskap i media. Til dømes uttaler Justisdepartementet:

«Den adgang til begrensning av eierskapskonsentrasjoner i media som medieeierskapsloven innebærer, er et sentralt virkemiddel for å opprettholde mangfold i media. Dermed sikres muligheten for at ulike typer ytringer kan få reell adgang til det offentlige rom, slik at offentlig kritikk, mangfold av meningsytringer og medienes uavhengighet sikres.»

Norsk redaktørforening meiner også at «... det bør være visse grenser for mediekonsentrasjon i Norge», men er samstundes «... sterkt i tvil om det er behov for regulering av eierskap på kringkastingsektoren så lenge Staten opprettholder en sterk innsats for eget public service selskap og dessuten opererer med konsesjonsreguleringer.»

Andre av høyringsinstansane meiner derimot at eigarskapsregulering ikkje er noko naudsynt eller eigna virkemiddel, og viser hovudsakleg til at andre tiltak som konkurranselover og lovfesting av redaktørplakaten er tilstrekkelege. Dette gjeld m.a. TV 2, Schibsted og Fædrelandsvennen.

Fleire av høyringsinstansane (mellom anna MBL, LLA, Norsk redaktørforening, Schibsted, NRK, TV 2 og LO) understrekar dessutan at det er viktig med positive virkemiddel for å nå målet om mediemangfold og ytringsfridom. Til dømes meiner NRK at «... videreføringen av en sterk allmennkringkaster også for fremtiden vil være et viktig virkemiddel for å sikre et bredt kringkastingstilbud og kulturelt mangfold.» LO uttaler at:

«Et mediamangfold sikres ikke kun gjennom regulering av eierskap – men også ut fra de økonomiske vilkårene avisene og andre medier må forholde seg til. LO understreker sterkt pressestøttens betydning for å sikre et differensiert pressemønster.»

Omsynet til dei økonomiske rammevilkåra på mediesektoren

Fleire høyringsinstansar understrekar at lovreguleringa må balansere omsyna til mangfald og dei økonomiske rammene for bransjen. Justisdepartementet peikar på dei kryssande omsyna som kjem inn, og legg til grunn at «Etter vårt skjønn er de endringer av medieeierskapsloven som Kirke- og kulturdepartementet (KKD) foreslår, resultat av en fornuftig avveining av disse kryssende hensyn.»

Andre (mellom anna MBL, Norsk redaktørforening, Schibsted, TV 2 og Norsk forbund for lokal-TV) meiner derimot at framlegget til regulering går for langt i retning av å setje grenser for næringsverksemda. MBL uttaler:

«Forslagene vil bidra til det motsatte av mangfold og konkurranse, nemlig forvitring. Medieeierskap står overfor store utfordringer fremover. Det kreves handlingsrom for å kunne videreutvikle eksisterende og nye redaksjonelle produkter når de teknologiske rammene endres raskt, og publikum og annonsører søker nye medietilbud. MBL mener derfor at forslagene griper «for sterkt inn i den økonomiske verksemda til dei einskilde føretaka», som departementet på side 17 skriver at man vil unngå. Uten mulighet til dynamisk utvikling vil mediebedrifter, både store og små, forvitre.»

Schibsted viser til at norske medium er inne i ein omfattande endringsprosess, som viser seg i nedgang i inntekter og tal på lesarar for avisene, profesjonalisering av mediesektoren og auka konkurranse og mangfald, og legg til grunn at: «Alle utfordringene i næringen har det til felles at de krever medieeierskap med sterk økonomisk ryggrad». Schibsted meiner dessutan at lova fører til struping av kapitaltilførselen til avismarknaden av di «... Schibsted for å sikre sin konkurransekraft er tvunget til å gjøre alle nye dagspresseinvesteringer, som er konsernets mest omfattende virksomhet, utenfor Norge.»

A-pressen meiner departementet i for liten grad «... analyserer og legger vekt på sammenhengen mellom finansiering av medievirksomhetene og lovregulering av eierforhold». A-pressen peikar på at svak avisøkonomi i framtida kan truge avismangfaldet og viser til tendensar til opplagsnedgang, nedgang i annonseinntekter, lønsvekst, auke i arbeidsgivaravgifta, auka distribusjonskostnader og politisk uvisse om pressestøtta.

Telenor etterlyser òg ei klarare vurdering av korleis lova vil kunne påverke konkurranseevna til dei nasjonale aktørane i høve til kapitalsterke utanlandske aktørar.

2.3 Departementets vurdering

Offentleg ansvar og politiske mål

I St.meld. nr. 26 (2003–2004) «Om endring av Grunnloven § 100», som vart lagd fram 19. mars 2004, går regjeringa inn for å grunnlovsfeste infrastrukturkravet, det vil seie kravet om at staten aktivt skal medverke til at individ og grupper faktisk har høve til å ytre seg. Oppgåva til staten vert dermed formelt utvida frå passivt å avstå frå inngrep til aktivt å sikre borgarane høve til å ytre seg. Infrastrukturkravet inneber m.a. at staten får ei plikt til å leggje til rette for kanalar og institusjonar og for ein open og opplyst offentleg samtale. Kort sagt er dette eit overordna statleg ansvar for oppbygginga av eit offentleg rom. Ei slik plikt er direkte knytta til hovudargumenta for ytringsfridomen; sanningsargumentet, demokratiargumentet og autonomiargumentet.

I stortingsmeldinga uttaler regjeringa mellom anna følgjande om tendensen til eigarskapskonsentrasjon sett i høve til dette infrastrukturkravet:

«Et ytterligere spørsmål gjelder utviklingen i retning av eierkonsentrasjon i mediemarkedet. Ytringsfrihetskommisjonen ser dette som det «mest påtrengende problem» på medieområdet i dag. Eierskapskonsentrasjon kan undergrave det reelle mediemangfoldet ved at kontrollen med hvilken informasjon og hvilke meninger som slipper igjennom disse kanalene, havner på noen få hender. Dette var bakgrunnen for vedtakelsen av medieeierskapsloven 13. juni 1997 nr. 53, som har til formål å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud, ved å hindre urimelig konsentrasjon av eierskap i mediene.

Departementet er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at eierkonsentrasjon reiser spørsmål som krever årvåkenhet. Lovgivingen på dette området må kontinuerlig evalueres og oppdateres for å holde tritt med den teknologiske utviklingen og utviklingen av mediemarkedene.»

Å «sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre» er eit mediepolitisk hovudmål, jf. mellom anna St.meld. nr. 57 (2000–2001). Med denne målsettinga har regjeringa og Stortinget på medieområdet markert nett eit slikt ansvar som regjeringa no går inn for å grunnlovsfeste.

Departementet legg også vekt på at artikkel 10 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen inneber ei plikt for styresmaktene til å sikre meiningsmangfald og pluralisme i media av omsyn til ytringsfridom og eit fungerande demokrati.

Departementet slår difor fast at det er eit klart

offentleg ansvar å sikre mot eigarkonsentrasjon i media i den grad slik konsentrasjon kan truge mediemangfald og ytringsfridom.

Konsekvensane av eigarskapskonsentrasjon

Fleire av høyringsinstansane peikar på at det ikkje er dokumentert at eigarkonsentrasjon utgjør ein trussel mot ytringsfridomen m.v. Departementet har all grunn til å tru at eigarar i den norske mediemarknaden i dag i det store og det heile respekterer prinsippet om redaksjonell fridom.

Dette er likevel ikkje nok. For det første er dette tilhøve som det er svært vanskeleg å dokumentere. Til dømes vil det ikkje vere mogleg å lese ut av ei avis om dei synspunkta som kjem fram er eit resultat av frie redaksjonelle vurderingar eller om dei er eit resultat av direkte eller indirekte press eller påverknad frå eigarane. Eigarskapsreglar skal sikre mot eigarposisjonar som legg til rette for slik uheldig påverknad. Frå utlandet finst det fleire døme på at medieeigarar har misbrukt ein dominerande posisjon til å fremje egne politiske synspunkt. Det er naivt å tru at dette ikkje også kan skje i Noreg. Skulle dette skje, vil det vere svært vanskeleg, om mogleg, å regulere seg bort frå situasjonen i etterhand. Ei lov kan difor ikkje vere basert på evigvarande tillit til dei medieselskapa som i dag er dominerande, eller til leiinga i desse selskapa. Vi må sjå framover og vere merksame på at tilhøva i Noreg faktisk *kan* komme til å endre seg. Makttilhøva mellom aktørane kan endre seg, nye aktørar kan komme inn på marknaden, medieaktørane kan få nye eigarar og haldningane til prinsippet om redaksjonell fridom kan endre seg.

Departementet er medvete om at eigarskapskonsentrasjon i nokre tilfelle kan ha positive konsekvensar, både for økonomien i ein skilde verksemdar og i somme tilfelle òg for lovføremålet. Departementet legg likevel avgjerande vekt på faren for at eigarkonsentrasjon over eit visst nivå kan truge slike grunnleggjande verdiar som ytringsfridom og demokrati. Ein svært dominerande eigarposisjon i mediemarknaden gir ein potensiell påverknadskraft over opinionen som, om han skulle bli utnytta, kan undergrave dei demokratiske avgjerdsprosane i samfunnet.

I høyringsfråsegna si peikar Orkla på at utviklinga av eit fagleg fellesskap mellom journalistar i praksis er viktigare for mediemangfaldet enn kven som eig media. Departementet viser her til at Ytringsfridomskommisjonen drøfta utviklinga av ein eigen yrkesideologi for journalistar som eit viktig utviklingstrekk på mediesektoren. Kommisjonen meinte at dette på den eine sida kunne vere po-

sitivt ved at det kan gi «... et godt vern mot utilbørlig styring utenfra, enten det dreier seg om eiermakt eller kildemakt». På den andre sida så kommisjonen farar i denne utviklinga, særleg knytt til at det «... lett kan utvikle seg felles standarder for hva som skal bringes frem for offentligheten og for hvordan det skal bringes frem». Departementet er samd i vurderinga til kommisjonen, men strekar under at dette ikkje reduserer behovet for kontroll med eigarkonsentrasjon i mediemarknadene.

Behovet for eigarskapslovgiving

Fleire av høyringsinstansane peikar på at andre tiltak eller lovverk kan vere tilstrekkeleg til å sikre mediemangfaldet, og viser særleg til Redaktørplakaten og konkurranselova. Når det gjeld tilhøvet til konkurranselova viser departementet til drøftinga i kapittel 5. Departementet strekar under at det er klare grenser for det vernet Redaktørplakaten kan gi i alvorlege konfliktsituasjonar mellom redaktør og eigar. Er det i ein konkret situasjon avgjerande usemje om den redaksjonelle lina mellom redaktøren i ei avis og eigaren, vil redaktøren plikte å trekke seg frå stillinga. På same vis vil eigaren kunne endre grunnsynet til ei avis. Dette vil setje nye rammer for den redaksjonelle fridomen og kan føre til prinsipiell usemje eller mistillit mellom eigar/utgivar og redaktør. I ein slik konflikt vil òg redaktøren måtte vike. Departementet har difor lagt til grunn at Redaktørplakaten er eit verdifullt supplement, men ikkje eit fullgodt alternativ til eigarskapsregulering.

På bakgrunn av ei fråsegn frå Justisdepartementet har departementet så langt lagt til grunn at ei lovfesting av prinsippa bak Redaktørplakaten kan vere i strid med gjeldande § 100 i Grunnlova. I høyringsnotatet har departementet difor ikkje gått nærare inn på dettespørsmålet. I St.meld. nr. 26 (2003–2004) «Om endring av Grunnloven § 100», uttaler Justisdepartementet mellom anna følgjande:

«Etter departementets syn bør en ta opp igjen spørsmålet om lovfesting av den redaksjonelle uavhengighet. Hensynene bak en slik lovfesting bør veie tyngre enn at lovgiverne bør være forsiktige med å gripe inn i interne kompetanseforhold i medievirksomhetene.

Departementet legger til grunn at en lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet ikke kommer i konflikt med forslaget til forbud mot forhåndskontroll, forutsatt at loven tar vare på den typen forbehold som ligger i Redaktørplakatens henvisning til «grunnsyn og formålsbestemmelser».

Kultur- og kyrkjedepartementet kjem attende til

spørsmålet om lovfesting etter at Stortinget har handsama framlegga til endringar i § 100 i Grunnlova.

Både MBL og Schibsted peikar på tiltak som dei store konserna har teke for å verne om den redaksjonelle fridomen, særleg Tinius-stiftinga i Schibsted. Departementet meiner det er svært positivt at store medieselskap tek si samfunnsoppgåve på alvor og etablerer interne eigarstrukturar som skal verne om fridomen og integriteten til redaksjonane. Ei medieeigarskapslov kan likevel ikkje baserast på at den interne eigarstrukturen i nokre få konkrete selskap aldri vil bli endra, jf over.

Fleire høyringsinstansar understrekar behovet for positive verkemiddel. Departementet er samd i at mediemangfald og yringsfridom ikkje berre kan sikrast gjennom eigarskapsregulering. Mediepolitikken inneheld difor eit heilt spekter av verkemiddel for å stimulere til eit mangfald av medium (til dømes pressestøtta og nullsatsen for meirverdiavgift på aviser), eller for å sikre eit innhaldsmangfald i media (til dømes dei såkalla allmennkringkastingskrava).

Departementet held såleis fast ved at det framleis er behov for regulering av eigarskap i media i ei eiga lov.

Omsynet til dei økonomiske rammevilkåra på mediesektoren

Fleire av høyringsinstansane meiner at departementet i sjølve innretninga av reguleringa har lagt for liten vekt på omsynet til dei økonomiske rammevilkåra for medienæringa. Dette er ein vanskeleg balansegang.

Noreg er ein svært liten marknad i europeisk samanheng. Føresetnadene for mangfald er naturleg nok mindre i ein marknad med 4,5 mill. menneske enn i land som til dømes Storbritannia, med 60 mill. innbyggjarar. På den andre sida er dei grunnleggjande demokratiske behova for eit mangfald dei same. Anten eit land er stort eller lite, har innbyggjarane behov for eit mangfald av uavhengige informasjonskjelder og yringskanalar for å kunne ta medvete og informert standpunkt til ulike samfunnsprospørsmål og for å kunne ta aktivt del i dei demokratiske prosessane.

Eit utgangspunkt må vere at reguleringa berre bør setje grenser for næringsfridomen i den grad tungtvegande samfunnsomsyn tilseier dette. Departementet kjem attende til dette under omtalen av dei einskilde framlegga.

Særleg om utanlandsk eigarskap

Medieeigarskapslova har ikkje som føremål å sikre norsk eigarskap i norske medium. Lova er basert

på at konsentrasjon av eigarskap til ein eller nokre få aktørar vil vere problematisk i høve til måla om mediemangfald og ytringsfridom, uavhengig av kven desse aktørane er. Reglar som direkte hindrar utanlandske eigarar å kjøpe norske medium vil vere i strid med EØS-avtala. Nokre har hevda at lova bør opne for at dei norske mediekonserna veks seg større og meir dominerande, av di dette vil kunne motverke utanlandske oppkjøp. Etter departemen-

tets vurdering er det like sannsynleg at ytterlegare eigarskapskonsentrasjon i Noreg vil gjere norske medieselskap meir interessante som oppkjøpsobjekt for utanlandske investorar. Resultatet kan i så fall bli ein norsk mediemarknad dominert av eit fåtal utanlandske eigarar. Dette kan vere aktørar utan dei same tradisjonane for redaksjonell fridom som har prega norske medium fram til i dag.

3 Eigarskapsgrenser på lokalt og regionalt nivå

3.1 Behovet for regulering på lokalt og regionalt nivå

3.1.1 Bakgrunn, gjeldande rett

I Ot.prp. nr. 30 (1996–97) «Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting» gjekk departementet inn for at lova skulle gjelde eigarskapskonsentrasjon på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Departementet meinte at inngrep mot eit oppkjøp burde kunne gjerast når det var naudsynt for å trygge lovføremålet, uavhengig om det galdt konsekvensar på lokalt, regionalt eller nasjonalt nivå. Samstundes uttalte departementet at «... den nærmere vurdering av om eierkonsentrasjon på lokalt nivå vil motvirke lovformålet kan bli mer sammensatt enn når det gjelder konsentrasjon på nasjonalt nivå». Stortingsfleirtalet støtta framlegget frå departementet. I innstillinga¹ viste fleirtalet i komiteén til at «... mangfoldet i pressen er svært viktig for den funksjon pressen har for et demokratisk samfunn. Særlig på regionalt og lokalt plan er det ofte begrenset antall eiere med mulighet til å sikre et godt og variert tilbud.»

I mediemeldinga² vart det vist til den kritikken som var reist mot Eigarskapstilsynets praktisering av lova, særleg knytt til at tilsynet berre hadde gripe inn mot oppkjøp av lokale medieføretak. Det vart lagt til grunn at det var naudsynt å sikre ei praktisering av lova som ikkje hindrar medieføretak med behov for ny kapital og nye eigarar å få dette. I innstillinga³ uttalte eit fleirtal av partia (alle unnateke Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti): «Dette flertallet går inn for at eierskapslovens regler om eierskapsbegrensninger på det lokale og regionale nivå oppheves.» Standpunktet vart ikkje grunnleggende nærmare.

3.1.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet gjorde departementet framlegg om å oppheve reguleringa på lokalt nivå. Departementet viste til at inngrep mot oppkjøp av verksemdar er eit sterkt reguleringstiltak og at omsynet til

proporsjonalitet difor talar for å rette reguleringa mot marknader som er relativt store og viktige. Det vart dessutan lagt stor vekt på at det i dei fleste tilfella vil finnast regionale medium som kan dekkje større lokale saker innanfor sin region. Departementet viste òg til at eit fleirtal i Stortinget gjekk inn for å oppheve høvet til å gripe inn mot eigarskapskonsentrasjon på lokalt nivå.

Når det gjeld reguleringa på regionalt nivå, kom departementet etter ei samla vurdering til at reguleringa bør oppretthaldast. For det første viste departementet til at nasjonale eigarskapsgrenser åleine ikkje kan sikre folket eit medietilbod som gir ei balansert og mangfaldig dekning av lokale saker. Departementet vurderte det dessutan slik at det ikkje var usannsynleg at ei oppheving av regional regulering kan føre til at dei viktigaste medieføretaka innanfor ein region etter ei tid vil kunne bli samla på ei hand. Dette kan gjere det vanskelegare for uavhengige aviser og kringkastarar å drive, og for nye aviser å etablere seg. Redusert regional konkurranse kan også gå ut over kvaliteten på medieprodukta. Regional konsentrasjon kan dessutan føre til redusert innholdsmangfald, til dømes ved at ein aktør etablerer omfattande fellesproduksjon av redaksjonelt stoff for å oppnå stordriftsfordelar. Departementet la òg stor vekt på at dersom fråveret av regulering viser seg å få uønskte konsekvensar for ytringsfridom og mediemangfald, vil det i praksis vere nærmast uråd å reversere utviklinga i etterkant.

Moglege alternativ til eigarskapsregulering

Som nemnt gav eit fleirtal i Stortinget uttrykk for at høvet til å gripe inn mot eigarskapskonsentrasjon på regionalt nivå bør opphevast. I høyringsnotatet drøfta departementet difor om det var mogleg å tenkje seg andre og mindre inngripande tiltak enn eigarskapsregulering for å sikre det regionale mediemangfaldet. Lovfesting av prinsippa i Redaktørplakaten, ordningar med pressestøtte, innholdsregulering i kringkasting, konsesjonskrav for drift av lokalkringkasting og konkurranselova vart drøfta. Departementet konkluderte med at ingen av desse alternativa kan sikre eit regionalt mediemangfald,

¹ Innst.O. nr. 97 (1996–97) s. 11

² St.meld. nr. 57 (2001–2002) «I ytringsfrihetens tjeneste»

³ Innst.S.nr.142 (2001–2002)

og at det difor er naudsynt å oppretthalde heimelen til å gripe inn mot eigarskapskonsentrasjon på regionalt nivå.

Når det gjeld lovfesting av prinsippa i Redaktørplakaten viste departementet til grensene for det vernet plakaten kan gi i alvorlege konfliktsituasjonar mellom redaktør og eigar, jf drøftinga ovanfor. Departementet la difor til grunn at Redaktørplakaten er eit verdefullt supplement, men ikkje eit fullgodt alternativ til eigarskapsregulering. Departementet opplyste at det ville komme attende til spørsmålet om lovfesting etter at Stortinget har handsama framlegga til ny § 100 i Grunnlova.

Departementet la til grunn at pressestøtta spelar ei viktig rolle for å halde oppe eit mangfald av aviser både lokalt og regionalt, men at ordninga likevel har avgrensa effekt som verkemiddel for å sikre alternative informasjonskjelder og ytringskanalar på lokalt/regionalt nivå. Departementet viste til at pressestøtta ikkje har vore tilstrekkeleg til å oppretthalde den tradisjonelle dagsaviskonkurransen. Departementet meinte difor at pressestøtta slik ho er i dag ikkje er tilstrekkeleg til å sikre regionalt mediemangfald.

NRK sine distriktssendingar med radio og fjernsyn er ein svært viktig del av informasjonstilbodet på regionalt nivå, men er likevel ikkje noko fullgodt alternativ til eit regionalt avismangfald. Departementet viste til at det er avisene som er den klart viktigaste kjelda til allmenne nyhende for folk flest. Av same grunn konkluderte departementet med at konsesjonsordninga for drift av lokalradio og lokal fjernsyn ikkje kan sikre det ønskjelege mangfaldet. Det vart òg vist til at ein bør vurdere å avskaffe konsesjonsordningane når det ikkje lenger er knapt med frekvensar, jf Ot.prp. 107 (2001–2002) « Om lov om endringar i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting», s. 12.

I høyringsnotatet drøfta departementet òg om konkurranselova kan sikre omsynet til mediemangfald og ytringsfridom. Departementet konkluderte med at medieeigarskapslova er eit naudsynt supplement og viste mellom anna til at konkurranselova har eit heilt anna føremål enn medieeigarskapslova. Departementet viser her til omtalen i kapittel 5.

3.1.3 Høyringsfråsegnene

Med unntak av Norsk medieforskerlag stør alle dei høyringsinstansane som uttaler seg om spørsmålet, framlegget om å oppheve heimelen til å gripe inn mot eigarskapskonsentrasjon på lokalt nivå (m.a. Justisdepartementet, Konkurransetilsynet, Eigarskapstilsynet, Statens medieforvaltning, MBL, Norsk redaktørforening, Norsk forbund for

lokal-TV, Fagpressen, Schibsted, A-pressen, Orkla og Senter for medieøkonomi (BI)). Justisdepartementet uttaler:

«Vi er i utgangspunktet enig i at eierskapsbegrensning på lokalt nivå ikke er avgjørende for å oppfylle lovens formål. Andre kilder, f.eks. lokalmiljøet eller regionale medier kan ivareta lovens formål også lokalt. Dette taler for at det ikke bør gis regler som begrenser adgangen til å eie en stor andel av lokale medier. Til en viss grad kan dessuten større eierskapskonsentrasjoner lokalt være nødvendig for å kunne opprettholde levedyktige lokale medier.»

Norsk medieforskerlag er imot å oppheve heimelen og viser til «...den sterke lokale eierkonsentrasjonen som fins mange steder i Norge i dag».

Når det gjeld regionalt nivå er det seks av høyringsinstansane som stør framlegget om å oppretthalde reguleringa (Samferdselsdepartementet, Eigarskapstilsynet, Konkurransetilsynet, Statens medieforvaltning, Landslaget for lokalaviser og Familie & medier). Eigarskapstilsynet uttaler mellom anna følgjande:

«Eierskapstilsynet vil her peke på at utviklingen mot en høy regional markedskonsentrasjon allerede er kommet langt. Eksempelvis kontrollerer Orkla i Buskerud like under 70 prosent av dagspresseopplaget, mens Fædrelandsvennen har en markedsandel på om lag 70 prosent i Vest-Agder. Disse nevnte fylkene har noe høyere markedskonsentrasjon enn gjennomsnittet for norske fylker. Eierskapstilsynet er av den oppfatning at regional regulering er nødvendig for å imøtegå en tilsvarende utvikling også i andre fylker.»

Konkurransetilsynet uttaler om dette:

«Konkurransetilsynet er positivt til at medieeierskapsloven opprettholder reguleringen på regionalt nivå. Aviser og lokalradioer med regionalt dekningsområde er attraktive som annonsemidler. Det er viktig fra et konkurransemessig synspunkt med konkurranse mellom medier regionalt, også innenfor samme medium.»

Det store fleirtalet av dei som kommenterer framlegget (MBL, Norsk redaktørforening, Fagpressen, YS (Prifo), Schibsted, A-pressen, Orkla, Telenor, Adresseavisen, Harstad Tidende Gruppen og Fædrelandsvennen) er imot å oppretthalde reguleringa på regionalt nivå. Orkla viser til at:

«Et regionalt marked er ikke et nasjonalt marked i kopi, og fungerer på en annen måte enn det nasjonale marked. Det forretningsmessige grunnlag er skinnere, og kan ikke bære et fullstendig modent marked med flere uavhengige konkurrenter.»

Telenor meiner at

«...det er en reell risiko for at en fortsatt og utvidet regional regulering vil kunne virke mot lovens formål på dette nivået. Årsaken er at de regionale og lokale aktørene sliter med lønnsomhet og hard konkurranse fra kapitalsterke nasjonale medier som f.eks. NRK, TV2 tekst-TV samt Finn.no.»

MBL uttaler:

«I et befolkningsmessig lite og tynt befolket land som Norge vil regionale reguleringer legge urimelig sterke bånd på eksisterende aktører, og faktisk kunne bidra til å svekke medietilbudet mange steder. Norske regioner, nesten uansett hvordan man definerer dem, er i mediesammenheng små og i mange tilfeller næringssvake. Mange har hverken nok publikum eller annonsører til å opprettholde flere medieaktører med regional betydning.»

Statens medieforvaltning viser til framlegget om å oppheve § 7–11 i kringkastingsforskrifta (jf eiga høyringssak om dette) og uttaler at:

«Radiofrekvenser er fortsatt et knapphetsgode og i de nevnte områdene er det særlig stor etterspørsel. Etter vår vurdering vil det avgjort kunne få betydning for mangfoldet dersom denne bestemmelsen blir fjernet. Statens medieforvaltning vil derfor foreslå at bestemmelsen blir videreført og inntatt i en passende bestemmelse i eierskapsloven eller en forskrift til denne.»

3.1.4 Departementets vurdering

Departementet er samd med Norsk medieforskerlag i at den lokale eigarkonsentrasjonen mange stader er stor. Departementet gjer likevel framlegg om å oppheve reguleringa av medieeigarskap på lokalt nivå, og viser til at eit stort fleirtal av høyringsinstansane stør dette framlegget. Departementet legg vekt på at dei lokale publikums- og annonsemarknadene ikkje gir grunnlag for noko stort mangfald av uavhengige aktørar. Departementet legg også stor vekt på at viktige lokale saker normalt vil bli omtalt i regionale medium, men meir sjeldan i nasjonale medium.

Departementet vil samstundes understreke at lokale medium, og særleg lokalavisene, har ein svært viktig funksjon for lokalsamfunna. Under handsaminga av mediemeldinga (St.meld. nr. 57 for 2000–2001) slutta Stortinget seg til eit framlegg om å auke pressestøtta til dei minste lokalavisene. Det vart mellom anna lagt vekt på at det først og fremst er på det heilt lokale nivået at det framleis kan vere eit udekt behov for informasjonskjelder og ytringskanalar.

Når det gjeld reguleringa regionalt viser fleire av høyringsinstansane til at det ikkje er forretningsmessig grunnlag for noko stort mangfald av medium på regionalt nivå. Departementet ser at føresetnadene for mangfald vil vere mindre i regionale marknader enn på nasjonalt nivå, både når det gjeld publikum og annonsar. Det er difor viktig at den nærmare innretninga av reguleringa på regionalt nivå balanserer omsyna til mediemangfald og økonomiske rammevilkår, jf nedanfor.

Det norske samfunnet er basert på ein sterk lokaldemokratisk tradisjon. Regjeringa har lagt stor vekt på å utvikle eit levande lokaldemokrati, mellom anna gjennom delegering og desentralisering av ansvar og makt. Eit godt lokaldemokrati er langt på veg eit vilkår for eit godt nasjonalt demokrati, og det er først og fremst lokalt at mange menneske kan engasjere seg i samfunnsspørsmål. For å kunne delta aktivt i desse demokratiske prosessane og for å kunne utvikle bevisste og informerte standpunkt til ulike samfunnsspørsmål, treng innbyggjarane eit mangfald av informasjonskjelder og ytringskanalar som opptrer uavhengig av kvarandre.

Departementet meiner etter ei samla vurdering difor at det er naudsynt å oppretthalde ei regulering på regionalt nivå. Departementet legg avgjerande vekt på at dei nasjonale eigarskapsgrensene aleine ikkje kan sikre innbyggjarane eit medietilbod som gir ei balansert og mangfaldig dekning av lokale saker. Utan regionale eigarskapsgrenser vil ein risikere at alle dei media som omtaler hendingar og politiske spørsmål i ein region, og som her fungerer som forum for debatt og meningsutveksling, vil ha same eigar. Dessutan legg departementet til grunn at ingen andre alternativ kan sikre eit regionalt mediemangfald på ein fullgod måte, jf ovanfor.

3.2 Reguleringsmodell

Gjeldande rett

Etter § 9 i lova kan tilsynet etter ei skjønsmessig vurdering gjere inngrep mot oppkjøp i dagspresse og kringkasting dersom oppkjøparen har eller får ei «... betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt, regionalt eller lokalt, og dette er i strid med formålet i lovens § 1.» I vurderinga av sterk («betydelig») eierstilling vil det sentrale kriteriet vere om mediebrukarane i den relevante marknaden kan få same eller tilsvarende type informasjon frå andre medium enn det føretaket som er kjøpt opp, og om det er andre aktørar som eig desse andre media. For å kunne gjere inngrep mot eit oppkjøp

må den sterke eigarstillinga i tillegg vere i strid med lovføremålet om å fremje ytringsfridomen, dei reelle høva til å ytre seg og eit allsidig medietilbod.

Høyringsnotatet

I høyringsnotatet gjorde departementet framlegg om å erstatte den skjønsmessige inngrepsheimelen med eit system med regionale eigarskapsgrenser. Departementet viste til at ei slik løysing vil vere lettare å innrette seg etter for bransjen, og samstundes gjere handhevinga av lova enklare og verke preventivt på oppkjøp i strid med regelverket. Departementet viste òg til at slike grenser er den vanligaste reguleringsforma for å sikre regionalt mediemangfald elles i Europa.

Eit slikt system gir mindre rom for å ta omsyn til dei konkrete tilhøva i kvar einskild sak. Dette er ei ulempe. Det kan oppstå utilsikta verknader dersom ein berre ser på grensene. I høyringsnotatet peika departementet difor på at grensene først og fremst skal presisere vilkåret om sterk eigarstilling. For at tilsynet skal kunne gripe inn, må eigarstillinga i tillegg vere «i strid med formålet i lovens § 1». Dette inneber mellom anna at det ikkje vil vere grunnlag for inngrep i tilfelle der alternativet til oppkjøpet er at mediet vert lagt ned.

Høyringsfråsegnene

Alle høyringsinstansane som uttaler seg særskilt om dette stør bruk av grenser også på regionalt nivå (m.a. Statens medieforvaltning, Eigarskapstilsynet, Norsk journalistlag, Telenor, LO, YS (Prifo) og Senter for medieøkonomi (BI)). Telenor viser til at «Implementert på en hensiktsmessig måte vil bruken av terskelgrenser kunne sikre en god balanse mellom forutsigbarhet og fleksibilitet for aktører og tilsynsmyndighet, noe som i sin tur vil kunne bidra til en effektiv og dynamisk lovgivning, tilpasset en mediesektor i endring».

Telenor strekar samstundes under at det er viktig å oppretthalde den fleksibiliteten som ligg i det såkalla «motstridsvilkåret», d.t. at eit oppkjøp både må vurderast opp mot grensene og lovføremålet. Også LLA understrekar at det «... må gis rom for bruk av skjønn for handhevar av reguleringslova».

Departementets vurdering

Departementet held fast ved framlegget i høyringsnotatet om å erstatte den skjønsmessige inngrepsheimelen med eit system med regionale grenser. Departementet meiner at dette vil gje eit klart og påliteleg system for aktørane. Vi legg òg vekt på at

framlegget får støtte frå eit fleirtal av høyringsinstansane.

Det er sjølv sagt grenser for kor mange medieaktørar dei regionale publikums- og annonsemarkedene kan bere. Mange regionale medium driv i dag innanfor tronge økonomiske rammer. Departementet strekar difor under at også med eit system med klare grenser, må eit oppkjøp i tillegg vurderast opp mot lovføremålet. I denne vurderinga må tilsynet mellom anna leggje vekt på om det er fare for at føretaket kan bli lagt ned eller utarma på sikt. Faren for nedlegging må vege svært tungt mot inngrep, sjølv der ei regional grense for eigarskap er passert.

3.3 Regionale eigarskapsgrenser

Høyringsnotatet

I høyringsnotatet gjorde departementet framlegg om ei regional grense på 60 prosent av det samla dagsopplaget av region- og lokalaviser i ein region. Departementet sette grensa så høgt mellom anna av di dei regionale mediemarkedene har færre medium og færre alternative eigarar. Samstundes la departementet til grunn at kontroll med over 60 prosent av avismarkedet kan gjere det vanskeleg å oppretthalde eit regionalt mediemangfald på på sikt.

Departementet gjorde ikkje framlegg om noka eiga grense for dei regionale radio- og fjernsynsmarkedene og viste mellom anna til lokalkringkasting per i dag ikkje har den same rolla i høve til informasjonstilfang og ytringsfridom som lokalavisene.

Departementet gjorde likevel framlegg om ei regional multimediegrense som inneber at ein eigar som kontrollerer 45 prosent eller meir av det samla dagsopplaget for region- og lokalaviser i ein medieregion, ikkje kan kontrollere meir enn 33 prosent av fjernsyns- eller radiomarkedet i den same regionen. Grensa på 45 prosent vart sett for å stimulere til regional konkurranse i dei regionane der det er to store regionale aktørar på avismarkedet.

Departementet bad høyringsinstansane særleg kommentere om ein slik multimedieregel bør gjelde for lokaljernsynsmarkedet, og viste til at framlegget kan innebære at nokre regionale aviseigarar vil miste konsesjonen til å drive lokaljernsyn ved neste tildeling. Omsynet til konsistens i lovgivinga tilseier at ein aktør ikkje bør kunne få ein eigarposisjon gjennom konsesjonstildeling som han etter medieeigarskapslova ikkje kan få gjennom oppkjøp. Departementet så ei fare for at for strenge

reglar for regional multimediekonsentrasjon kan undergrave det økonomiske grunnlaget for lokal-fjernsbransjen.

Høyringsfråsegnene

Framlegget om å innføre egne reglar om multimediekonsentrasjon regionalt får støtte frå fem av høyringsinstansane (Samferdselsdepartementet, Eigarskapstilsynet, Norsk journalistlag, Radio 1 og Kristent radioforum). Eigarskapstilsynet uttaler at:

«Uten regional multimedieregulering vil en enkelt eier kunne kontrollere opp til 60 prosent i både aviser, lokalradio- og fjernsyn samt drive regionens viktigste nettaviser. Dette gir en stor markeds- og opinionsmakt i en enkelt region.»

LO støtter i prinsippet framlegget, men meiner at konsekvensane av framlegga «...må vurderes mer inngående i egne utredninger før saken fremmes for Stortinget.» Norsk lokalradioforbund uttrykker tvil om framlegget og viser til at «...aktører som har en svært dominerende stilling i en region, bør gis begrenset adgang til å få dominerende stillinger også på nye medieområder», men peiker samstundes på at «...kryssseierskapseide konsern kan tilføre sektoren både kompetent kapital og bli fornyere av mediet.»

Eit fleirtal av høyringsinstansane (MBL, Fagpressen, YS (Prifo), Schibsted, A-pressen, Orkla, Adresseavisen, Fædrelandsvennen, Harstad Tidende Gruppen og Stavanger Aftenblad) er negative til framlegget. Orkla uttaler:

«Det er vårt syn at en lav terskel for regionalt multimedieeierskap ikke bare vil svekke avisenes livsgrunnlag, men også innebære en trusel mot overlevelsesmulighetene for mange av dagens lokalradio og lokal fjernsynsstasjoner.»

Nokre høyringsinstansar uttaler seg i tillegg særskilt om framlegget til eigarskapsgrenser. Tre av høyringsinstansane stør departementets framlegg (Eigarskapstilsynet, Samferdselsdepartementet og Kristent radioforum). Utan å ta konkret stilling til framlegget frå departementet understrekar Norsk journalistlag at «... terskelverdiene må settes på et nivå som ivaretar både målet om flest mulig kanaler og flest mulig eiere». Konkurransetilsynet «... minner om at for strenge terskelverdier for multimediekonsentrasjon regionalt kan virke som et etableringshinder og dermed hindre potensiell konkurranse.»

Eit klart fleirtal av dei som uttalar seg om spørsmålet åtvarar mot å la ein regional multimedieregel gjelde for lokal fjernsynssektoren (Statens

medieforvaltning, MBL, Norsk forbund for lokal-TV, A-pressen, Orkla, Adresseavisen, Stavanger aftenblad og Bergens Tidende).

Statens medieforvaltning grunngir sitt standpunkt med følgjande:

«Lokal fjernsynet er betydelig kostnadskrevende og lønnsomheten har inntil nå vært dårlig. Bransjen har hatt en egen avtale med TVNorge som tidligere har gitt et avgjørende bidrag til økonomien. Omfanget og betydningen av denne avtalen er nå redusert. Bransjen står også foran betydelige investeringer i forbindelse med innføringen av digital distribusjon. Etter Statens medieforvaltnings vurdering vil derfor lokal fjernsynsstasjonenes økonomi forbli anstrengt i årene som kommer.»

MBL uttaler at «Lokal-tv har vært, og er ennå i stor grad, underskuddsforetak. Selv med aviser som eiere har det altså ikke vært mulig å skape lønnsomhet i disse selskapene. Også avisene vil få sine økonomiske muligheter sterkt svekket hvis de skulle utestenges fra å eie lokal-tv.»

Norsk forbund for lokal-TV kommenterer også den økonomiske situasjonen i bransjen:

«Bransjen leverte bedre og bedre tall frem til år 2000. De tre siste årene frem til og med 2002 har derimot underskuddene økt fra -9 millioner til -18 millioner kroner. Av 22 medlemmer i NFL, gikk kun 5 med overskudd i 2002. Derimot er situasjonen nå noe mer positiv. Så langt kan det se ut til at stasjonene for året 2003 har kompensert for bortfall av 20 millioner kroner i inntekter fra distribusjon av TVNorge.»

Berre to av høyringsinstansane (Eigarskapstilsynet og Kristent radioforum) uttaler seg til støtte for å la regelen gjelde lokal fjernsyn. Eigarskapstilsynet viser til at:

«I markedet for lokal fjernsyn er økonomiske hensyn etter Eierskapstilsynet ikke grunn nok til å unnta lokalkringkasting fra regional regulering. Den teknologiske utviklingen vil medføre utgifter, men kan også gi rom for betydelige innsparinger. Eierskapstilsynet er heller ikke av den oppfatning at lokal fjernsyn skiller seg dramatisk ut fra øvrige medier med hensyn til økonomi.»

Departementets vurdering

Departementet held fast ved framlegget i høyringsnotatet om at det bør vere ei grense for kor stor del av dagspressemarknaden ein eigar kan ha i ein region. Departementet meiner at grensa for regional konsentrasjon bør setjast til 60 pst. av dagspresse-

opplaget, og legg til grunn at ein høgare del vil vere i strid med lovføremålet. På lengre sikt kan eigarkonsentrasjon over dette nivået gjere det vanskeleg å oppretthalde eit mediemangfald på regionalt nivå. Når grensa ikkje vert sett lågare, er det mellom anna av di dei økonomiske føresetnadene for mangfald er mindre i ein så vidt liten marknad og av di den regionale eigarkonsentrasjonen mange stader er relativt langt komen.

Det er ikkje tvil om at påverknadskrafta til ein medieaktør vil auke ved eigarskap innanfor fleire mediesektorar, også regionalt. Samstundes legg departementet stor vekt på at lokalkringkastingsbransjen som hovudregel slit med svak økonomi. Dette gjeld særleg lokal-TV-bransjen utanfor dei større byane, jf. mellom anna høyringsfråsegna til Norsk forbund for lokal-TV. I tillegg står no lokal-fjernsynsbransjen andsynes store investeringsbehov og omfattande kostnader til omstilling, m.a. pga. innføringa av digital teknologi. Dette gjer det viktig med kapitalsterke eigarar. Det er dessutan grenser for kor stort mediemangfald dei regionale publikums- og annonsemarknadene kan bere. Departementet ser difor at regional multimedieregulering kan vere ein fare for det økonomiske grunnlaget, særleg for lokal-TV-sektoren.

Departementet legg også vekt på at konvergensutviklinga innanfor regionale medium kan ha positive konsekvensar. Til dømes kan det ikkje vere tvil om at regionavisene i mange høve har fungert som garantistar for kvalitet og profesjonalitet i lokalfjernsynet. Departementet legg også vekt på at svært mange aviser no aktivt satsar på å etablere såkalla mediehus der dei vil utnytte det same redaksjonelle innhaldet i fleire medieformer, t. d. Internett, radio og fjernsyn.

Så langt spelar lokalkringkastinga ei klart mindre viktig rolle enn avisene som lokal informasjonskjelde og ytringskanal. I spørsmålet om regional multimedieregulering meiner departementet difor at det er grunn til å leggje større vekt på omsynet til redaksjonell kvalitet og økonomisk berekraft i lokalkringkastingsbransjen enn på målet om eigarmangfald. Regionsendingane til NRK vil i alle høve sikre at det vil finnast eit alternativ til den dominerande (private) aktøren på den regionale kringkastingsmarknaden. Departementet legg også vekt på at eit fleirtal av høyringsinstansane ikkje ønskjer slike reglar.

Etter ei samla vurdering gjer departementet difor ikkje framlegg om eigne grenser for regional multimediekonsentrasjon. Dersom lokalradio og lokalfjernsyn skulle utvikle seg til viktige informasjonskjelder lokalt og regionalt med eit berekraftig økonomisk grunnlag, kan det sjølv sagt bli aktuelt å vurdere spørsmålet på ny.

3.4 Utrekning av marknadene

Høyringsnotatet

Innføring av regionale grenser gjer det naudsynt å fastsetje ei regioninndeling. Målet om eit klart regelverk taler for å fastsetje regioninndelinga på førehand. For å gjere systemet fleksibelt andsynes moglege endringar i medielandskapet, gjekk departementet i høyringsnotatet inn for at Kongen bør få heimel til å fastsetje regionane i forskrift.

Departementet la til grunn at regionane primært må definerast med omsyn til mediebruk, og at fylkesgrensene her kan danne eit naturleg utgangspunkt. Departementet bad høyringsinstansane vurdere kva for prinsipp som bør leggjast til grunn for regioninndelinga og om forskriftsheimelen av omsyn til tilsynet si uavhengige stilling heller bør liggje hos tilsynet.

Departementet la til grunn at eigarskapsgrensa for dagspresse skal reknast ut i prosent av det samla dagsopplaget av region- og lokalaviser i regionen. På grunn av manglande talgrunnlag for lyttar- og sjåartalla, la departementet opp til at marknadsdelane i kringkasting skal reknast ut på grunnlag av talet på konsesjonar.

Høyringsfråsegnene

Om regioninndeling meiner Eigarskapstilsynet og Konkurransetilsynet, med somme atterhald, at det kan vere føremålstenleg å ta utgangspunkt i fylkesgrensene. Eigarskapstilsynet meiner at «... inndelingen av regionene skal bygge på den regionale mediebruken, og ta utgangspunkt i dagens mediemarkeder. Det er en nær sammenheng mellom fylkesgrenser og regional mediebruk, men i grensesonene mellom fylkene er det også mange unntak. Å la medieregionene følge fylkesgrenser vil derfor i mange tilfeller falle uheldig ut, fordi fylkene ikke alltid er relevante i forhold til mediebruken i regionen.» Konkurransetilsynet uttaler at «Regionene bør, for å sikre økonomisk bærekraftige medier og konkurranse i markedene, utformes med utgangspunkt i hvilke områder som tilhører det samme geografiske avgrensning av markedet.»

Andre høyringsinstansar meiner at ein må ta utgangspunkt i område som er større enn eit fylke. Dette gjeld Stavanger Aftenblad, YS (Prifo) og Orkla. Sistnemnde uttaler at:

«Dette er nødvendig blant annet for å gjøre det mulig å utvikle sammenhengende markedsposisjoner som kan gjøre lokalavisene til reelle aktører i konkurranse med riksmidier innenfor områder som annonsemarkedet, trykk og distribusjon.»

Den største gruppa av høyringsinstansar legg til grunn at ein bør ta utgangspunkt i ei inndeling i landsdelar. Dette gjeld MBL, Adresseavisen, NFL, Fædrelandsvennen og Bergens Tidende.

Norsk journalistlag uttaler på generelt grunnlag at:

«Når det gjelder prinsippene som legges til grunn for regioninndelingen, må målsetningen om eiermangfold veies opp mot det faktum at det er en direkte sammenheng mellom grunnlaget for kvalitet i mediene og størrelsen på det publikummet som holder til i nedslagsfeltet.»

Høyringsinstansane vart bedne om særskilt å vurdere om forskriftskompetansen bør liggje hos Eigarskapstilsynet eller hos Kongen i statsråd. Samferdselsdepartementet, Statens medieforvaltning, MBL og YS (Prifo) meiner at forskriftsheimelen bør liggje hos Kongen. Desse legg særleg vekt på at regioninndelinga vil ha store praktiske konsekvensar for reguleringa og at det difor er viktig å ha eit «demokratisk innslag» i fastsettinga av forskrifta. AAD, Norsk journalistlag, Konkurransetilsynet og Eigarskapstilsynet meiner derimot at forskriftskompetansen bør liggje hos tilsynet. Desse viser hovudsakleg til at det er her fagkompetansen ligg. Konkurransetilsynet uttaler at: «For det første vil en slik plassering sikre partipolitisk uavhengighet ved regioninndelingen. For det andre har tilsynet presumptivt best kjennskap til de til enhver tid gjeldende markedsforholdene, og dermed til hvilke områder som tilhører samme regionale geografiske marked.» Justisdepartementet understrekar at motførestillingane ved å leggje forskriftskompetansen hos Kongen «... vil avhenge av hvordan forskriftskompetansen er tenkt brukt og hvilke begrensninger som legges inn i utformingen av hjemmelen eller premisser i forarbeidene. Stadige endringer av inndelingen som tar sikte på å følge opp bestemte regioner eller mulige erverv i enkelttilfeller kan synes å harmonere mindre godt med uavhengigheten tilsynet i dag har.»

Norsk journalistlag meiner at lesar-, sjaar- og lyttartal bør leggjast til grunn når marknadsdelane skal reknast ut.

MBL viser til lovføremålet og meiner at opplagsdel må reknast ut på bakgrunn av spreingstal og ikkje utgivarstad: «Det må være hvor avisene leses som er av betydning, ikke avisens forretningsadresse.» Orkla, Stavanger aftenblad, Adresseavisen, Fædrelandsvennen og Bergens Tidende har tilsvarende kommentarar. Bergens Tidende meiner at den regionale marknaden både bør omfatte «... aviser med utgivelsessted utenfor regionen, men med en del av sin dekning i vår region», «... såkalte

«riksaviser» med lokalkontor og dekning fra vår region» og «... nisjeaviser som Dagen og Fiskaren».

Fleire høyringsinstansar legg stor vekt på at NRKs regionale dekning må takast med ved utrekning av den regionale kringkastingsmarknaden. Dette gjeld Norsk forbund for lokal-tv, YS (Prifo), Orkla, Adresseavisen, Stavanger aftenblad, Bergens Tidende og Radio 1. Orkla viser til at «NRKs regionkontorer er en vesentlig del av det regionale mangfoldet, og må betraktes slik ved forvaltningen av lovens målsettinger.»

Departementets vurdering

Når det gjeld spørsmålet om regioninndeling, gir høyringa etter departementets vurdering lite rettleiing. Høyringssvara speglar i større grad høyringsinstansane sine syn på regional regulering generelt enn prinsipielle haldningar til spørsmålet om regioninndeling. Departementet er likevel einig med Eigarskapstilsynet i at det kan vere uheldig å leggje fylkesgrensene til grunn i alle høve, i og med at den faktiske mediebruken sjeldan vil følgje fylkesgrensene.

Departementet meiner at inndelinga i regionar må baserast på mediebruken. Etter departementets syn følgjer dette av lovføremålet. Lova skal hindre uheldig eigarkonsentrasjon innanfor grupper av medium som for publikum er eigna til å fylla same eller tilsvarende funksjon. Regionane må difor dekke område som utgjer ei naturleg eining med omsyn til mediebruk. Her er det grunn til å leggje særleg vekt på det geografiske nedslagsfeltet og den innholdsmessige dekninga til medium i området. I og med at departementet inntil vidare berre gjer framlegg om eigne regionale grenser for dagspressa, kan nedslagsfeltet til regionavisene somme stader vere eit naturleg utgangspunkt for regioninndelinga. I andre deler av landet kan biletet vere mindre klart og vil krevje nærare vurdering.

Departementet understrekar at regionane ikkje må vere for små og viser til at føremålet med framlegget om å oppheve reguleringa på lokalt nivå er å sikre at reguleringa vert retta inn mot marknader som er viktige i høve til lovføremålet. Regionane må dessutan vere så store at publikums- og annonsemarknaden i regionen gir grunnlag for eit visst mediemangfald.

Inndelinga i regionar vil krevje ei vurdering av korleis mediemarknadene konkret fungerer i ulike deler av landet. Det er også viktig at systemet er fleksibelt andsynes moglege endringar i medielandskapet. Departementet gjer difor framlegg om at den konkrete regioninndelinga vert fastsett i forskrift.

Heimelen til å fastsette forskrift bør liggje hos Kongen. Departementet legg til grunn at det er viktig å ha ei viss politisk styring med regioninndelinga av di denne vil avgjere det reelle innhaldet i ei regional grense på 60 prosent av dagspressemarknaden. Departementet understrekar at heimelen ikkje må nyttast slik at den undergraver omsynet til eit klart og påliteleg system for aktørane eller den frie stillinga som tilsynet skal ha andsynes politiske styresmakter. Til dømes vil det difor ikkje vere aktuelt å endre regioninndelinga med sikte på å råke eit konkret oppkjøp, jf også høyringsfråsegna frå Justisdepartementet.

Modellen inneber at dei konkrete konsekvensane av den regionale eigarskapsgrensa først vert synlege når regioninndelinga vert fastsett.

Når det gjeld utrekninga av marknadsdelar på regionalt nivå har Norsk journalistlag teke til orde for å leggje til grunn lesar-, sjaar- og lyttartal. De-

partementet er samd i at dette i prinsippet ville vere den beste løysinga, men legg avgjerande vekt på at det per i dag ikkje finst sikre tal for regional mediebruk. Tvil om talgrunnlaget ville svekkje verdien av å gå over til eit system med faste eigarskapsgrenser.

Nokre høyringsinstansar har teke til orde for at også opplaget til aviser som vert gitt ut utanfor regionen bør reknast inn i den regionale dagspressemarknaden. Departementet er ikkje samd i dette og viser til at riksdekkjande aviser berre i liten grad vil ha nokon funksjon som informasjonskjelde om regionale tilhøve. I høve til lokale saker kan ein truleg sjå bort frå riksavisene som reell informasjonskjelde. Å rekne inn opplaget av slike aviser vil innebere at ein og same eigar kan kontrollere meir enn 60 prosent av dei avisene som vert gitt ut i regionen. Departementet legg til grunn at dette ikkje vil vere i tråd med lovføremålet.

4 Eigarskapsgrenser på nasjonalt nivå

4.1 Gjeldande rett

At oppkjøparen har eller får ein sterk («betydelig») eigarstilling er eitt av to vilkår som må liggje føre for at tilsynet skal kunne gripe inn mot eit oppkjøp, jf medieeigarskapslova § 9 første ledd. På nokre område er det gjeve eigarskapsgrenser som skal vere retningsgjevande i skjønnsvurderinga av om det ligg føre ei sterk eigarstilling.

Av forarbeida til lova går det fram at det skal gjelde ei grense på 1/3 av den nasjonale dagspressemarknaden. I tillegg er det sett ei nedre grense for når tilsynet kan gripe inn på 20 prosent av det nasjonale dagspresseopplaget. Forarbeida skisserer også ei særskilt grense for inngrep ved såkalla kryseigarskap; det vil seie at eit medieselskap eig delar i eit anna medieselskap, eller at medieselskap eig delar i kvarandre sine selskap. Som eit utgangspunkt vil Eigarskapstilsynet vurdere å gripe inn mot oppkjøp der nokon med kontroll over meir enn éin tidel av dagsopplaget for dagspressa, vert deleigar i eit føretak som inngår i ei anna gruppering med kontroll over éin tidel eller meir av dagsopplaget for dagspressa.¹

For kringkastingsmarknaden er det ikkje på same måten sett opp slike eigarskapsgrenser. Med utgangspunkt i forarbeida har Eigarskapstilsynet likevel lagt til grunn at det også på kringkastingsområdet gjeld ei rettleiande grense på 1/3 av både radio- og fjernsynsmarknaden. På kringkastingsområdet er det heller ikkje fastsett noka særskild grense for kryseigarskap mellom store aktørar, eller noka nedre grense for inngrep. Det er likevel mogleg å setje opp slike grenser analogt med dei reglane som gjeld for dagspressa.

I tillegg til å vurdere om oppkjøparen får ein sterk («betydelig») eigarstilling, må tilsynet i kvart tilfelle vurdere om oppkjøpet strir mot lovføremålet. Til dømes kan det bli aktuelt å tillate eit oppkjøp, jamvel om dette gjev kjøparen kontroll over meir enn 1/3 av nasjonalt dagspresseopplag, dersom alternativet vil vere fare for nedlegging av det aktuelle mediet.

I mediemeldinga² vart det ikkje gjort framlegg om konkrete endringar i reguleringa av eigarskap på nasjonalt nivå, men meldinga opna for ei drøfting av spørsmålet om grensa bør hevast, til dømes frå 1/3 til 49 prosent. Eit fleirtal – alle med unntak av Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet – uttalte i Innst.S. nr. 142 (2001–2002) at «... mye taler for at eierskapsbegrensningene på det nasjonale nivå kan heves til 49 %». Eit anna fleirtal – alle utanom Høgre og Kristeleg Folkeparti³ – uttalte at «... det bør være begrensninger mht. eierskap på nasjonalt nivå. Flertallet mener dog det fortsatt skal kunne gjøres unntak hvis fare for nedleggelse foreligger. Flertallet vil i denne sammenheng vise til at en oppheving av det nasjonale taket kan føre til en vesentlig reduksjon av Eiermangfoldet i norske medier.»

4.2 Den nasjonale eigarskapsgrensa

Høyringsnotatet

I høyringsnotatet konkluderte departementet med at det ikkje ville tilrå ei heving av eigarskapsgrensa på nasjonalt nivå til 49 prosent. Departementet viste mellom anna til at dette vil opne for ein reduksjon frå tre til to store aktørar på mediemarknaden i Noreg, at faren for underliggjande samarbeidsavtalar og kartellverksemd vil auke med berre to aktørar i marknaden og at ytterlegare eigarskapskonsentrasjon i praksis vil vere umogleg å reversere i etterhand. Departementet viste òg til at den norske grensa på 1/3 ligg på eit gjennomsnittsnivå i europeisk samanheng.

Departementet meinte likevel at grensa burde kunne hevast noko ut over dagens nivå, utan at det vil få vesentlege negative konsekvensar for lovføremålet. Departementet gjorde difor framlegg om å heve eigarskapsgrensa på nasjonalt nivå frå 1/3 til 40 pst. Det vart vist til at dette kan gje Schibsted eit visst spelerom for ytterlegare investeringar på dagspressemarknaden, noko som kan ha positive konsekvensar for norsk næringsliv og norske arbeidsplassar.

¹ Ot. prp. nr. 30 (1996–97), s. 31 og Innst. O. nr. 97 (1996–97), s.11

² St. meld. nr. 57 (2000–2001) pkt. 4.4.1.4

³ Venstre var ikkje representert i komiteen

Høyringsfråsegnene

Eit klart fleirtal av høyringsinstansane (m. a. Eigarskapstilsynet, Konkurransetilsynet, Norsk journalistlag, Norsk medieforskerlag, A-pressen, LO og Familie & medier) går mot framlegget om å heve eigarskaps grensa på nasjonalt nivå til 40 pst. innanfor ein og same marknad. A-pressen «...mener det er sterke betenkeligheter med en eierandel som er så stor at det vil bety en så dominerende posisjon i annonsemarkedet. Dette vil kunne undergrave inn-tektsgrunnlaget for øvrige aktører og dermed de reelle muligheter til å vedlikeholde og videreutvikle konkurrerende kanaler.»

Konkurransetilsynet uttaler om dette:

«Som Kultur- og kirke departementet peker på, vil det at en tar NRK med i beregningen, kunne åpne for en relativt høy eierkonsentrasjon i den private delen av mediemarkedet. Dette tilsier etter vårt skjønn at en ikke bør lempe på grensen for nasjonalt eierskap fra 1/3 til 40%. På dette punktet finner vi derfor ikke å kunne støtte KKD's forslag. Konkurransetilsynet savner også en mer utførlig begrunnelse for å heve grensen. Spesielt ser Konkurransetilsynet ikke relevansen i påstanden om at Schibsted kan få et visst spillerom til ytterligere investeringer på dagspressemarkedet nårde samtidig foreslåtte terskelverdiene for multimedieeierskap ikke vil tillate at Schibsted investerer mer i dagspressemarkedet uten først å selge seg ut av andre mediemarkeder.»

LLA «... meiner det er viktig å sikra at det framleis er tre store nasjonale eigargrupperingar og meiner difor av grensene for eitt medium bør se- tjust lågare enn 40 prosent».

MBL, Fagpressen, YS (Prifo) og Orkla stør departementets framlegg om å heve grensa til 40 prosent. Schibsted meiner at grensa bør hevast, men gjer ikkje framlegg om noka konkret prosentgrense.

TV 2 meiner at grensa bør hevast til 49 prosent, medan Norsk redaktørforening er delt i spørsmålet:

«Noen styremedlemmer har den generelle oppfatning at også mediemarkedet bør reguleres av den ordinære konkurranselovgeving, og at dersom det skal tallfestes en grense bør den ligge der NR-landsmøtet plasserte den i sitt vedtak i 1995: Maksimum 49,9 prosent.

De øvrige styremedlemmer støtter den bærende tanke hos departementet om at det minst bør være tre konkurrerende parter av noenlunde størrelse på hvert mediemarked, og at dette vil oppnås ved å sette taket til de foreslåtte 40 prosent.»

Justisdepartementet stør departementets vurdering om at grensa *ikkje* bør hevast til 49 prosent og sluttar seg til

«...at det på det nasjonale plan bør være minst tre eiergrupperinger i dagspressen, og legger videre vekt på at eierskapskonsentrasjoner i praksis kan være svært vanskelig eller umulig å reversere i etterkant.»

Harstad Tidende Gruppen tar ikkje stilling til prosentgrensa, men uttaler at:

«Dersom Schibsted på grunn av nasjonale prioriteringer nå tvinges til å selge seg ut av HTG, vil det slå negativt ut for gruppens muligheter som et alternativ til A-pressen – i dag og i fremtiden.»

Senter for medieøkonomi (BI) viser til at det er

«...uheldig at myndighetene på noe marked, hverken på mediemarkedene eller andre markeder, treffer tiltak for å bevare eksisterende struktur, noe som i realiteten tarsiakte på å beskytte de etablerte mot de uetablerte.»

Schibsted kommenterer den nedre grensa for inngrep på 20 prosent av marknaden og meiner at «... en inngrepsadgang som er lavere enn lovens grense for eierskap vil føre til stor grad av uforutsigbarhet for mediebedriftene og er svært uheldig». Tilsvarande synspunkt har MBL, A-pressen og Orkla.

Departementets vurdering

Kultur- og kyrkjedepartementet kan ikkje sjå at det er grunnlag for å heve grensa på nasjonalt nivå til 49 prosent av marknaden. Departementet legg til grunn at ei grense på 49 prosent ville opne for ein grad av eigarkonsentrasjon som vil vere i strid med lovføremålet om å fremje ytringsfridom, reelle høve til å ytre seg, og mediemangfald. Ei slik grense ville opne for ein reduksjon frå tre til to store aktørar på mediemarknaden, noko som vil gje stor marknads- og opinionsmakt og auke faren for samarbeidsavtalar og kartellverksemd. Departementet legg òg stor vekt på at eit klart fleirtal av høyringsinstansane har gått imot ei heving av grensa til 49 prosent.

Departementet vil likevel oppretthalde framlegget om å heve grensa til 40 prosent av marknaden. Departementet legg vekt på at ei grense på 40 pst. av marknaden, kombinert med grenser for kryss-eigarskap mellom store medieeigarar, kan oppretthalde ei reell tredeling av den norske mediemarknaden. Etter departementets vurdering vil dessutan innføring av regulering av multimedieeigarskap, jf pkt. 4.4, gjere det akseptabelt å heve grensa

for eigarskap innanfor éin mediemarknad (monomedieeigarskap).

Departementet legg også vekt på at publikum i større grad enn tidlegare hentar informasjon frå eit mangfald av kjelder. Som nemnt under pkt. 6.1 fungerer nettmedia førebels meir som ein alternativ distribusjonskanal for dei tradisjonelle media enn som sjølvstendige informasjonskjelder og ytringskanalar. Internett har likevel ei viktig rolle i nyhenformidlinga i og med at nettet gjer det eksisterande mangfaldet i dagspresse og kringkasting tilgjengeleg på ein annan måte enn tidlegare. Til dømes vil ein person som kjøper eller abonnerer på ei avis eller ein kringkastingskanal på ein enkel måte – og i regelen utan ekstra kostnad – kunne leite opp utfyllande informasjon og motførestillingar på nettstadene til andre aviser eller kringkastarar.

Når det gjeld den nedre grensa for inngrep på 20 prosent av marknaden, er departementet einig i at denne vil ha liten funksjon dersom grensa vert heva til 40 prosent. Meininga med denne grensa er å gje aktørane eit visst høve til å rekne ut på førehand korleis eit oppkjøp vil bli vurdert av tilsynet. I eit system der eigarskapsgransene går fram av sjølvve lova, og der ein berre unntaksvis kan tenkje seg inngrep mot oppkjøp som ikkje vert ramma av dei fastsette grensene, er det ikkje på same måte naudsynt å gje aktørane ein slik ekstra sikring i lova. Departementet gjer difor framlegg om å oppheve denne regelen.

4.3 Krysseigarskap

Høyringsnotatet

Som nemnt følgjer det i dag av forarbeida til lova ei særskild grense for krysseigarskap mellom dagspresseføretak. I høyringsnotatet gjorde departementet framlegg om å ta denne regelen inn i lova og å utvide han til også å gjelde for kringkastingsmarknadene. Departementet viste til at regelen spelar ei viktig rolle i høve til målsettinga om å sikre eit minimum av tre aktørar.

Høyringsfråsegnene

Fire høyringsinstansar (AAD, Norsk journalistlag, Eigarskapstilsynet og Konkurransetilsynet) uttaler seg til støtte for framlegget om å utvide krysseigarskapsregelen til også å gjelde kringkastingsmarknadene. Eigarskapstilsynet uttaler:

«Regulering av krysseierskap er viktig for å sikre at de største aktørene innenfor hver medie-

sektor i størst mulig grad fremstår som fullverdige alternativer og ikke samarbeider eller opptrer i samforstand for eksempel i forhold til markedsdeling, stofftilfang, profil og redaksjonelle prioriteringer.... I tillegg til at regelen sikrer et minimum av tre store nasjonale aktører, kan heller ikke krysseierskapsregelens betydning for det regionale mediemangfoldet overvurderes. Skulle A-pressen og Orkla fusjonere, vil et sammenslått konsern ha et sterkt incitament til å avskaffe aviskonkurransen i en rekke regionale mediemarkeder gjennom å legge ned eller fusjonere innbyrdes konkurrerende aviser.»

Fem høyringsinstansar (MBL, A-pressen, Orkla, YS (Prifo) og Senter for medieøkonomi (BI)) går imot framlegget. Fleire meiner at framlegget vil låse dei tre store private mediekonserna i høve til kvarandre og dermed i praksis hindre Orkla og A-pressen frå å utfordre Schibsted. Orkla uttaler om dette:

«Konsekvensene av dette er at de tre større medievirksomhetene blir totalt låst overfor hverandre, med den rigiditet det vil gi hele mediemarkedet. Låsing av de større aktørene i et marked betyr at den aktøren som tilfeldigvis er størst når loven eventuelt vedtas – Schibsted – får en strukturell beskyttelse for sin dominerende posisjon. Dette mener vi er en uønsket konsekvens.»

Departementets vurdering

Departementet gjer merksam på at framlegget til regulering av krysseigarskap i utgangspunktet ikkje vil hindre ein medieaktør frå å vekse, heller ikkje gjennom oppkjøp av andre medium. Regelen vil berre hindre at dei store aktørane innanfor kvar mediemarknad kjøper opp eigardelar hos kvarandre.

Departementet legg til grunn at krysseigarskap mellom store medieselskap kan gi større innverknad over dei enkelte selskapa enn aksjeposten elles skulle tilsi. Slike eigartilhøve mellom sentrale aktørar kan difor lettare vere i strid med lovføremålet enn andre former for eigarskap. Krysseigarskap vil normalt redusere incitamentet til konkurranse. Konkurransetilsynet peikar også på dette i si høyringsfråsegn. Krysseigarskap kan til dømes gi auka tilgang på informasjon om konkurrentane sine strategier, investeringsplanar osv. Tilgang på slik informasjon vil gjere det lettare for selskapa å koordinere si åtfærd i marknaden. Krysseigarskap kan difor føre til at konkurrerande føretak ikkje kan reknast som heilt uavhengige marknadsaktørar.

Regulering av krysseigarskap er dessutan vik-

tig for å kunne sikre minst tre store uavhengige aktørar på mediemarknaden. Departementet viser til at Orkla og A-pressen til saman har om lag 31 prosent av dagspressemarknaden. Utan ein eigen regel om krysseigarskap vil det difor i prinsippet ikkje vere noko i vegen for at desse to selskapa slår seg saman, eller at eitt av selskapa kjøper det andre. A-pressen og Orkla konkurrerer i dag på avismarknaden mange stader, mellom anna i Fredrikstad, Moss, Sarpsborg, Hamar og Skien/Porsgrunn. Ei samanslåing av dagspresseinteressene i Orkla og A-pressen vil kunne føre til at aviskonkurransen vert avslutta på desse stadene.

Å sikre aviskonkurransen har vore eit av hovudmåla med pressepolitikken heilt sidan pressestøtta vart innført i 1969. Sjølv om talet på nummertøavisar er blitt sterkt redusert dei seinare åra, legg departementet til grunn at det er viktig å oppretthalde lokal aviskonkurranse der han framleis finst. Departementet viser til at det er eit mediepolitisk mål å sikre «... grunnlaget for at det kan komme ut alternativer til de ledende nyhets- og aktualitetsmediene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå», jf St.prp. nr. 1 (2003–2004).

Departementet held difor fast på framlegget om å regulere krysseigarskap.

I høve til krysseigarskap blir vurderinga av om eigarstillinga er i strid med lovføremålet meir skjønsmessig enn tilfellet er elles i lova.

Føremålet med regelen er å oppretthalde ein situasjon med tre store uavhengige aktørar i den norske mediemarknaden. Dette inneber at det først og fremst vil vere grunn til å gripe inn mot oppkjøp som i røynda vil innebere ein reduksjon frå tre til to store uavhengige aktørar i marknaden. Tilsynet skal såleis ikkje gripe inn mot oppkjøp eller samanslåingar som i praksis inneber etablering av ein fjerde stor aktør på marknaden. Til dømes kan ein tenkje seg ein samanslåing av to større aktørar innanfor den delen av dagspressemarknaden som i dag ikkje blir kontrollert av dei tre konserna (om lag 37 pst. av marknaden). Tilsynet skal heller ikkje gripe inn mot oppkjøp eller samanslåing av to store uavhengige aktørar dersom det er fleire enn tre store uavhengige aktørar i marknaden.

For det andre vil inngrep først og fremst vere aktuelt der oppkjøpet inneber at dei aktuelle føretaka ikkje lenger kan reknast som uavhengige marknadsaktørar. I utgangspunktet vil det difor berre vere grunn til å gripe inn når krysseigarskapet er på morselskapsnivå, der sentrale avgjerder for heile mediekonsernet vert tekne. Dessutan bør det ikkje gripast inn mot reine finansielle investeringar som ikkje kan gi den type innsyn og påverknadskraft over selskapet som grunngir regelen, jf over.

4.4 Multimedieeigarskap

4.4.1 Bakgrunn, gjeldande rett

I dag er ordninga at Eigarskapstilsynet først og fremst ser på eigarkonsentrasjonen i mediesektorene kvar for seg. Det gjeld i utgangspunktet ingen særskilde og strengare grenser for multimedieeigarskap, d.t. at eitt selskap har eigardelar innanfor fleire mediesektorar. Av forarbeida⁴ til lova kjem det likevel fram at inngrepsfullmakta i § 9 også gjeld eigarkonsentrasjon mellom kringkastingsføretak og mellom dagspresse og kringkasting. Tilsynet skal på dette grunnlaget gjere ei totalvurdering av den samla eigarposisjonen oppkjøparen får i alle mediesektorane. Forarbeida opnar difor for at eigarskapsgransene innanfor kvar enkelt mediesektor kan nedjusterast dersom oppkjøparen òg har eigarinteresser i andre medium.

4.4.2 Høyringsnotatet

Generelt

I høyringsnotatet la departementet til grunn at utviklinga med konvergens og etablering av såkalla «mediehus» kan auka tendensen til multimediekonsentrasjon i tida framover. Departementet la til grunn at slik eigarintegrasjon kan ha både positive og negative sider. På den eine sida kan det styrkje det økonomiske fundamentet til medieføretak med ein vanskeleg økonomi. På den andre sida vil ein eigar med ein sterk posisjon innanfor ein mediemarknad bli klart sterkare med sterke posisjonar òg innanfor andre mediemarknader. Medieeigarskapslova skal som nemnt først og fremst sikre at eitt selskap ikkje får for stor potensiell påverknadskraft over opinionen. Departementet konkluderte difor med at det var grunnlag for å regulere multimediekonsentrasjon.

Modellen

Eigarskap innanfor ulike mediemarknader bør i størst mogleg grad sjåast i samanheng. Det ideelle hadde difor vore ein modell der påverknadskrafta over publikum kunne målast uavhengig av medium. Dette føreset at marknadsmakt innanfor ulike mediemarknader kan summerast til eitt samla prosenttal som dekkjer heile mediesektoren. Storbritannia har vurdert dette, men funne at det følgjer store praktiske problem med ein slik modell som dei kallar «share of voice». Departementet kom i høyringsnotatet til same konklusjon og gjorde difor

⁴ Ot.prp nr. 30 (1996–97) s. 21

i staden framlegg om eigne grenser for eigarskap innanfor fleire sektorar.

Eigarskapsgransene

Ved vurderinga av grensene tok departementet utgangspunkt i posisjonen til Schibsted, som er den mest dominerande medieaktøren i Noreg i dag, med direkte eller indirekte eigarinteresser innanfor alle mediemarknadene. Departementet la dels vekt på at det ut frå lovføremålet neppe er ønskeleg å opne for at Schibsted t.d. både kan eige inntil 40 prosent av dagspressemarknaden og i tillegg heile TV 2. Dels la departementet vekt på at reglane ikkje i for stor grad bør hindre dei andre norske selskapa frå oppkjøp, av di dette i praksis kan gjere den relative makta til Schibsted enno større. Departementet gjorde difor framlegg om at ein eigar som kontrollerer meir enn 30 prosent i ein mediesektor ikkje skal kunne kjøpe seg opp til ein marknadsdel på meir enn 20 prosent i ein annan mediesektor.

Med utgangspunkt i dei same omsyna gjorde departementet framlegg om eigne grenser for eigarskap innanfor tre mediemarknader. Departementet meinte at ein slik regel kunne tre inn ved eigarskap over 20 prosent i éin marknad og setje grensa på kontroll av 15 prosent av marknad nummer to og 10 prosent av marknad nummer tre. Ein slik regel kunne til dømes hindre Schibsted frå å kjøpe seg opp til kontroll i Kanal 24 eller P4. Departementet bad høyringsinstansane særleg å kommentere dette framlegget.

4.4.3 Høyringsfråsegnene

Et klart fleirtal av høyringsinstansane (Justisdepartementet, AAD, Eigarskapstilsynet, Konkurransetilsynet, A-pressen, Orkla, Norsk journalistlag, Norsk medieforskerlag, Familie & medier, Kristent radioforum og Radio 1) stør regulering av multimedieeigarskap på nasjonalt nivå. Norsk medieforskerlag viser til at den største mangelen ved lova frå 1997 «... var uten tvil at den ikke ga grunnlag for å trekke multimediekonsentrasjon inn i vurderingene av inngrep».

Eit mindretal av høyringsinstansane går mot eigne grenser for multimedieeigarskap. Dette gjeld Schibsted, TV 2, Fagpressen, Norsk redaktørforening, YS (Prifo) og Senter for medieøkonomi (BI). Schibsted meiner at «Departementets forslag innebærer en betydelig innskrenkning av rammebetingelsene i næringen, og vil hindre mulighet for naturlig utvikling.»

Eigarskapstilsynet, Norsk journalistlag og TV 2 kommenterer valet av reguleringsmodell for multi-

medieeigarskap. Eigarskapstilsynet er samd i framlegget til reguleringsmodell og i departementets vurderingar av problema med ein såkalla «Share of voice»-modell. Norsk journalistlag meiner derimot «... at det bør utvikles en såkalt «Share of voice»-modell (høringsnotatet s. 49), som regulerer eierskap ut fra selskapets samlede påvirkningskraft overfor publikum – uavhengig av medium» og legg til grunn at det må vere mogleg å finne ein målestokk for vektning av dei ulike media. TV 2 går på si side inn for ein meir skjønnsmessig inngrepsheimel:

«Dersom regler om krysseierskap vurderes innført, bør dette skje i form av en generell bestemmelse hvor det avgjørende bør være om det foreligger en «betydelig eierstilling» på tvers av mediesektorene, men hvor dette må bero på en konkret vurdering. Eventuelle terskelverdier bør i så fall kun være momenter i den samlede vurderingen.»

Nokre av høyringsinstansane kommenterer òg framlegget til konkrete grenser for multimedieeigarskap innanfor to og tre mediemarknader. Norsk medieforskerlag, Eigarskapstilsynet, Familie & medier og Kristent radioforum stør departementets framlegg til eigarskapsgransene. Orkla stør multimedieregulering i prinsippet, men meiner grensene er for restriktive. Landslaget for lokalaviser meiner at «...det i høyringsforslaget er sett for mild grense for eitt medium og for strenge grenser for to medier, tre medier og krysseigarskap».

A-pressen støtter i hovudsak framlegget og meiner at det «... gir en rimelig balanse mellom aktørenes behov for å utvikle virksomhetene og ønsket om å ha flere uavhengige eiermiljøer». A-pressen meiner likevel at framlegget til grenser for tre marknader er restriktivt. Norsk journalistlag meiner tvert imot at grensene ikkje er restriktive nok, og at framlegget «... vil føre til uheldig eierkonsentrasjon, på grunn av NRKs sterke stilling». NJ legg til grunn at terskelverdiane nasjonalt «... må legges på et nivå som sikrer eiermangfold i den delen av mediemarkedet som ikke er kontrollert av NRK».

4.4.4 Departementets vurdering

Marknads- og opinionsmakta til ein medieaktør vert større jo fleire medium han er involvert i. Det er difor viktig å sjå eigarskap innanfor ulike mediemarknader i samanheng. Dei seinare åra har vi sett ei klar utvikling mot eigarintegrering på tvers av mediesektorane. Omsynet til mediemangfold og ytringsfridom tilseier etter departementets vurdering difor at det bør fastsetjast eigne grenser for multimedieeigarskap.

Departementet held også fast ved framlegget til reguleringsmodell, d.t. ein trappetrinnskala der eigarskapsgrensa vert sett lågare jo fleire marknader aktøren har eigarinteresser i. Departementet ser klare ulemper med meir skjønsmessige modellar, anten det er tale om ein «share-of-voice»-modell eller ei vurdering av kriteriet «betydelig eierstilling». Elles i lovframlegget har departementet lagt stor vekt på å gjere regelverket klarare og å gi bransjen rammevilkår som kan stadfestast på førehand. Ein meir skjønnsbasert modell for inngrep mot multi-mediekonsentrasjon vil kunne undergrave verkna- den av å innføre eigarskapsgrenser i lova.

Departementet understrekar at fastsetjinga av eigarskapsgrenser vil kunne framstå som noko vilkårlig. Dette er ein kostnad ved den modellen som er vald. Utgangspunktet må etter departementets vurdering vere kva for eigarkonstellasjonar ulike grenser vil opne for, og kva for konsekvensar desse eigarkonstellasjonane vil kunne få for lovføremålet. Departementet minner dessutan om at tilsynet vil la vere å gripe inn mot eit oppkjøp som bryt grensene dersom inngrep kan føre til at det aktuelle mediet vert nedlagt.

Når det gjeld grensene for eigarskap innanfor to marknader har departementet mellom anna teke utgangspunkt i at det ikkje er ønskeleg at eitt og same selskap skal kunne kontrollere både over 30 prosent av dagspressemarknaden og t.d. TV2. Departementet minner her om at oppkjøp til aksjemajoritet vil gjere at oppkjøparen får tilrekna seg heile sjåartalet til TV 2, m.a.o. om lag 35 prosent av fjernsynsmarknaden. Departementet legg til grunn at framlegget i høyringsnotatet balanserer omsynet til mediemangfald og økonomiske rammevilkår i bransjen på høveleg vis.

Når det gjeld framlegget om grenser for eigarskap innanfor tre mediemarknader er departementet einig med dei av høyringsinstansane som meinte at framlegget i høyringsnotatet var noko for strengt. Departementet meiner at kontroll med inn- til høvesvis 20 prosent, 15 prosent og 10 prosent i tre mediemarknader til saman neppe vil kunne gie ein marknads- eller opinionsmakt som kan truge mediemangfald og ytringsfridom. Departementet gjer difor framlegg om å setje grensa for kontroll i den andre og tredje marknaden noko høgare, til 20 prosent. Dette vil innebere same grense i alle marknadene.

4.5 Lovfesting

Høyringsnotatet

I høyringsnotatet gjorde departementet framlegg om å ta grensene for eigarskap på nasjonalt nivå inn i sjølve lovteksten. Departementet viste til at desse heilt sentrale grensene i dag berre går fram av forarbeida, og i det heile ikkje for kringkastingsområdet.

Lovfesting av eigarskapsgrenser inneber først og fremst ei presisering av vilkåret om sterk eigarstilling. Det er etter framlegget framleis to vilkår for inngrep, for det første at oppkjøparen har eller får ei sterk («betydelig») eigarstilling i marknaden og for det andre at denne eigarstillinga er i strid med lovføremålet.

Høyringsfråsegnene

Fleirtalet av høyringsinstansane stør framlegget om å ta eigarskapsgrensene inn i lova (AAD, Justisdepartementet, Konkurransetilsynet, A-pressen, YS (Prifo) og Bergens Tidende). Konkurransetilsynet viser til at dette «... gjør regelverket mer forutsigbart og klart». TV2 er generelt kritisk til bruk av eigarskapsgrenser og uttaler mellom anna følgjande:

«TV 2 er av den oppfatning at de beregninger av eierposisjoner som forutsettes å ligge til grunn for disse terskelverdier, ikke er egnet til å fastslå hvorvidt det foreligger noen eierposisjon som i tilfelle kunne gi grunnlag for misbruk. Tenkingen bak disse reglene er helt skjematisk. Man adderer sammen minoritetsposter til man når terskelverdiene og konstaterer at man der- ved har nådd en eierposisjon som kan være egnet til å true ytringsfriheten og mediemangfaldet. Vi mener dette må være galt.»

TV 2 og Bergens Tidende understrekar at det er naudsynt å oppretthalde eit visst rom for skjønn sjølv om eigarskapsgrensene vert lovfesta. TV 2 meiner at «...inngrepshjemmelen i § 9 fortsatt bør relateres til begrepet «betydelig eierstilling» og at dette må gjøres til gjenstand for en konkret vurdering i hvert enkelte tilfelle».

MBL legg på den andre sida vekt på at skjønnsmarginen til tilsynet bør vere så avgrensa som mogleg:

«Slike vurderinger krever betydelig innsikt i de forretningsmessige beslutninger som tas i mediebedrifter, noe et tilsynsorgan vanskelig kan opparbeide seg. MBL er derfor redd for at tilsynet i liten grad vil komme til å vektlegge hensyn som er vanskelige å kvantifisere, så som et oppkjøpsobjekts fremtidige utviklingsmuligheter

utenfor en større eiersfære. Det vil da i praksis kunne bli nesten umulig å argumentere for at økt eierkonsentrasjon er den beste garantien for mangfold. Det er av den grunn viktig at tilsynets mulighet for skjønnsutøvelse reduseres.»

Departementets vurdering

Departementet meiner at eigarskapsgrensene bør takast inn i sjølve lova og viser til at høyringa viste eit klart fleirtal for dette. Departementet meiner likevel at det er naudsynt å oppretthalde eit visst element av skjønn i vurderinga av oppkjøp etter lova. Det kan tenkjast tilfelle der eit inngrep vil verke mot lovføremålet, sjølv om oppkjøpet isolert sett overskrider grensene i lova. Det kan til dømes gjelde ein situasjon der mediet står i akutt fare for å bli nedlagt. Departementet vil difor oppretthalde vurdering mot lovføremålet som eit sjølvstendig vilkår for inngrep.

TV2 meiner at eigarskapsgrenser er ueigna til å fastslå om det ligg føre eigarposisjonar som gir grunnlag for misbruk, og viser til at systemet inneber at ein «... adderer sammen minoritetsposter til man når terskelverdiene». Departementet gjer merksam på at slik Eigarskapstilsynet praktiserer lova vert det ikkje lagt vekt på eigardelar som er så små at dei ikkje kan gi reell innverknad. Ein aktør som har full kontroll over føretaket – i praksis aksjemajoritet – vil få heile opplaget, sjåar- eller lyttartala til føretaket rekna til seg. Dersom ingen har kontroll, vil tilsynet i utgangspunktet rekne til aktørane ein del som motsvarar storleiken på aksjeposten. Unnatak vil likevel bli gjort for heilt små aksjepostar som ikkje kan gje innverknad over føretaket. Dei som eig slike mindre aksjepostar, vil ikkje få nokon del av opplaget, sjåartala eller lyttartala.

4.6 Utrekning av nasjonale eigarskapsgrenser

4.6.1 Utgangspunkt

Ei regulering som er basert på lovfesta eigarskapsgrenser (i staden for ei vurdering av den «relevante marknaden» i kvart einskilt tilfelle) gjer det naudsynt å ta stilling til utrekningsgrunnlaget for desse grensene. Kva skal reknast som ein marknad og korleis skal kontrollen over denne marknaden målast og reknast ut?

Føremålet med lova er først og fremst å sikre at eitt selskap ikkje får for stor potensiell påverknads-

kraft over – eller kontroll med – opinionen. Dette tilseier at ein modell for måling og utrekning av marknadsmakt bør spegle denne påverknadskrafta så direkte som mogleg.

4.6.2 Marknadene

Høyringsnotatet

Høyringsnotatet drøfta kva som skal reknast som éin marknad i høve til medieeigarskapslova. Departementet la til grunn at eigarskapsgrensene bør gjelde for grupper av medium som har tilnærma same funksjon for publikum. Departementet konkluderte med at aviser, radio, fjernsyn og elektroniske medium (Internett) framleis har så klare funksjonelle skilnader at det er naturleg å trekkje eit skilje mellom desse medieformene. Dette inneber at fastsette grenser i utgangspunktet vil gjelde innanfor kvar av desse marknadene.

Departementet drøfta òg om NRK skal reknast inn i marknadene for radio og fjernsyn. Føremålet med lova tilseier at ho bør gjelde heile mediesystemet, inkludert NRK. Lova har mellom anna til føremål å fremje eit mangfaldig medietilbod. NRK er i praksis ei svært sentral alternativ informasjonskjelde til m.a. avisene, både nasjonalt og regionalt. Ei vurdering som let vere å trekkje inn marknadsdelen til NRK vil difor ikkje gje eit dekkjande bilete av mangfaldet av opinionsdannarar og arenaer for ytringar og debatt i samfunnet. Departementet la difor til grunn at NRK bør reknast inn i marknaden for høvesvis radio og fjernsyn. Departementet la særleg vekt på at dette vil vere best i samsvar med lovføremålet.

Høyringsfråsegnene

Eigarskapstilsynet stør framlegget frå departementet om å rekne dagspresse, radio og fjernsyn som tre separate marknader i høve til medieeigarskapslova. Det same gjer Konkurransetilsynet: «Ut fra de ulike hensynene til konkurranseloven og medieeierskapsloven må tilsynene ta ulike hensyn i sine markedsavgrensninger. Mediene har ulike presentasjons-, distribusjons-, og reaksjonsegenskaper. Disse forskjellene mellom ulike medier taler for at det er et eget marked for hvert medium.» TV 2 meiner derimot at det er grunn til større differensiering innanfor fjernsynsmarknaden: «Rene film-, musikk-, sportskanaler eller tilsvarende kanaler uten nyhets-, aktualitets- eller samfunnsstoff overhodet, kan vi vanskelig se grunn til å regulere likt med de meningsbyggende kanalene, og vi foreslår at man differensierer nærmere her.»

Alle dei høyringsinstansane som uttaler seg om dette spørsmålet (AAD, Landslaget for lokalaviser, Fagpressen, Norsk journalistlag, NRK, Orkla, LO, Konkurransetilsynet og Norsk redaktørforening) stør framlegget om å rekne NRK inn i mediemarknadene på nasjonalt nivå. Eigarskapstilsynet tek ikkje uttrykkeleg stilling til framlegget, men meiner det vil opne for at eitt og same konsern kan få kontroll over tilnærma heile den private kringkastingsmarknaden ettersom NRK vert trekt inn ved utrekninga av marknadsdelar. Eigarskapstilsynet meiner at dette gjer «... innføringa av regler om multimedieeigarskap presserende».

A-pressen, Orkla, Norsk journalistlag og TV2 meiner at departementet ikkje har lagt stor nok vekt på statens rolle som dominerande medieeigar, mellom anna gjennom eigarskapen i NRK og TeleNor. Norsk journalistlag uttaler at:

«Det er en svakhet ved høringsnotatet at ikke NRKs markedsposisjon har en mer sentral plass i vurderingene av eierskaps situasjonen både nasjonalt og regionalt. Målt i forhold til folks mediekonsum, kan ingen måle seg med NRK. I følge høringsnotatet (s. 85) har NRK 46,2 % av TV-seerne og 59 % av radiolytterne.»

TV 2 og Orkla meiner at lova til ein viss grad favoriserer NRK. Mellom anna uttaler TV 2: «Det som virkelig er betenkelig er at statens eget medieselskap – NRK AS – går klar av alle de reguleringer som foreslås innført for det private markedet, fordi nyetableringer og utvidelser i NRK ikke skjer ved erverv, men ved organisk vekst, enten ved bedret ressursutnyttelse eller politiske vedtak og bevilgninger.» LO vil på den andre sida ikkje støtte eigarskapsgrensar «... som kan ramme NRK så lenge den er statlig underlagt demokratisk kontroll, hovedsak lisensfinansiert – og har almen opplysning som sentral oppgave».

Departementets vurdering

Departementet held fast på framlegget om å rekne dagspresse, radio og fjernsyn som tre separate marknader i høve til medieeigarskapslova. Dette får først og fremst som konsekvens at den nasjonale grensa på 40 prosent vil gjelde innanfor kvar av desse tre marknadene.

Departementet legg til grunn at ei større differensiering av fjernsynsmarknaden, til dømes mellom meiningsberande kanalar og reine underholdningskanalar, vil føre til avgrensingsproblem. Eit slikt skilje vil bli skjønnsbasert, og vil lett kunne føre til kontroversielle avgjerder og påstandar om partitaking.

Departementet meiner at NRK må reknast inn i

marknadene for fjernsyn og radio på nasjonalt nivå og viser til høyringa. Departementet understrekar dessutan at lova vil gjelde på same måte for NRK som for alle andre selskap. Dersom NRK skulle kjøpe eigardelar innanfor fjernsyn, radio eller dagspresse, må dette difor vurderast opp mot dei lovfesta grensene og mot lovføremålet. I demokratiske samfunn har media som ei av sine viktigaste oppgåver å overvake og kritisere offentleg maktbruk. Sjølv om NRK er eit viktig medie- og kulturpolitisk verkemiddel, vil eit statleg eigd medium aleine aldri kunne sikre naudsynt mangfald og kritikk. Det at NRK er eigd av det offentlege, kan difor ikkje i seg sjølv forsvare oppkjøp som gir eigarposisjonar som ikkje ville bli akseptert hos eit privateigd selskap.

Departementet ser det no som uaktuelt å utvide lova til også å gjelde etablerte eigarposisjonar, nyetableringar eller organisk vekst. Dette ville vere svært inngripande og gjere situasjonen uviss for aktørane i bransjen, jf. likevel pkt. 1.1.

4.6.3 Måling av marknadsdelar

Høyringsnotatet

I høyringsnotatet drøfta departementet ulike metodar for å måle den posisjonen eit medieføretak har i marknaden. Departementet la til grunn at målemetoden i størst mogleg grad bør spegle den påverknadskrafta og tyngda medieføretaket har som opinionsdannar. I tillegg bør metoden vere eintydig, allment akseptert og enkel å administrere.

Departementet la til grunn at det først og fremst er mediekonsumet, dt. kor mange som nyttar det aktuelle mediet og kor mykje, som viser kor stor gjennomslagskraft eit medium har i folket. På dagspressemarknaden meinte departementet likevel at det beste er å ta utgangspunkt i opplagstal, dels av di lesartala byggjer på usikre og skjønnsbaserte analysar og dels at slike tal berre ligg føre for få aviser. Departementet la vidare til grunn at kringkastingsmarknaden som i dag bør reknast ut ifrå faktisk publikumsoppslutnad basert på del av dagleg sjåar- eller lyttartid. Av di publikumsoppslutnaden svinger mellom dei ulike kanalane over tid, må det leggast vekt på oppslutnaden over eit visst tids-spenn. For lokal fjernsyn og lokalradio er talgrunnlaget så langt mangelfullt. Departementet rekna med at det over tid kan bli utvikla betre målemetodar, og la til grunn at tilsynet må nytte dei til ei kvar tid best tilgjengelege opplysningane for utrekning av kringkastingsmarknadene.

Med bakgrunn i stortingsdebatten om medieeigarskapslova vurderte departementet òg utrekningmetodar som legg meir vekt på dei økonomis-

ke aspekta, til dømes omsetnad, del av annonsemarknaden og liknande. Departementet viste til at sjølv om økonomiske indikatorar kan gje informasjon om viktige aspekt ved mediemarknaden, fortel dei berre indirekte noko om den påverknadskrafta ein medieaktør har andsynes publikum.

Høyringsfråsegnene

Norsk journalistlag og Norsk lokalradioforbund meiner at talet på lesarar, sjåarar og lyttarar bør leggjast til grunn ved utrekning av marknadsdelar. MBL meiner òg at lokalfjernsynsmarknaden må reknast ut på grunnlag av faktiske sjåartal for stasjonane.

Senter for medieøkonomi (BI) viser til at marknadsdelstala for fjernsyn og radio er usikre og at tala vil svinge med populariteten til kringkastingsselskapa. Senteret konkluderer difor med at: «Det synes derfor prinsipielt å være et uhensiktsmessig tallgrunnlag for å avgjøre eventuelle tiltak mot erverv som fører til økt eierkonsentrasjon.»

Eigarskapstilsynet sluttar seg til kriteria for val av målemetode og understrekar at lova må opne for at tilsynet «...kan ta utgangspunkt i den målemetode som synes mest hensiktsmessig til enhver tid. Den nærmere utforming av regelverket for utregning av markedsverdier bør derfor tilligge Eierkapstilsynet.»

Departementets vurdering

Departementet er einig i at det ville vere mest konsekvent, og mest i tråd med lovføremålet, om marknadsdelar på alle mediemarknadene vart rekna ut på grunnlag av mediekonsum. På dagspressemarknaden er det einaste praktiske likevel å leggje til grunn opplagstal, mellom anna av di det ikkje ligg føre gode nok lesartal for dagspressa.

Departementet er einig i at dei stadige svingingane i popularitet hos kringkastingskanalane kan medføre mindre praktiske problem, til dømes ved at eitt og same oppkjøp vil vere tillate eller forbode avhengig av kva for publikumsoppslutnad ein kanal har. Departementet meiner difor at ein må leggje til grunn oppslutnaden over eit visst tidsspenn. Slike svingingar vil dessutan spegle det reelle gjennomslaget dei ulike kanalane og medieaktørane har hos publikum.

Departementet legg difor til grunn at eigarposisjonar på dagspressemarknaden skal reknast ut ifrå opplagstal, og at eigarposisjonar på kringkastingsmarknadene skal reknast ut ifrå dagleg sjåar- eller lyttartid. Dette inneber inga endring i høve til gjeldande reglar eller praksis.

5 Konkurransereglane

5.1 Høyringsnotatet

I Innst.S. nr. 142 (2001–2002) uttalte eit fleirtal i komiteen – alle utan medlemmene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet – at «... eierskapsloven må sees i sammenheng med konkurranselovgivning, og at erfaringene tilsier at det er grunn til å tillegge konkurransereglane særleg vekt». Fråsegna kan tyde på at komiteen meiner det kan vere motstridande omsyn mellom lovene eller at medieeigarskapslova i visse tilfelle kan ha negative konsekvensar for konkurransesituasjonen på medieområdet.

På denne bakgrunnen drøfta departementet i høyringsnotatet for det første om konkurranselova aleine kan sikre mediemangfaldet og for det andre kva konsekvensar gjeldande medieeigarskapslov kan ha på dei ulike marknadene som vert påverka av vedtak i tilsynet.

Kan konkurranselova aleine sikre mediemangfaldet?

I høyringsnotatet viste departementet til at medieeigarskapslova og konkurranselova har ulike føremål. Medan føremålet med konkurranselovgivning er å sikre effektiv bruk av samfunnsressursane gjennom å leggje til rette for verksam konkurranse, er føremålet med medieeigarskapslova å sikre ytrings- og informasjonsfridom. Medieeigarskapslova skal verne om demokratiske verdiar som vanskeleg kan definerast ut frå økonomiske omgrep eller komme inn under føremålet i konkurranselova om effektiv bruk av ressursane i samfunnet.

Det er difor sannsynleg at ei rekkje oppkjøp ikkje vil føre til inngrep etter konkurranselova sjølv om dei kan vere negative ut frå omsynet til ytringsfridomen, dei reelle høva til å ytre seg og eit allsidig medietilbod. Etter konkurranselova kan det til dømes leggjast avgjerande vekt på såkalla potensiell konkurranse. I konkurranserettsleg samanheng kan eit svært lite tal på aktørar vere nok av di sjølve høvet til etablering vil utgjere eit konkurransetrykk. At nyetablering på medieområdet er mogleg, vil likevel ikkje kunne sikre den distinkte, alternative røysta i samfunnsdebatten eller den gjensidige kritikken som ei konkurrerende avis eller ein kringkastar kan gje.

Departementet konkluderte difor med at konkurranselova ikkje aleine kan sikre mediemangfald og ytringsfridom.

Konsekvensar av medieeigarskapslova på ulike marknader

I høyringsnotatet konkluderte Kultur- og kyrkjedepartementet med at dei to lovene supplerer heller enn å motverke kvarandre. Departementet viste til at lovene har ulikt sakleg verkeområde, ulike føremål og at dei sikrar ulike omsyn. Praksis viser også at lovene svært sjeldan overlappar kvarandre på den måten at Eigarskapstilsynet og Konkurransetilsynet vurderer dei same sakene.

Medieeigarskapslova kan i nokre høve redusere talet på aktuelle kjøparar dersom ein av dei aktuelle kjøparane har eller får ei sterk eigarstilling i vedkommande marknad. På same vis vil multimedieregulering setje grenser for etablering av mediehus, sjølv om dette isolert sett kan føre til meir effektiv nyhendeproduksjon. Medieeigarskapslova inneber slik at dei viktige samfunnsomsyna som lova skal sikre, vert prioritert høgare enn maksimal bedriftsøkonomisk effektivitet i alle høve. Dette gjeld òg for konkurranselova og anna regulering av næringsverksemd.

Departementet viste til at forarbeida til medieeigarskapslova legg vekt på at det i Noreg kan vere få aktuelle investorar til medieføretak og at det difor kan oppstå situasjonar der eit oppkjøp må akseptast av di oppkjøpet vil tilføre føretaket den kapitalen og kompetansen som er naudsynt for å overleve. I til saman sju saker har dette vore ei årsak til at det ikkje vart gjort inngrep.¹

5.2 Høyringsfråsegnene

Eit klart fleirtal av høyringsinstansane (AAD, Samferdselsdepartementet, Konkurransetilsynet, Eigarskapstilsynet og Radio 1) stør konklusjonen i høyringsnotatet om at konkurranselova ikkje er til-

¹ Omsynet til økonomien i avisene er blitt lagt vekt på ved vurderinga av erverva av desse avisene: Enebakk Avis, Sarpsborg I DAG, Søgne og Songdalen Budstikke, Hadeland (avgjerande), Steinkjer-Avisa (omsynet til kjøparen Trønder Avisa), Lierposten (avgjerande) og Sande Avis.

strekkeleg til å ivareta omsyna bak medieeigar-skapslova. Konkurransetilsynet uttaler m.a.:

«KKD finner at konkurranseloven ikke alene kan sikre ytringsfrihet og mediemangfold. Konkurransetilsynet deler KKDs oppfatning. Dette har sammenheng med at inngrep etter konkurranseloven må begrunnes ut fra forholdene i de relevante markedene. I de fleste tilfeller vil det her være snakk om annonsemarkedene. Slik Konkurransetilsynet hittil har avgrenset de relevante mediemarkedene, vil aviser, fjernsyn og radio som regel framstå som ulike relevante markeder. Det innebærer at konkurranseloven normalt ikke kan hjemle inngrep mot eierkonsentrasjon i ett mediemarked med bakgrunn i konsentrasjon i et annet mediemarked. Således fant tilsynet for eksempel ikke grunnlag for å gripe inn mot TV2s oppkjøp i Kanal 24.»

Schibsted er ikkje samd i departementets vurdering: «Schibsteds oppfatning er at eierskap til medier ikke bør reguleres ut over de grenser som konkurranseloven og Konkurransetilsynet setter for andre næringer. Vi hevder dette syn på et prinsipielt grunnlag og på basis av Schibsteds egen 145-årige bakgrunn og tradisjon som medieeier.» Schibsted legg også ved ei eiga utgreiing frå advokatfirmaet Thommesen Krefting Greve Lund som konkluderer med «... at det ikke er behov for en medieeierskapslov ved siden av konkurranseloven», og at «Ønsket om å verne ytringsfriheten og det redaksjonelle mangfold kan gjøres ved bruk av vilkår i tilknytning til konsesjoner og styrking av Redaktørplakatens prinsipper.»

Senter for medieøkonomi (BI) stiller seg også tvilande til at den generelle konkurranselova er utstrekkeleg. Senter for medieøkonomi tilrår at inngrepsheimelen ikkje bør baserast på «... eierkonsentrasjon direkte, men på prinsippet om eventuell misbruk av markedsrett», og foreslår som einkonsekvens av dette at «... tilsynet med lovens bestemmelser blir overført til Konkurransetilsynet».

5.3 Departementets vurdering

Departementet kan ikkje sjå at dei mediepolitiske måla om mangfold aleine kan sikrast berre gjennom ei konkurranserettsleg tilnærming. Departementet viser til at medieeigarskapslova og konkurranselova har ulike føremål. Det er difor sannsynleg at ei rekkje oppkjøp ikkje vil føre til inngrep etter konkurranselova sjølv om dei kan vere negative

ut frå omsynet til mediemangfold og ytringsfri-dom.²

I dette spørsmålet finn departementet grunn til å leggje stor vekt på høyringsfråsegna til Konkurransetilsynet som stør departementets vurdering av tilhøvet til konkurranselova og behovet for ei eiga regulering av medieeigarskap. Departementet kan òg nemne at EU-kommisjonæren Mario Monti, som har ansvaret for konkurransepolitikken, i ei rekkje fråsegner har peika på at konkurranseretten ikkje er tilstrekkeleg på mediefeltet:

«There will often also be a valuable political aim to ensure media plurality and a diversity of opinion both within and across media. Such plurality and diversity are fundamental to the health of an open, democratic society – may not be assured by a simple free market approach.»³

Departementet kan heller ikkje sjå at det er store motsetnader mellom dei to lovene eller at dei motverkar kvarandre. Praksis viser også at lovene svært sjeldan overlappar kvarandre på den måten at Eigarskapstilsynet og Konkurransetilsynet vurderer dei same sakene. Det at lovene har ulike føremål og verkeområde kan føre til at eit oppkjøp som Konkurransetilsynet ikkje grip inn imot, likevel kan bli stogga av Eigarskapstilsynet. Til dømes kan dette gjelde oppkjøp som fører til at alle massemedium innanfor ein region kjem på same hender, men der konkurransetrykket frå aktørar som ønskjer å etablere seg på marknaden er tilstrekkeleg til å sikre effektiv konkurranse. På den andre sida kan det tenkjast oppkjøp som ikkje vil bli ramma av eigarskapslova, men som likevel vil bli stansa av Konkurransetilsynet. Dette er ikkje i seg sjølv noko problem. Både konkurransestyresmaktene og Eigarskapstilsynet vil ha høve til å gripe inn.

Kultur- og kyrkjedepartementet legg difor til grunn at medieeigarskapslova er eit naudsynt supplement til konkurranselova på medieområdet, og at dei to lovene ikkje eller berre i svært liten grad motverkar kvarandre.

² Eit døme er at ein etter konkurranseloven kan leggje avgjerande vekt på såkalla potensiell konkurranse. I konkurranserettsleg samanheng vil eit trykk frå aktørar som vil inn på marknaden, tale mot at eit føretak har ein skadeleg dominerande marknadsstilling. Dette gjeld mellom anna av di prisheving frå føretak som alt er i marknaden, kan føre til nyetableringar og tap av marknadsdelar. Eit svært lite tal på aktørar kan difor vere nok til å sikre verksam konkurranse av di sjølve høvet til etablering vil utgjere eit konkurransetrykk. Slik «potensiell konkurranse» kan likevel ikkje gi publikum eit mangfold av informasjonskjelder og ytringskanalar.

³ «Media diversity in Europe», rapport utarbeidd av AP-MD (Advisory Panel to the CDMM on media concentrations, pluralism and diversity questions), desember 2002.

6 Utviding av verkeområdet for lova

6.1 Elektroniske medium

6.1.1 Høyringsnotatet

Medieeigarskapslova gjeld i dag ikkje for elektroniske medium, men Kongen kan utvide lova til også å gjelde slike medium, sjå § 3 i lova. Sjølv om tilsynet i dag ikkje kan gripe inn mot oppkjøp av elektroniske medium, vil eigarskap i slike medium vere eit moment i vurderinga av om ein aktør har ei sterk eigarstilling etter § 9.

I høyringsnotatet viste departementet til veksten i bruken av Internett som kjelde for nyhende- og aktualitetsstoff dei seinare åra. Departementet meinte difor at Internett – og særleg nettavisene – representerer ein viktig kanal for meningsberande innhald til publikum og at det difor ikkje lenger er naturleg å trekkje eit skilje mellom informasjon formidla via tradisjonelle medium og informasjon formidla elektronisk.

Medieeigarskapslova kan omfatte elektroniske medium på to måtar, anten som ein eigen mediemarknad (d.t. at lova gjev tilsynet heimel til å gripe inn mot eigarskapskonsentrasjon innanfor marknaden for elektroniske medium), eller som ein distribusjonskanal (d.t. at bruken av nettutgåver vert tekne med i vurderinga av gjennomslaget til ei avis eller ein kringkastingskanal).

I høyringsnotatet konkluderte departementet med at elektroniske medium førebels først og fremst fungerer som ein distribusjonsmåte, og at det difor ikkje er grunnlag for å rekne elektroniske medium som ein sjølvstendig mediemarknad etter medieeigarskapslova. Departementet viste mellom anna til at det hovudsakleg er nettutgåvene av etablerte avis- eller kringkastingsmedium som spelar ei reell rolle i den allmenne nyhendeformidlinga.

Departementet foreslo difor å utvide verkeområdet for lova til å omfatte elektroniske medium, men førebels utan å fastsetje eigne grenser for eigarskap eller opne for inngrep mot oppkjøp i slike medium. I praksis vil endringa innebere at det vert ei oppgåve for tilsynet å halde oppsikt med utviklinga av ein marknad for elektroniske medium og eventuelle oppkjøp i denne marknaden. Departementet meinte likevel at den raske utviklinga på området tilseier at departementet – som i dag – bør ha høve til å utvide inngrepsheimelen i forskrift.

Departementet la til grunn at ei utviding av lova bør avgrensast til elektroniske medium som spelar ei reell rolle i høve til lovføremålet, med andre ord dei «meningsberande» media. Mediet må ha eit visst minimum av redaksjonelt sjølvstende og eigenproduksjon for å spele noka reell rolle som berar av meningsinnhald og ytringar. Departementet la difor til grunn at det saklege verkeområdet for lova i høve til elektroniske medium må fastsetjast av tilsynet etter ei vurdering av lovføremålet i kvart enkelt tilfelle, jf lova § 1. Dette er i tråd med framlegget frå Konvergensutvalet (jf. NOU 1999:26).

Trass i at nettmedia i dag hovudsakleg fungerer som ein alternativ distribusjonskanal for aviser og kringkastarar, gjorde departementet ikkje framlegg om å rekne bruken av nettutgåvene inn i avis- eller kringkastingsmarknadene. Departementet viste til at ein modell som krev omrekning og samanlikning av publikumsdekning i tradisjonelle medium og elektroniske medium ikkje vil vere praktikabel.

6.1.2 Høyringsfråsegnene

Eit fleirtal av høyringsinstansane (Samferdselsdepartementet, Justisdepartementet, Konkurransetilsynet, Eigarskapstilsynet, Norsk journalistlag, Norsk medieforskerlag og Kristent radioforum) stør i prinsippet framlegget om å utvide lova til å gjelde for elektroniske medium. Samferdselsdepartementet viser til at: «Den stadig sterkere utviklinga mot konvergens i de tidlige atskilte tele-, it- og kringkastingssektorene tilsier [...] at en så langt som mulig bør søke å oppnå et mest mulig likt eller sammenfallende regelverk.» Norsk medieforskerlag er «... enig med både Departementets vurdering av at internettjenester er i ferd med å bli en svært viktig informasjonskanal, og Departementets beskrivelse av eiersituasjonen i internettbransjen, der så godt som alle viktige nettsted eies og drives av aktører som også er store innen presse- og kringkasting.» A-pressen og Telenor avviser heller ikkje ei utviding av verkeområdet, sjølv om dei ikkje er samde i den modellen som vert foreslått.

Statens medieforvaltning, MBL, Norsk redaktørforening, Schibsted og TV 2 går imot framlegget om å utvide verkeområdet til lova. Fleire viser til departementets vurdering av at det per i dag ikkje

finst nokon reell marknad for elektroniske medium. MBL viser til at nettaviser framleis er «... en kanal med i beste fall helt marginale overskudd», og at det derfor ikkje vil «... bidra til mangfold å legge hindringer i veien for at mediebedriftene også fremover kan satse på elektroniske medier, samtidig som man satser på andre medier.» Statens medieforvaltning peiker på at framlegget «... vil få liten betydning og vil være problemfylt å håndheve».

Når det gjeld reguleringsmodellen (d.t. utviding av verkeområdet for lova, men ikkje inngrepsheimelen) er eit fleirtal av dei som uttaler seg negative. Norsk journalistlag meiner at det bør fastsetjast ei eigarskapsgrense også for elektroniske medium. Eigarskapstilsynet går ikkje inn for særskilte grenser for elektroniske medium, men meiner likevel at inngrepsheimelen bør utvidast: «En slik hjemmel sikrer at medieieierskapsloven også kan fungere som et effektivt redskap for å sikre mediemangfold også i fremtidens mediemarked. I motsetning til de øvrige mediemarkeder vil slike inngrep ikke være basert på faste region- og terskelgrenser, men bygge på en skjønnsmessig vurdering av om lovens to hovedvilkår er oppfylt.» Konkurransetilsynet meiner at fråværet av ein inngrepsheimel kan «... føre til en mer aggressiv oppkjøpspolitikk hos de store aktørene i markedet.»

TV 2, Telenor og A-pressen er kritiske til framlegget om at inngrepsheimelen skal kunne utvidast i forskrift. Telenor meiner at dei «... grunnleggende interesser som berøres i denne sammenheng tilsier ...at en slik utvidelse av lovens virkeområde må behandles i Stortinget og iverksettes ved endring i selve loven».

Samferdselsdepartementet sluttar seg til departementet sitt framlegg til mellomlysing og uttaler:

«Samferdselsdepartementet ser videre at det kan være hensiktsmessig at lovens virkeområde foreløpig kun utvides til å føre tilsyn med eierskapet, men uten inngrepshjemmel, i lys av et antatt behov for å skaffe erfaringer med området og dynamikken i markedet. På denne bakgrunn må det derfor i ettertid foretas en vurdering av hvorvidt det vil være behov for/ønskelig å ved lovendring å etablere en inngrepshjemmel.»

6.1.3 Departementets vurdering

Det er ikkje tvil om at Internett i dag spelar ei viktig rolle som informasjonskjelde og ytringskanal. Statistisk sentralbyrås Norsk mediebarometer for 2003 viser at 42 prosent brukte Internett på ein gjennomsnittsdag i 2003, mot berre 7 prosent i 1997. Ein av to nettbrukarar les nyhende på nettet kvar dag.

Samstundes legg departementet til grunn at Internett i dag fungerer meir som ein alternativ distribusjonskanal for tradisjonelle medium enn som ein sjølvstendig mediemarknad. Mellom anna viser Norsk mediebarometer for 2003 at heile 42 prosent av nettbrukarane nytta nettet til å lese nyhende på Internettssidene til papiraviser. 25 prosent las nyhende frå andre kjelder, som Nettavisen, NRK osv.

Kultur- og kyrkjedepartementet kan difor ikkje sjå at det er grunnlag for å fastsetje eigne grenser for eigarskap i denne sektoren, og konstaterer at ein inngrepsheimel inntil vidare ikkje ville ha nokon reell funksjon.

Samstundes er det klart at bruken av nettutgåver har mykje å seie for den reelle påverknadskrafta til dei ulike dagspresse- og kringkastingsmedia. Det naturlege hadde difor vore å trekkje denne bruken inn ved utrekning av marknadssdelar innanfor dagspresse- og kringkastingsmarknadene. Så langt ser departementet likevel så store praktiske problem med dette at det ikkje vil tilrå ei slik løysing.

Området er likevel i sterk utvikling, både teknologisk og med omsyn til gjennomslag hos publikum. Departementet kan difor ikkje sjå bort frå at det på relativt kort tid kan utvikle seg ein marknad for elektroniske nyhendemedium som ikkje er knytte til dei tradisjonelle avis- eller kringkastingsmedia. Spørsmålet er om departementet i ein slik situasjon bør ha høve til å utvide inngrepsheimelen i forskrift, eller om dette bør gjerast i form av ei lovendring.

Lovendring ein omstendeleg prosess, noko som vil innebere ei forseinking i høve til når behovet for regulering oppstår. Nokre aktørar kan tenkjast å ville utnytte ein slik venteperiode til å posisjonera seg i marknaden.

Departementet legg likevel til grunn at ei eventuell utviding av inngrepsheimelen bør behandlast i Stortinget og setjast i verk ved endring i sjølve lova. Departementet legg vekt på at ein forskriftsmodell vil overlata det til departementet å fastsetje innhaldet i reguleringa av eigarskap i elektroniske medium; mellom anna med omsyn til omfanget av ei utviding, om det skal fastsetjast eigne eigarskapsgrenser, nivået på desse grensene osv. Det kan hevdast at dette vil gjere situasjonen uviss for aktørane i bransjen, noko som kan undergrave verdien av å innføre eigarskapsgrenser elles i lova.

6.2 Vertikal integrasjon

6.2.1 Høyringsnotatet

Vertikal integrasjon i mediemarknaden inneber at eitt selskap, eller fleire selskap i samarbeid, kon-

trollerer heile eller delar av verdikjeda, frå produksjon av innhald til distribusjon av innhald til sluttbrukaren. Det er særleg utviklinga innanfor digital-TV som aktualiserer denne problemstillinga, av di kontroll over sentrale posisjonar i verdikjeda for digital-TV potensielt kan gje stor innverknad over medietilbodet og -konsumet. Problemet med vertikal integrasjon er først og fremst at det opnar for utnytting av portvaktfunksjonar. Eit selskap som kontrollerer eitt punkt i verdikjeda som alle tenesteleverandørane må passere, vil ha ein slik portvaktfunksjon. Eit vertikalt integrert selskap kan ved utøving av ein slik portvaktfunksjon ha interesse av å gje føremon til egne selskap eller tenester.

I høyringsnotatet vurderte departementet for det første i kva grad vertikal integrasjon er eller vil bli problematisk i høve til lovføremålet. For det andre vurderte departementet om ei utviding av medieeigarskapslova er eit føremålstenleg verkemiddel i denne samanhengen, eller om andre verkemiddel vil vere meir effektive for å nå lovføremålet.

Som vedlegg til høyringsnotatet la departementet fram ei utgreiing av verdikjedene i medieindustrien utarbeidd av Eigarskapstilsynet. Tilsynet slo her fast at eksistensen av digitale portvakter ikkje i seg sjølv har uheldige konsekvensar for mediemangfaldet, men at problem kan oppstå når ein aktør utnyttar denne posisjonen til å favorisere eige innhald.

På bakgrunn av Eigarskapstilsynets utgreiing la departementet til grunn at vertikal integrasjon per i dag ikkje er noko stort problem på medieområdet. Departementet la til grunn at problemet først og fremst vil kunne oppstå i samband med etableringa av eit digitalt bakkenett for fjernsyn. Som følgje av kapasitetsgrensene i dette nettet vil det oppstå portvaktfunksjonar som ein vertikalt integrert aktør kan utnytte til skade for konkurrentar.

Etter ei samla vurdering konkluderte departementet i høyringsnotatet med at det per i dag ikkje er grunnlag for å utvide medieeigarskapslova til å gjelde vertikal integrasjon. Departementet la til grunn at regulering av vertikal integrasjon i mediemarknaden er ei inngripande regulering som berre bør innførast dersom klare og tungtvegande samfunnsinteresser tilseier det. Departementet viste til at i høve til vertikal integrasjon er det ikkje eigarposisjonen i seg sjølv som er problematisk, men eventuelt misbruk av portvaktposisjonar. Av same grunn er ikkje reguleringsmodellen i gjeldande medieeigarskapslov eigna for regulering av vertikal integrasjon. Dessutan er det ikkje på same måte som ved horisontal eigarkonsentrasjon fare for ei irreversible utvikling. Endeleg viste departementet til

at det alt i dag finst regelverk og tiltak som kan motverke eventuelle negative konsekvensar av vertikal integrasjon på ulike område, til dømes reglar om innhaldskvoter, vidareformidlingsplikt, heimel til regulering av elektroniske programguidar (EPG-ar), konsesjonskrav til MUX¹-operatørane og lov om elektronisk kommunikasjon.

Departementet uttalte at det vil følgje utviklinga på dette området nært i tida framover.

6.2.2 Høyringsfråsegnene

Samferdselsdepartementet, MBL, NRK og Telenor stor departementets vurdering om at det per i dag ikkje er grunnlag for å utvide lova med regulering av vertikal integrasjon. Telenor uttaler følgjande:

«Telenor er enig i at vertikal integrasjon skaper problemer først når den benyttes for å vinne konkurransefordeler på en utilbørlig måte. Det er særlig situasjonen hvor innhold og distribusjon er vertikalt integrert innenfor samme selskap/konsern som kan medføre en risiko i denne sammenheng. I en slik situasjon kan det finnes incitament til å iverksette konkurransevridende tiltak for å f.eks. fremme egen innholdsproduksjon, slik det pekes på i den til høyringsnotatet vedlagte rapporten fra Eierskapstilsynet.»

Eigarskapstilsynet sluttar seg til at «... et eventuelt regelverk bør fokusere på selve misbruket av den dominerende posisjon istedenfor å sette faste eierskapsgrenser» og at gjeldande reguleringsmodell difor ikkje er eigna for regulering av vertikal integrasjon. Tilsynet understrekar likevel at det ikkje er noko i vegen for å utvide lova med ein heimel til å gripe inn mot åtferd. Når det gjeld departementets konklusjon om at vertikal integrasjon på medieområdet per i dag ikkje er noko stort problem i praksis, peiker tilsynet på «... viktigheten av at regelverket bør være i forkant av utviklingen og at etableringen av det digitale bakkenettet er nært forstående».

Orkla og TV 2 stiller spørjeteikn ved departementets grunngeving for konklusjonen, særleg at departementet viser til at vertikal integrasjon per i dag ikkje er noko stort praktisk problem. Begge viser til at lova elles er basert på eit føre var-prinsipp. Orkla stiller seg «... undrende til at Departementet ikke går nærmere inn i denne problemstillingen,

¹ Signalpakke for digital kringkasting. Multipleksing er en prosess der lyd, bilete og data for eit fjernsynsprogram eller andre digitale tenester blir kombinert og sett saman med andre tenester og andre naudsynte data for vidaresending i eit digitalt distribusjonsnett.

som i lys av den raske utviklingen som finner sted, bør være minst like viktig for Departementet, når man samtidig strammer inn kontrollen med horisontale eierkonsentrasjoner (kryssseierskap).»

Samferdselsdepartementet, NRK og Eigarskapstilsynet meiner det er naudsynt å følgje utviklinga nøye på dette området.

6.2.3 Departementets vurdering

Departementet kan ikkje sjå at det no er grunnlag for å utvide medieeigarskapslova til å gjelde vertikal integrasjon.

Reguleringa av horisontal konsentrasjon er basert på at dominerande eigarposisjonar i mediemarknaden gir ein potensiell påverknadskraft over opinionen som, om han skulle bli utnytta, kan undergrave dei demokratiske avgjerdsprosessane i samfunnet. Sjølv direkte og aktiv påverknad på det redaksjonelle produktet frå eigarane kan det vere umogleg å påvise i praksis. Det kan dessutan vere tale om meir indirekte påverknad.

Vertikal integrasjon reiser andre spørsmål, og vil først og fremst vere problematisk dersom ein vertikalt integrert aktør misbruker eventuelle portvaktposisjonar ved aktivt å halde andre aktørar ute frå marknaden eller ved å favorisere eige innhald. I slike tilfelle vil det typisk vere ein tenestetilbydar e.l. som er utestengd eller diskriminert i tilgangen til ein avgrensa ressurs. Denne vil normalt protestere, og det vil vere mogleg å gripe inn i etterhand, til dømes med heimel i konkurranselova, for å sikre at aktøren får tilgang på lik linje med portvaktaktøren sine egne selskap eller tenester.

Etter departementets vurdering inneber utviklinga av vertikal integrasjon så langt ikkje nokon vesentleg risiko for skadeverknader av ein art som kan forsvare ei «føre var»-regulering av same modell som den som i dag gjeld for «horisontal» konsentrasjon. Departementet legg til at etter det departementet kjenner til, har ingen europeiske land til no innført særskilt regulering av vertikal integrasjon i mediemarknaden.

Departementet meiner likevel at det er naudsynt å følgje utviklinga nært, for å sjå om det vil skje ei utvikling i retning av vertikal integrasjon, om dei selskapa som oppnår ein portvaktfunksjon vel å utnytte posisjonen til skade for sine konkurrentar og om andre regelverk i så fall kan gje eit tilstrekkeleg vern av mangfald og ytringsfridom.

6.3 Samarbeidsavtalar

6.3.1 Høyringsnotatet

I dag kan tilsynet ikkje gripe direkte inn mot samarbeidsavtalar, sjølv om ein samarbeidsavtale kan vere eit moment i vurderinga av om ein aktør har ei sterk eigarstilling. Lova legg dessutan til grunn ein vid definisjon av oppkjøp («erverv»), som mellom anna omfattar leige av eigardel.²

I høyringsnotatet la departementet til grunn at ein samarbeidsavtale, på same måte som eit oppkjøp, kan føre til at partane saman får dominans i mediemarknaden. Departementet viste dessutan til at føremålet med lova først og fremst er å sikre at ein aktør ikkje får for stor kontroll med mediemarknaden og dermed for stor potensiell påverknadskraft over opinionen. Departementet gjorde difor framlegg om å utvide lova til å gjelde samarbeidsavtalar i den grad slike avtalar kan gje ein avtalepart lik eller tilsvarende innverknad over det redaksjonelle produktet som eit oppkjøp.

Departementet gav deretter nokre døme på samarbeidsavtalar som kan bli omfatta av ein slik regel. For det første vil han omfatte avtalar som har same eller tilsvarende praktiske konsekvensar som eit oppkjøp. Departementet la til grunn at slike avtalar kan vere motiverte i eit ønske om å omgå eigarskapsgransene i lova. Andre døme kan vere avtalar om redaksjonelt samarbeid, til dømes ein avtale om felles redaktør, redaksjonell samordning eller felles nyhendeproduksjon. Departementet la til grunn at regelen ikkje vil omfatte avtalar som gjeld meir administrative tilhøve, til dømes om annonse-samkøyring, trykkeri, distribusjon og liknande. Departementet viste til at dette er avtalar som ikkje direkte fører til auka innverknad over det redaksjonelle produktet, og i utgangspunktet først og fremst berre kan reise konkurranserettslege problemstillingar.

Departementet la til grunn at det må vere eit vilkår for inngrep at samarbeidspartane kvar for seg eller samla har eller får ei sterk stilling i marknaden i strid med lovføremålet. Departementet la dessutan til grunn at ein slik regel hovudsakleg vil vere ein sikringsventil ved ordningar som ligg nær opp til oppkjøp og at den bør praktiserast med varsemd og inngrep bør berre gjerast i relativt klare tilfelle.

Departementet fann det ikkje naturleg å setje tilsvarende fristar for inngrep mot samarbeidsavta-

² § 2: «I denne lov forstås med erverv av eierandel: 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.»

lar som for oppkjøp. Departementet viste til at det i praksis kan vere vanskeleg for tilsynet å oppdage slikt samarbeid, at samarbeidet kan utvikle seg over tid og det kan vere vanskeleg å få oversyn over konsekvensane av eit samarbeid på eit tidleg tidspunkt.

6.3.2 Høyringsfråsegnene

Fleirtalet av høyringsinstansane (MBL, Norsk redaktørforening, Norsk lokalradioforbund, Schibsted, A-pressen, Orkla, TV 2, Radio 1, Adresseavisen, YS og Fædrelandsvennen) går imot å utvide lova til å omfatte samarbeidsavtalar. A-pressen er «... sterkt imot at samarbeidsavtaler skal kunne reguleres», og viser til at «Slike avtaler er prinsipielt noe helt annet enn eierforhold, og det kan få uoversiktlige konsekvenser med en slik adgang til å gripe inn mot f.eks. redaksjonelt samarbeid.» A-pressen viser også til at oppkjøpsomgrepet etter gjeldande lov femnar temmeleg vidt og at det kan leggast vekt på samarbeidsavtalar ved vurderinga av om inngrepskriteria i lova er oppfylt. Norsk redaktørforening åtvarar mot ein heimel «... der det kan gripes direkte inn overfor det redaksjonelle innhold eller den redaksjonelle kontroll». Orkla viser bl.a. til at regelen «... favner ...så vidt at den ikke gir reell veiledning» og at dette er i strid med «... Departementets uttalte ambisjon om å øke forutberegneligheten».

MBL og A-pressen legg subsidiært til grunn at dei same fristane for inngrep bør gjelde for samarbeidsavtalar som for oppkjøp. A-pressen meiner at «Konsekvensen av at det ikke fastsettes frister for inngrep mot samarbeidsavtaler vil i tilfelle reelt vere at hjemmelen for inngrep mot samarbeidsavtaler blir vesentlig vidare enn for inngrep mot erverv av eierandeler».

AAD, Eigarskapstilsynet, Konkurransetilsynet, Norsk journalistlag og Kristent radioforum stør departementets framlegg. Konkurransetilsynet viser til at «Samarbeidsavtaler mellom medieselskap kan i gitte tilfeller virke like sterkt begrensende på konkurranse og mediemangfold som felles eierskap.» Eigarskapstilsynet viser til at «... annonsesamkjøringar ha stor betydning for mediemangfoldet og den regionale konkurransen» og ber departementet vurdere «... om bestemmelsen også bør kunne anvendes i slike tilfeller».

6.3.3 Departementets vurdering

Tilsynet kan i dag berre leggje vekt på samarbeidsavtalar i samband med vurdering av eit oppkjøp. Slike avtalar vil då vere eit moment i vurderinga av om

ein aktør har ei sterk eigarstilling etter § 9 i lova. Ein samarbeidsavtale kan gjere at to elles uavhengige aktørar vert vurderte som éin aktør i høve til det oppkjøpet som vert vurdert. I tillegg kan somme avtalar som ligg nært opp til oppkjøp truleg reknast som «erverv» etter definisjonen i lova, evt. etter ei utvidande tolking.

Som hovudregel har tilsynet likevel ikkje høve til å gripe inn mot samarbeidsavtalar, sjølv om desse skulle stride mot lovføremålet.

Når eigarskapskonsentrasjon kan ha negative konsekvensar for mediemangfold og ytringsfridom, er det nettopp av di dominerande eigarposisjonar gir påverknadskraft over dei redaksjonelle produkta og – gjennom desse – over opinionen. Etter departementets vurdering kan det ikkje vere tvil om at samarbeidsavtalar i somme høve kan gi ein avtalepart tilsvarande påverknadskraft over dei redaksjonelle produkta som oppkjøp. Å utelate slike avtalar frå lovregulering vil difor opne for marknadsposisjonar som vil vere i strid med lovføremålet og for omgåing av eigarskapsgrensene i lova.

For det første kan ein tenkje seg avtalar som ligg nær opp til oppkjøp utan å bli råka av oppkjøpsomgrepet i lova. Slike avtalar kan vere motiverte i eit ønske om å omgå eigarskapsgrensene i lova. Eigarskapstilsynet har registrert ein aukande tendens til kreative løysingar i tilfelle der eit ordinært oppkjøp ville bli råka av eigarskapsgrensene i lova. Til dømes kan det gjelde bruk av opsjonsavtalar, evt. kombinert med låneavtalar eller aksjonæravtalar som gir aksjonæranne plikt til å stemme i samsvar med opsjonshavaren sitt ønske. Andre døme kan vere avtalar som gir nokon den reelle kontrollen over aksjane utan at dei formelt skiftar eigar. Vederlag kan i slike høve skje via gunstige avtalar, til dømes om trykking eller distribusjon.

For det andre kan ein sjå for seg at store medieselskap kan inngå avtalar om redaksjonell samordning på ulike område. Det er nettopp denne typen samordning forbodet mot krysseigarskap skal hindre. På same måte som krysseigarskap, kan avtalar om redaksjonell samordning innebere at konkurrerende føretak ikkje kan reknast som fullverdige alternativ.

Departementet gjer difor framlegg om å utvide medieeigarskapslova til å gjelde samarbeidsavtalar som er eigna til å gi ein avtalepart tilsvarande påverknad over det redaksjonelle produktet som eit oppkjøp.

Vilkåra for inngrep vil vere at samarbeidspartane kvar for seg eller samla har eller får ei sterk stilling i marknaden og at denne stillinga er i strid med lovføremålet. Departementet legg til grunn at ein slik regel dels vil vere ein sikringsventil ved ordnin-

gar som ligg nært opp til oppkjøp, og dels ein reiskap til å hindre ulike former for redaksjonell samordning som er eigna til å ha vesentlege negative verknader andsynes lovføremålet. Det vil difor normalt ikkje vere aktuelt å gripe inn mot avtalar som berre har verknader på regionalt eller lokalt nivå. Vidare vil det normalt ikkje vere aktuelt å gripe inn mot avtalar mellom medium innanfor eitt og same

konsern. Departementet understrekar at det på ingen måte er tale om inngrep som kan ramme meiningensfridomen til redaksjonane.

Departementet held fast ved at det ikkje er naturleg å setje tilsvarande fristar for inngrep mot samarbeidsavtalar som for oppkjøp, mellom anna av di eit samarbeid kan utvikle seg over tid.

7 Andre spørsmål

7.1 Mellombels forbod

Høyringsnotatet

Medieeigarskapslova gjev i dag ikkje høve til å gripe inn med mellombels forbod for å gjennomføre eit seinare vedtak om inngrep.

Med tilvising til grunngevinga for den tilsvarande heimelen i konkurranselova, gjorde departementet i høyringsnotatet framlegg om å utvide § 9 i lova med ein heimel til å vedta mellombels forbod eller andre naudsynte tiltak. Departementet viste til at praktiseringa av lova har vist at involverte verksemder etter svært kort tid kan bli integrerte på ein slik måte at det er vanskeleg eller umogleg for tilsynet å gjere eit effektivt inngrep mot oppkjøpet.

Departementet la til grunn at vilkåret for å gripe inn med mellombels forbod må vere at det er rimeleg grunn til å tru at oppkjøpet vil vere i strid med vilkåra i lova, og at forbodet eller tiltaket er naudsynt for å gjennomføre eit seinare vedtak om inngrep.

Høyringsfråsegnene

Eit fleirtal av høyringsinstansane (m. a. Eigarskaps-tilsynet, Konkurransetilsynet, Norsk redaktørforening, LO og YS (Prifo)) stør framlegget om å innføre ein heimel til å vedta mellombelse forbod.

A-pressen uttaler om framlegget at:

«Etter A-pressens syn bør lovforarbeidene gi uttrykk for at bestemmelsen ikke skal anvendes rutinemessig av Eierskaps-tilsynet, men kun i de tilfeller der spesielle forhold gjør det særlig sannsynlig at det vil bli foretatt inngrep, samt at midlertidig forbudet er en konkret vurdering er nødvendig for at et endelig vedtak om inngrep skal kunne gjennomføres.»

MBL og Orkla er imot framlegget. Orkla viser til at «...en rask gjennomføring av en planlagt transaksjon er av avgjørende betydning både for å kunne realisere den effektivitetsøkningen som er siktemålet med transaksjonen og av hensyn til de ansatte». MBL meiner subsidiært at «... samme frister må gjelde som for inngrep i oppkjøp».

Departementets vurdering

Departementet viser til at det er ein fare for at partane i eit oppkjøp kan integrere verksemdene på ein slik måte at det vil vere vanskeleg eller umogleg for tilsynet å gripe inn mot oppkjøpet. Dette var grunngevinga for at Konkurransetilsynet fekk ein slik heimel i 1999. Komiteen viste til erfaringane med praktiseringa av konkurranselova:

«(...) kan partene i ervervet integrere de involverte bedrifter på en slik måte at det er vanskelig eller umulig for tilsynet å foreta et effektivt inngrep mot ervervet. Komiteen ser at det kan være praktisk umulig å gjenopprette en eller flere selvstendige enheter med tilnærmet samme innhold og slagkraft som de tidligere selvstendige foretakene. Det kan skyldes organisatoriske endringer, personforflytninger eller splitting og salg av aktiva til tredjepart. På denne måten kan partene forhindre et effektivt inngrep fra Konkurransetilsynet etter lovens § 3–11.»¹

Dei same omsyna som gav grunnlag for å utvida konkurranselova gjer seg også gjeldande i høve til medieeigarskapslova. Praktiseringa av lova har vist at det etter svært kort tid kan vere vanskeleg å gjennomføre eit vedtak. Eit døme på dette er samarbeidsavtalen mellom A-pressen og Harstad Tiden- de Gruppen. Avtalen galt mellom anna at partane la ned to konkurrerande aviser og oppretta ei felles avis. Eigarskaps-tilsynet vedtok å ikkje gripe inn, mellom anna av di det ville vere vanskeleg å reversere denne prosessen.

Etter departementets syn er det difor ønskeleg å utvide § 9 i medieeigarskapslova med ein heimel til å kunne vedta mellombels forbod eller andre naudsynte tiltak. Det bør vere eit krav at det er rimeleg grunn til å tru at oppkjøpet vil vere i strid med vilkåra i lova, og at forbodet eller tiltaket er naudsynt for å gjennomføre eit seinare vedtak om inngrep. Tilsynet må gjere ei konkret vurdering i det einskilde tilfellet, både av om vilkåra er oppfylte og av kva for alternative tiltak som er naudsynte. Ettersom regelen er utforma etter mønster frå konkurranselova vil praksis frå dette feltet kunne vere relevant ved tolking av regelen.

¹ Innst. O. nr. 48 (1999–2000)

I den nye konkurranselova av 5. mars 2004 er heimelen til å nedleggje mellombels forbod erstatta av eit automatisk gjennomføringsforbod, jf § 19. Departementet ser det ikkje som naudsynt med så inn- gripende regulering i medieeigarskapslova.

7.3 Informasjonsplikt om eigartilhøve

Høyringsnotatet

I St.meld. nr. 18 (1996–97) «Eierforhold i mediesektoren» gjorde departementet framlegg om å innføre ei ordning med pliktig offentleggjering av eigartilhøve som eit tiltak for å fremje ope innsyn i eigartilhøva i media. Då framlegget om å lovfeste prinsippa i Redaktørplakaten vart lagt bort, gjorde departementet heller ikkje framlegg om ein slik regel. Seinare har departementet i samråd med Eigarskaps- tilsynet konkludert med at ei slik jamleg rapportering bør ha form av ei offentleg tilgjengeleg Internettene, der publikum kan søkje på eigarskap i norske medieføretak. Eit slikt medieregister er no etablert og i drift.²

Tilsynet kan i dag påleggje einkvar å gje tilsynet dei opplysningane dei treng for å utføre sine gjere- mål etter lova. I tillegg kan tilsynet for inntil eitt år av gongen gje medieføretak ståande pålegg om å sende melding om eventuelle oppkjøp.

I høyringsnotatet gjorde departementet framlegg om å presisere i § 14 i lova at tilsynet kan krevje opplysningar for å medverke til større innsyn i, merksemd eller kunnskap om eigarforhold i norske medium. I tillegg gjorde departementet framlegg om at tilsynet skal kunne vedta meldeplikt for tre år om gongen, samt ei mindre endring som inneber at meldeplikt òg kan påleggjast andre enn medieføretak.

Høyringsfråsegnene

Eigarskapstilsynet deler departements vurderingar og «...støtter derfor forslaget om en hjemmel til å vedta pålegg om meldeplikt for tre år av gangen». Eigarskapstilsynet «...antar at en slik utvidelse vil være ressursbesparende, samtidig som utvidelsen markerer at lovgiver åpner for en mer aktiv bruk av denne bestemmelsen.» MBL meiner at «...ett år ad gangen bør være tilstrekkelig» og går difor mot

framlegget. I ngen andre har kommentert framlegget.

Departementets vurdering

Innsyn i eigartilhøve er viktig for at publikum skal kunne gjere seg kjent med kven som eig mediet og kven som sit i posisjon til å kunne påverke det redaksjonelle innhaldet. Offentleg innsyn kan gjen- nom merksemd frå publikum fungere som eit vern av den redaksjonelle fridomen mot påverknad frå eigarane. Departementet viser også til Europarå- dets rekommandasjon (no. R (94) 13) til medlems- statane om tiltak for å fremje open og allment til- gjengeleg informasjon om medieeigarskap. Rekom- mandasjonen tilrår regjeringane i medlemsstatane mellom anna å vurdere å ta inn i nasjonal lovgiving reglar som sikrer eller fremjer offentleg innsyn i media.

Medieregisteret (www.medieregisteret.no) er ei offentleg tilgjengeleg Internettene som inneheld informasjon om eigartilhøva i norsk presse og kringkasting. Tenesta gir publikum ei samla over- sikt over kven som eig norske medium. Føremålet er å skape større offentleg innsyn, merksemd og kunnskap om desse tilhøva.

Departementet legg til grunn at Medieregiste- ret er eit effektivt tiltak for å leggje til rette for of- fentleg innsyn i media. For å sikre eit så oppdatert og truverdig register som mogleg, gjer departe- mentet framlegg om å presisere i § 14 i lova at til- synet kan krevje opplysningar for å medverke til større innsyn i, merksemd eller kunnskap om ei- garforhold i norske medium.

Departementet ser at det er naudsynt for tilsy- net å halde særleg oppsikt med verksemda til ein- skilde aktørar, mellom anna for å sikre at nasjonale eller regionale grenser ikkje vert passert. Departe- mentet gjer difor framlegg om at tilsynet skal kun- ne vedta meldeplikt for tre år om gongen, i staden for eitt år om gongen som i dag. Departementet held også fast på framlegget om at meldeplikt òg kan påleggjast andre enn medieføretak. Ein slik meldeplikt kan vere naudsynt dersom oppkjøp vert gjort av føretak som enno ikkje har eigardelar i noko medieføretak, til dømes dotterselskap av sto- re medieeigarar.

² Medieregisteret vart etablert i 2002 og inneheld informasjon om eigartilhøve innanfor norsk presse og kringkasting. Over 220 aviser, 220 radiostasjonar, 30 tv-stasjonar og 1500 medie- egarar er registrert i basen. Føremålet med tenesta er å gje pu- blikum ei samla oversikt over kven som eig norske medium.

8 Økonomiske og administrative konsekvensar

8.1 Konsekvensar for næringslivet

Alle former for eigarskapsgrenser kan i konkrete høve gjere det vanskelegare for medieselskap å trekkje til seg nye eigarar og risikokapital. Framlegget om å heve eigarskapsgrensa på nasjonalt nivå kan difor ha positive økonomiske konsekvensar, først og fremst for Schibsted som er det einaste selskapet som i dag har nådd eigarskapsgrensa på 1/3 av dagspressemarknaden.

På den andre sida vil reglar om multimedieeigarskap setje grenser for i kva grad media gjennom oppkjøp kan integrere fleire medieplattformer i same verksemd. Dette kan ha konsekvensar for høvet til å generere meirinntekter av dei redaksjonelle produkta.

Departementet reknar med at overgangen frå ein skjønsmessig inngrepsheimel til lovfesta eigarskapsgrenser vil innebere ei forenkling for medienæringa, og gjere det mogleg å rekne ut på førehand korleis eit oppkjøp vil bli vurdert av tilsynet. Dette kan redusere faren for at aktørar i mediemarknaden legg store ressursar inn i å forhandle fram og inngå avtalar om oppkjøp som seinare vert underkjente av tilsynet.

Departementet legg til grunn at utvidinga av informasjonsplikta ikkje vil få nemnande økonomiske eller administrative konsekvensar. Departementet reknar med at dei opplysningane tilsynsorganet vil be om stort sett vil vere tilgjengelege for medieselskapa utan vesentleg meirarbeid.

8.2 Konsekvensar for det offentlege

Endringane i reguleringsmodell vil gi grunnlag for betre ressursutnytting i tilsynsverksemda. Klare eigarskapsgrenser i lova vil innebere at det berre unntaksvis vil vere aktuelt å gripe inn der grensene ikkje er passerte. Departementet legg difor til grunn at framlegga til endringar i medieeigarskapslova kan gjere sakshandsaminga i tilsynet og klagenemnda enklare.

På kort sikt vil endringane føre med seg eit behov for informasjon om dei nye reglane.

Departementet legg til grunn at utvidinga av lova til å gjelde elektroniske medium og samarbeidsavtalar ikkje vil innebere vesentlege økonomiske eller administrative konsekvensar. Departementet viser til at tilsynet alt i dag held eit visst oppsyn med utviklinga innanfor elektroniske medium. Departementet legg til grunn framlegget om samarbeidsavtalar først og fremst vil klargjere heimelen til å gripe inn mot avtalar som ligg nært opp til oppkjøp og som har til føremål å omgå eigarskapsgrensene i lova.

9 Merknader til dei einskilde paragrafane

Til § 3 Lovens saklige virkeområde

I den første setninga er omgrepet «foretak som utgir dagsavis» skifta ut med det noko vidare omgrepet «foretak som driver dagspresse» i samsvar med gjeldande praksis og omgrepsbruken elles i lova (jf § 3 andre setning og §§ 7 og 9). Omgrepet «dagsavis» er i forarbeida avgrensa til aviser som kjem ut minst fire gonger i veka, medan dagspresseomgrepet òg omfattar aviser som ikkje kjem ut så ofte.¹ For å gjere verkeområdet for lova klart og harmonisere omgrepsbruken meiner departementet at lova berre bør nytte omgrepa «dagspresse» og «dagspresseforetak». Endringa er difor språkleg og inneber inga realitetsendring.

Omgrepet «kringkasting» er vidare spalta opp i omgrepa «fjernsyn og radio» utan at dette inneber noka realitetsendring. Endringa er gjort for å markere at fjernsyn og radio skal vurderast som sjølvstendige marknader i høve til inngrepsheimelen i § 9.

Framlegget utvidar verkeområdet for lova til òg å omfatte elektroniske medium. Heimelen for Kongen til å utvide verkeområdet er difor teken ut. Den nærmare avgrensinga av kva for elektroniske medieføretak som vil vere omfatta av lova må byggje på ei tolking av lovføremålet, jf § 1. Avgrensinga samsvarar med framlegget til Konvergensutvalet (NOU 1999. 26). Fjernsyn og radio kan langt på veg òg bli definerte som elektroniske medium, men skal i høve til systemet i lova reknast som særskilde sektorar. Departementet viser til drøftinga under pkt. 6.1.

Føretaksomgrepet byggjer på det tilsvarende omgrepet i konkurranselova. Dette er igjen inspirert av konkurranselovgivninga i EU. Praksis frå konkurransfeltet kan difor vere ein relevant tolkingfaktor i høve til dette omgrepet.

Til § 4 Lovens stedlige virkeområde

Verkeområdet skal etter endringa ikkje berre knytte seg til oppkjøp, men òg samarbeidsavtalar. Endringa er gjort som følgje av nytt sjetted ledd i § 9.

Til § 7 Tilsynsmyndighetens oppgaver

I overskrifta er omgrepet «tilsynsorgan» bytta ut med omgrepet «tilsynsmyndighet» for å bringe regelen i samsvar med dei andre reglane i lova.

Som følgje av samanslåinga av tilsyn på medie-sektoren vert namnet på tilsynet endra frå «Eigar-skapstilsynet» til «Medietilsynet». I Ot.prp. nr. 40 (2003–2004) «Om lov om endringar i einskilde lover som følgje av etableringa av Medietilsynet» har departementet gjort framlegg om namneendringar i dei lovene som det nye Medietilsynet skal forvalte. I denne samanhengen vert namnet på tilsynsorganet difor berre endra der det vert gjort framlegg om lovendringar.

I samsvar med § 3 i lovframlegget er omgrepet «kringkasting» erstatta av omgrepa «fjernsyn og «radio», samstundes som elektroniske medium er lagt til.

Alternativet om å «bidra til å skape større åpenhet ...» har først og fremst samanheng med drifta av Medieregisteret.

Til § 8 Klagenemnd

I gjeldande lov er det fastsett at klagenemnda skal ha tre medlemmer med varamedlemmer. Ved nyoppnemning av klagenemnda for perioden 2003–2006 har departementet lagt til grunn at det er tilstrekkeleg med to varamedlemmer som ikkje er personlege. Lova er likevel ikkje heilt klår på dette punktet i dag. Departementet gjer difor framlegg om å presisere i lova at Klagenemnda berre skal ha to – ikkje personlege – varamedlemmer.

Til § 9 Inngrep mot erverv av eierandel

I første leddet er omgrepet «kringkasting» spalta opp i omgrepa «fjernsyn» og «radio» for å markere inndelinga i dei ulike mediesektorane, jf framlegget til ny § 10 og ny § 11. Vidare slår lovforslaget uttrykkeleg fast at det berre er høve til å gjere inngrep ut frå eigarstillinga på nasjonalt og regionalt nivå, jf. omtalen i pkt. 3.1.

§ 9 er den sentrale heimelen for å gripe inn mot oppkjøp. Regelen fører vidare dei to vilkåra for å gripe inn; at det ligg føre ei sterk («betydelig») ei-

¹ NOU 1995: 3 s. 26

garstilling og at denne eigarstillinga er i strid med lovføremålet. Begge vilkåra må tolkast i lys av dei utfyllande reglane i §§ 10 og 11, sjølv om desse etter ordlyden berre gjeld vilkåret «betydelig eierstilling».

Heimelen til å gripe inn mot oppkjøp inneheld ikkje noko krav om at oppkjøparen skal oppnå kontroll i det oppkjøpte føretaket, sjølv om det oftast ikkje vil vere aktuelt å gripe inn mot oppkjøp der oppkjøparen ikkje oppnår kontroll. Det kan likevel vere aktuelt å gripe inn mot minoritetsoppkjøp ved såkalla krysseigarskap (jf § 10 bokstav e), eller dersom eitt einskilt føretak aleine har ein marknadsdel på om lag 40 pst. i den aktuelle mediemarknaden.

Elektroniske medium er ikkje omfatta av § 9 eller dei utfyllande reglane i §§ 10 og 11, ettersom departementet legg til grunn at slike medium per i dag ikkje kan reknast som nokon eigen mediemarknad etter medieeigarskapslova, jf. omtalen i pkt. 6.1.

Tredje leddet i lovframlegget er nytt og gjev Medietilsynet heimel til å vedta mellombels forbod. Regelen inneheld to vilkår. For det første må det vere rimeleg grunn til å tru at vilkåra for inngrep er til stades, d.t. at oppkjøpet vil gje kjøparen ei sterk eigarstilling i mediemarknaden i strid med lovføremålet i § 1. For det andre må Medietilsynet meine at eit mellombels forbod er naudsynt for å kunne gjennomføre eit eventuelt seinare vedtak om inngrep. Departementet legg til grunn at nedlegging av mellombelse forbod må skje etter ei konkret vurdering der omsynet til å kunne gjennomføre eventuelle seinare vedtak vert vurdert mot føretaka sine behov for å gjennomføre strukturendringar. Eit mellombels forbod vil først og fremst vere aktuelt der oppkjøparen nærmar seg eigarskaps grensene i §§ 10 eller 11. Dei aller fleste oppkjøpa vil difor kunne gjennomførast utan hinder av heimelen til å nedleggje mellombels forbod. For å sikre effektiv kontroll må vilkåra for mellombelse forbod likevel ikkje vere for strenge.

Regelen gjev òg tilsynet heimel til å vedta «andre tiltak» som er naudsynte for å kunne gjennomføre eit seinare vedtak om inngrep. Til dømes kan det vere aktuelt å leggje visse grenser på oppkjøparen sin råderett over eigardelane og aktiva. Regelen er utforma etter mønster frå konkurranselova § 3–11 fjerde ledd, slik at praksis etter konkurranselova kan vere relevant som tolkingsfaktor.

Regelen i § 9 fjerde ledd gjev Medietilsynet ei plikt til å freista å komme fram til ei minneleg løysing med oppkjøparen, eller den inngrepet elles er tenkt retta mot. I lovframlegget vert det slått fast at regelen ikkje gjeld der Medietilsynet grip inn med eit mellombels forbod etter fjerde leddet.

Sjette leddet er nytt og gjev tilsynet heimel til å gripe inn mot samarbeidsavtalar«som gir en avtalepart samme eller tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som et erverv». Målet om eigarmangfald i media er basert på føresetnaden om at eigarskapen kan påverke dei redaksjonelle produkta, mellom anna ved at eigarane tilset redaktør, definerer dei overordna måla for selskapa, ramme for verksemda, fordelinga av ressursane osv. Nokre former for samarbeidsavtalar kan gje avtalepartane same type innverknad på dei redaksjonelle produkta som eit oppkjøp.

Vilkåra for inngrep vil vere dei same som ved oppkjøp, d.t. at samarbeidspartane kvar for seg eller samla må ha eller få ei sterk stilling i marknaden nasjonalt eller regionalt i strid med lovføremålet i § 1. Departementet legg likevel til grunn at regelen først og fremst vil vere ein sikringsventil ved ordningar som ligg nært opp til oppkjøp og som gir endringar av varig karakter. Regelen bør praktiserast med varsemd. Inngrep bør berre gjerast i klare tilfelle.

Til § 10 Nasjonale eierskapsbegrensninger

Paragraf 10 i lovframlegget er ny og fastset nasjonale grenser for eigarskap i ulike mediemarknader. Regelen inneber ei kodifisering av grenser som tidlegare berre gjekk fram av forarbeida til lova (dagspressa), eller av praksis i tilsynet (radio og fjernsyn). Grensa vert heva frå 1/3 (eller 33 pst.) til 40 pst. av dei einskilte marknadene. Regelen klargjer òg at lokalradio og lokalfjernsyn ikkje vert rekna som separate marknader i høve til medieeigarskapslova.

Etter ordlyden er regelen knytt til vilkåret om sterk eigarstilling på nasjonalt plan. Det er likevel ein sterk presumpsjon for at ei sterk eigarstilling etter alternativa i a) til d) òg vil vere i strid med lovføremålet. 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 uttrykk 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.

Bokstav d) og e) i framlegget inneheld nasjonale grenser for multimedieeigarskap. Her er grensene utforma etter eit trappetrinnsystem der det er fastsett grenser for kor mykje ein aktør kan eige i fleire mediesektorar. Dette er eit anna system enn gjeldande regulering der Medietilsynet etter skjønn kan nedjustere grensene innanfor dei enkelte mediesektorane dersom ein aktør òg har omfattande eigarinteresser i andre mediesektorar.

Når det gjeld grensa for krysseigarskap i bokstav f), vert vurderinga av om eigarstillinga er i strid med lovføremålet meir skjønnsmessig enn tilfellet er for alternativa a) til e). Det nye er at regelen er utvida til også å gjelde for fjernsyn og radio. Føremålet med regelen er å oppretthalde ein situasjon med tre store uavhengige aktørar i den norske mediemarknaden. Dette inneber at det først og fremst vil vere grunn til å gripe inn mot oppkjøp som i røynda vil innebere ein reduksjon frå tre til to store uavhengige aktørar i marknaden. Tilsynet skal såleis ikkje gripe inn mot oppkjøp eller samanslåingar som i praksis inneber etablering av ein fjerde stor aktør på marknaden. Tilsynet skal heller ikkje gripe inn mot oppkjøp eller samanslåing av to store uavhengige aktørar dersom det er fleire enn tre store uavhengige aktørar i marknaden. Departementet viser til drøftinga under pkt. 4.3 og til Ot.prp. nr. 30 (1996–97) s. 20–21.

Til § 11. Regionale eierskapsbegrensninger

Regelen er ny og inneheld eigarskapsgrenser på regionalt plan. Sjølv om det etter framlegget ikkje er heimel til å gripe inn mot eigarskapskonsentrasjon på lokalt nivå, skal lokalaviser trekkjast inn ved fastsettinga av det samla dagsopplaget i regionen. Det vil dessutan framleis vere høve til å gjere inngrep mot oppkjøp av lokalaviser dersom ein aktør overstiger eigarskapsgrensene i regelen.

Regelen fastset ei regional eigarskapsgrænse på 60 prosent innanfor dagspressa. Ei sterk eigarstilling etter § 11 vil normalt også vere i strid med lovføremålet. Medietilsynet må likevel vurdere i kvart tilfelle om oppkjøpet er i strid med lovføremålet.

Det vert gjort framlegg om Kongen fastset medieregionane i forskrift.

Til § 12 Forhåndsklarering

§ 12 i lovframlegget byggjer på § 10 i gjeldande lov. Regelen inneheld justeringar som følgje av endringar elles i lova samt nokre presiseringar og inneber difor ingen materielle endringar.

Første ledd, tredje setning lyder i dag: «*Dersom det varsles inngrep, gjelder fristen i § 9 siste ledd for tilsynets videre behandling.*» Denne setninga er fjerna ettersom ho kan vere noko forvirrende og ikkje seier meir enn det som alt følgjer av § 9.

Til § 13 Opplysningsplikt m.v.

Regelen om opplysningsplikt byggjer på § 11 i gjeldande lov, men er tilpassa framlegga om endringar i dei andre reglane. Bokstav c) er lagt til for å gjere ein klarare heimel for innhenting av opplysningar i samband med oppdateringa av Medieregisteret. Departementet legg til grunn at regelen er i samsvar med gjeldande rett og at han difor ikkje inneber ei reell utviding.

I tredje ledd i lovframlegget er det gjort ei mindre endring som inneber at meldeplikt òg kan påleggast privatpersonar og andre føretak enn reine medieføretak. Regelen vil mellom anna vere naudsynt dersom oppkjøp vert gjort av føretak som enno ikkje har eigardelar i noko medieføretak.

Til § 15. Tvangssalg

I denne regelen, som byggjer på § 13 i gjeldande lov, er det berre gjort ei mindre endring for å presisere at høvet til tvangssal berre gjeld ved vedtak om sal av eigardelar etter § 9. Omgrepa «aksjer» og «andeler» er dessutan erstatta av omgrepet «eierandeler» for å gjere omgrepsbruken konsistent i høve til dei andre reglane i lova.

Kultur- og kyrkjedepartementet

t i l r å r:

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting.

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting

I

I lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting blir det gjort følgende endringer:

Tittelen skal lyde:

Lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven)

§ 3 skal lyde:

Lovens saklige virkeområde

Loven gjelder foretak som *driver dagspresse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier*, samt foretak som har eiermessig innflytelse over slike foretak.

§ 4 skal lyde:

Lovens stedlige virkeområde

Loven gjelder erverv av eierandel *eller samarbeidsavtaler* som har virkning eller er egnet til å ha virkning her i riket.

§ 7 overskriften og første ledd skal lyde:

Tilsynsmyndighetens oppgaver

Medietilsynet forestår det løpende tilsynet etter denne lov og skal herunder

- a) føre tilsyn med markeds- og eierforhold i dagspresse, *fjernsyn, radio og elektroniske medier*,
- b) *bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforhold i norske medier*, og
- c) treffe vedtak i henhold til § 9.

§ 8 første ledd skal lyde:

Kongen oppnevner en klagenemnd for enkeltvedtak etter denne lov. Nemnda skal ha tre medlemmer *og to varamedlemmer*, og Kongen fastsetter hvem som skal være nemndas leder og nestleder.

§ 8 femte ledd skal lyde:

I forbindelse med erverv av eierandel der *Medietilsynet* ikke anvender lovens inngrepsfullmakt i § 9, kan Klagenemnda be om en skriftlig redegjørelse.

§ 9 skal lyde:

Inngrep mot erverv av eierandel

Medietilsynet kan gripe inn mot erverv av eierandel i foretak som *driver dagspresse, fjernsyn eller radio* 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.

Vedtak om inngrep etter første ledd kan blant annet gå ut på å:

- a) forby ervervet,
- b) påby avhendelse av eierandeler som er ervervet og gi pålegg som er nødvendige for at formålet med påbudet blir oppnådd, eller
- c) tillate erverv på slike vilkår som er nødvendige for å motvirke at ervervet kan stride mot formålet i lovens § 1.

Medietilsynet kan 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.

Før det foretas inngrep etter første ledd, skal tilsynet ha forsøkt å komme fram til en minnelig løsning med erververen, eller med den inngrepet elers er tenkt rettet mot.

Medietilsynet kan gripe inn mot erverv ved vedtak innen seks måneder etter at det er inngått endelig avtale om ervervet. Dersom særlige hensyn tilsier det, kan tilsynet gjøre inngrep innen ett år fra samme tidspunkt.

Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for samarbeidsavtaler som gir en avtalepart samme eller tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som et erverv.

Ny § 10 skal lyde:

Nasjonale eierskapsbegrensninger

Betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt anses normalt å foreligge:

- a) ved kontroll med en andel på 40 prosent eller mer av det samlede dagsopplaget for dagspressen,
- b) ved kontroll med en andel på 40 prosent eller mer av de samlede seertallene for fjernsyn,

- c) ved kontroll med en andel på 40 prosent eller mer av de samlede lyttertallene for radio,
- d) ved kontroll med en andel på 30 prosent eller mer i ett av mediemarkedene nevnt i bokstav a, b eller c og 20 prosent eller mer i ett av de andre mediemarkedene nevnt i bokstav a, b eller c,
- e) ved kontroll med en andel på 20 prosent eller mer i ett, 20 prosent eller mer i ett annet og 20 prosent eller mer i et tredje av mediemarkedene nevnt i bokstav a, b eller c, eller
- f) når et foretak som kontrollerer 10 prosent eller mer i ett av mediemarkedene nevnt i bokstav a, b eller c blir eier eller deleier i et foretak som inngår i en annen gruppering med kontroll over 10 prosent eller mer innenfor samme mediemarked (kryssseierskap).
- b) undersøke om vedtak i medhold av loven er overtrådt, eller
- c) bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet eller kunnskap om eierforhold i norske medier.

Opplysninger etter første ledd kan kreves gitt skriftlig eller muntlig innen en fastsatt frist.

Medietilsynet kan gi enhver stående pålegg om å sende melding om eventuelle erverv av aksjer eller andeler i foretak som nevnt i § 3. Slike pålegg kan ikke gis for mer enn tre år av gangen.

Opplysninger som kreves etter første ledd, kan gis uten hinder av den lovbestemte taushetsplikt som ellers påhviler ligningsmyndigheter, andre skattemyndigheter og myndigheter som har til oppgave å overvåke offentlig regulering av ervervsvirksomhet. Slik taushetsplikt er heller ikke til hinder for at dokumenter som befinner seg hos slike myndigheter, utleveres for gransking.

Ny § 11 skal lyde:

Regionale eierskapsbegrensninger

Betydelig eierstilling i mediemarkedet regionalt anses normalt å foreligge ved kontroll med en andel på 60 prosent eller mer av det samlede dagsopplaget av region- og lokalaviser i en medieregion.

Kongen fastsetter medieregionene i forskrift.

Noverande §§ 10 til 16 blir §§ 12 til 18.

§ 12 skal lyde:

Forhåndsklarering

Den som har en aktuell interesse i å få avklart om det vil bli aktuelt med inngrep mot erverv etter § 9, kan melde et erverv av eierandel til Medietilsynet for ervervet gjennomføres. Dersom Medietilsynet ikke innen 30 dager etter at meldingen er mottatt varsler at inngrep kan bli aktuelt, kan Medietilsynet ikke beslutte inngrep mot ervervet etter § 9.

Medietilsynet kan gi nærmere bestemmelser om melding etter denne paragraf.

§ 13 skal lyde:

Opplysningsplikt m.v.

Enhver plikter å gi Medietilsynet og Klagenemnda for eierskap i media de opplysninger tilsynet eller klagenemnda krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, blant annet for å

- a) undersøke om lovens inngrepskriterium er oppfylt

§ 15 skal lyde:

Tvangssalg

Dersom vedtak om salg av eierandeler etter § 9 ikke etterleves, kan Medietilsynet la eierandeler selge gjennom namsmyndighetene etter reglene om tvangssalg så langt de passer. Bestemmelsene i lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring, § 8–16 om forholdet til bedre prioriterte rettighetshavere, gjelder ikke.

§ 16 skal lyde:

Straff

Med bøter eller med fengsel inntil to år straffes den som

- a) forsettlig eller uaktsomt overtrer vedtak etter § 9,
- b) unnlater å etterkomme pålegg om å gi opplysninger etter § 13,
- c) gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til Medietilsynet eller Klagenemnda for eierskap i media, eller
- d) medvirker til overtredelse som nevnt i bokstavene a til c.

II

Lova trer i kraft frå den tid Kongen fastset.

Vedlegg 1**Oversikt over høyringsinstansar**

Høyringsbrevet vart sendt til følgjande adressatar:

- Departementa
- Akademikarane
- A-pressen ASA
- Den Norske Fagpresses forening
- Eigarskapstilsynet
- Forbrukarombodet
- Forbrukerrådet
- Handels- og Servicenæringens Hovudorganisasjon
- Institusjonen Fritt Ord
- Institutt for journalistikk
- Institutt for medier og kommunikasjon
- Institutt for medievitenskap
- Institutt for menneskerettigheter
- Kanal 24
- Kommunenes sentralforbund
- Konkurransetilsynet
- Familie & medier
- Landslaget for lokalaviser
- Landsorganisasjonen (LO)
- Mediebedriftenes landsforening
- Norsk forbund for Lokal-TV
- Norsk Journalistlag
- Norsk Lokalradioforbund
- Norsk medieforskarlag
- Norsk PEN
- Norsk presseforbund
- Norsk redaktørforening
- Norsk rikskringkasting AS
- Norske Annonserers forbund
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Orkla Media AS
- P4 Radio Hele Norge
- Sametinget
- Schibsted ASA
- Statens medieforvaltning
- Telenor AS
- TV 2 AS
- TV 3 AS
- TVNorge AS
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Høyringsfristen var 9. september 2002. Følgjande instansar har kome med realitetsmerknader til høyringsnotatet:

- A-pressen ASA

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Den Norske Fagpresses Forening (DNFF)
- Eigarskapstilsynet
- Familie & Medier (tidligere Kristelig kringkastingslag)
- Justisdepartementet
- Konkurransetilsynet
- Landslaget for Lokalaviser (LLA)
- LO – Landsorganisasjonen i Norge
- Mediebedriftenes Landsforening
- Norsk Forbund for Lokal-TV
- Norsk Journalistlag (NJ)
- Norsk Lokalradioforbund (vedlegg: fråsegn frå Kristent Radioforum)
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening
- NRK
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Orkla Media
- Samferdselsdepartementet
- Schibsted ASA
- Statens medieforvaltning
- Telenor
- TV 2
- YS (Prifo)

Departementet har i tillegg motteke høyringsfråsegner frå Radio 1, Senter for Medieøkonomi (BI), Adresseavisen ASA, Fædrelandsvennen, Stavanger Aftenblad ASA, Bergens Tidende A/S og Harstad Tidende Gruppen AS (HTG).

Følgjande instansar har uttalt at dei ikkje har merknader til framlegga i høyringsnotatet:

- Sosialdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Utdannings- og forskningsdepartementet
- Helsedepartementet
- Fiskeridepartementet
- Utenriksdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Finansdepartementet
- Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
- Kommunenes Sentralforbund
- Forbrukerrådet

Vedlegg 2**Kven eig norsk presse og kringkasting?**

Av Eigarskapstilsynet

1 Situasjonen i korte trekk

Norsk avis- og kringkastingsbransje er dominert av fire norske aktørar – Schibsted, Orkla, A-pressen og NRK. I tillegg er fleire utanlandske aktørar representerte på eigarsida i medieføretak som har stor sjaar- eller lyttaroppslutnad. Det svenske Modern Times Group (MTG) eig 31,3 prosent av P4 og heile TV3. Det danske selskapet Egmont er ein av dei tre eigarane i TV 2 med 33,3 prosent i kanalen. I året som gjekk har også det amerikanskeigde medieselskapet SBS konsolidert sin posisjon i Noreg med sine oppkjøp av Radio 1-gruppen. SBS eig dessutan 51 prosent i TVNorge.

Innan kabel- og satellittoverført fjernsyn, men også gjennom sine posisjonar innan telekommunikasjon og elektroniske medium, er Telenor ein stor aktør. Dessutan er Telenor i 2003 blitt deleigar i A-pressen gjennom Telenor Broadcast Holding.

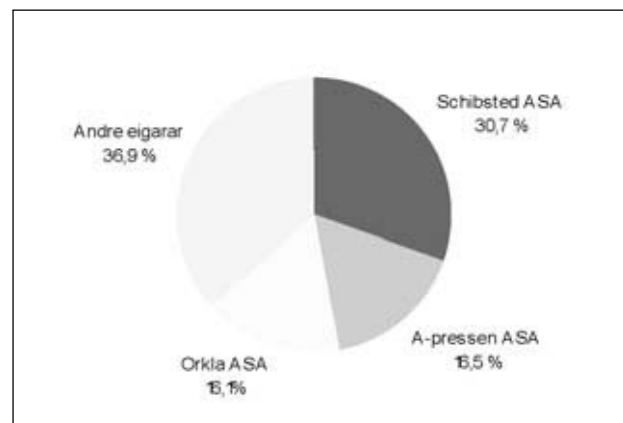
1.1 Presse

Eigarskapstilsynet set det totale dagspresseopplaget for 2003 til å vere på 3 164 823¹. Talet omfattar alle aviser som fell inn under definisjonen av omgrepet dagspresse som følgjer av dei retningslinjene² Eigarskapstilsynet har fastsett.

Utrekninga av det totale dagspresseopplaget tek utgangspunkt i opplysningar som er innhenta frå 223 aviser. Opplysningane er publiserte på www.medieregisteret.no. Det er registrert fire nye

¹ Basert på tal frå MBL og LLA og spesielt innhenta opplagstal frå aviser som ikkje er medlem i nokon av organisasjonane. Tala og opplysningar elles er dessutan henta frå og vurdert opp mot Sigurd Høsts rapport *Avisåret 2003*. Rapport 2/2004, Institutt for journalistikk i Fredrikstad.

² Sjå Eigarskapstilsynets retningslinjer punkt 2. Eigarskapstilsynet legg til grunn same avisdefinisjon for betalte aviser og gratisaviser. For å kunne samanlikne det distribuerte opplaget til gratisavisene med opplaget til dei betalte avisene deler ein likevel etter reglane gratisavisopplaget på tre. Opplag for gratisaviser som fell inn under definisjonen dagspresse, er utrekna til 166 516 aviser i 2003. Aviser med medlemskap i MBL som ikkje kjem inn under denne definisjonen, er Computerworld, Fiskaren, Fiskeribladet, Magazinet, Norge I DAG og Ukeavisen Ledelse og Næringsliv.



Figur 2.1 Prosentandel av avismarknaden for dei tre store konserna

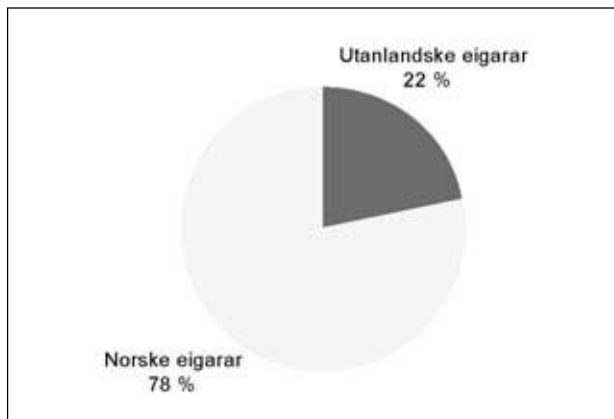
aviser i 2003. Inga avis er lagd ned, men Øvre Smaalenene og Indre Smaalenenes Avis er blitt fusjonerte til éi avis – Smaalenenes Avis.

Dei tre største aviseigarane, Schibsted, A-pressen og Orkla, eig samla 63,5 prosent av det totale dagspresseopplaget i Noreg. Av de 15 største avisene i Noreg er det berre Dagsavisen som ikkje har eigartilknytning til dei tre store konserna.

Schibsted er den suverent største aktøren i avismarknaden i Noreg. For 2003 fell 30,7 prosent av det samla dagspresseopplaget på dette konsernet. Tilsvarende tal for A-pressen er 16,6 prosent og for Orkla 16,2 prosent (sjå figur 2.1).

I 2003 har det vore fleire eigarendringar i A-pressen. Fagbevegelsens Investeringssselskap, som tidlegare hadde ein majoritetspost i A-pressen, skifta namn til APR Media Holding og kjøpte opp alle aksjane i konsernet. Gjennom sine kjøp av aksjepostar på omtrent 45 prosent i APR Media Holding har Telenor og Landsforeningen LO i 2003 kvar fått om lag 7,5 prosent av avismarknaden.

Trass i at utanlandsdelen er auka med 1,5 prosent i Orkla og 3 prosent i Schibsted, har den totale prosentdelen av utanlandske eigarar i avismarknaden gått ned i 2003. Grunnen til dette er at det finst konsernet Sanoma selde seg ut av A-pressen i juni 2003 (sjå figur 2.2).



Figur 2.2 Utanlandske eigarars del av avismarknaden

Figur 2.3 gir eit oversyn over styrkeforholdet mellom aktørar på ulike eigarnivå. Enkelte av aktørane eig eller blir eigde av andre aktørar i figuren. Opplagstala kan derfor ikkje summerast.

1.2 Kringkasting

1.2.1 Radiomarknaden

Året 2003 var på mange måtar prega av omskiftingane i radio. Mye omtalt var særleg konsesjonstildelinga til den nye kanalen Kanal4 (seinare omdøpt til Kanal24) og seinare TV 2s kjøp av aksjar i denne kanalen, men også eksterne oppkjøp og konsolideringar innan lokalradionettverka tilseier at 2003 på mange måtar var eit radioår.

Året var prega av at Kanal4 fikk tildelt sendekonsesjon for nasjonal kommersiell radio. Kanal4 hadde ved konsesjonstildeling fleire mindre eigarar, i første rekkje NTB og fleire regionaviser. I etterkant av konsesjonstildelinga kjøpte TV 2 opp

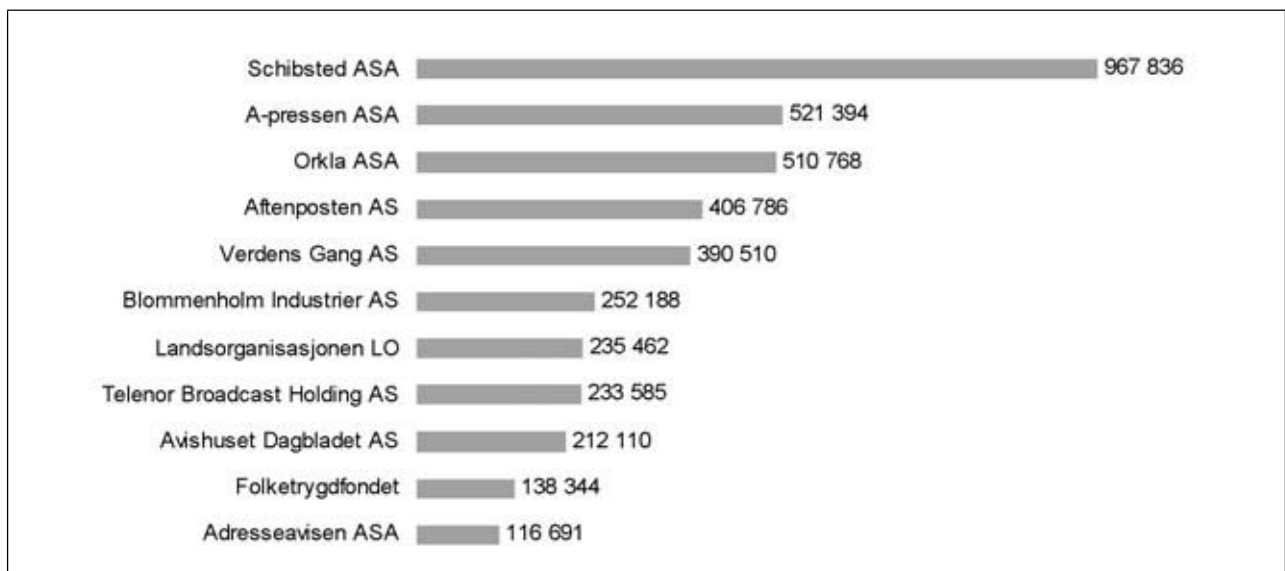
aksjar i Kanal4, og sikra opsjonar som vil gi TV 2 kontroll over kanalen, med 51 prosent av aksjane over tid. Etter oppkjøpet er TV 2, som er Noregs største kommersielle fjernsynskanal, også representert på eigarsida til ein av dei tre nasjonale radioaktørane. P4 fikk tildelt den såkalla P5-konsesjonen, som i realiteten gir kanalen tilnærma nasjonal dekning.

Det amerikanskeigde medieføretaket SBS kjøpte i 2003 lokalradionettverket Radio 1. Radio 1 er det største lokalradionettverket i Noreg, med «storbyradio» som sendekonsept og sendingar i dei store byane.

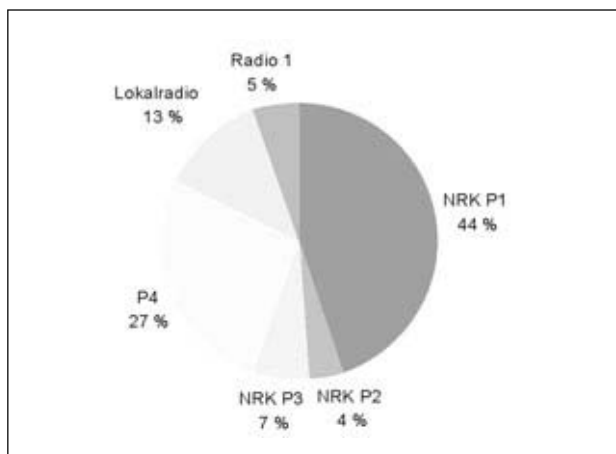
Innan lokalradio er det tre store lokalradionettverk. I tillegg til Radio 1 er det franskeigde NRJ, som har konsesjon i fem norske byar. Den tredje store aktøren er JærRadioGruppen, eigd av Herman Skretting, som kontrollerer 17 lokalradiostasjonar ulike stader i landet etter å ha kjøpt opp ei rekkje lokalradiostasjonar dei siste åra. Mot slutten av året gjorde A-pressen og Herman Skretting avtale om at A-pressen skulle gå inn i JærRadioGruppen med 50 prosent eigardel.

Når det gjeld lyttaroppslutnaden til lokalradioane, må den karakteriserast som liten i høve til sendingane frå dei nasjonale kanalane. Det er likevel lokale unntak. Ein lokalradio som Radio 102 i Haugesund hadde i fjerde kvartal 2003 ein lyttardel i radiomarknaden på 36 prosent i området sitt, mens landsgjennomsnittet for lokalradio er 13 prosent. Det er også ein tendens til at den absolutte lyttaroppslutnaden til dei store lokalradionettverka er høgare enn gjennomsnittet for lokalradio elles.

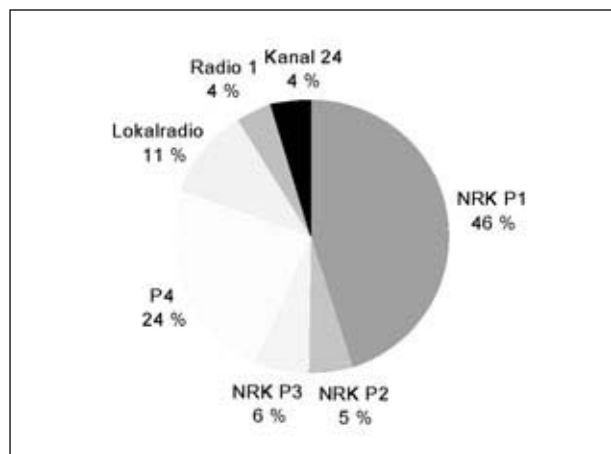
Prosentdelen av lyttaroppslutnaden rundt dei etablerte radiokanalane er relativ stabil.³ Som figur



Figur 2.3 Dagspresseopplag til dei største aktørane innan pressa



Figur 2.4 Prosentdel av radiolytting 2003



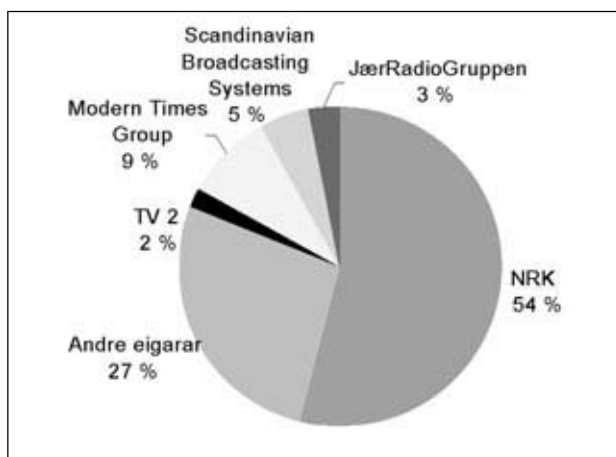
Figur 2.5 Prosentdel av radiolytting første to måneder 2004

2.5 viser, har Kanal24 så langt berre fått ein mindre del av lyttaroppslutnaden.

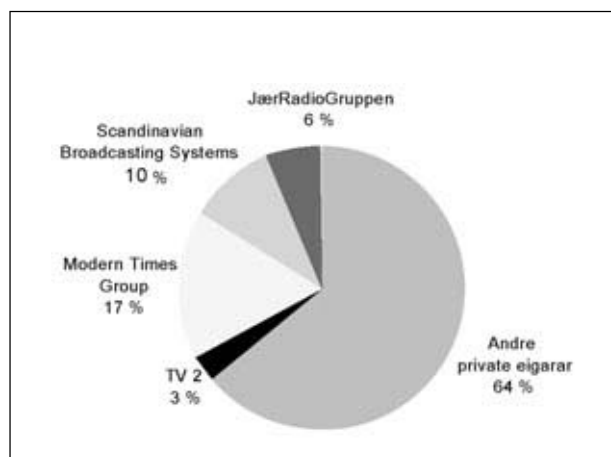
Både den lokale og den nasjonale radiomarknaden har fått eit større innslag av profesjonelle eigarar i 2003. På den nasjonale marknaden har TV 2 Gruppen kjøpt seg opp til 34 prosent i Kanal24 (med opsjon på 17 prosent til). Scandinavian Broadcasting Systems har gjennom sitt oppkjøp av Radio 1 fått dekning i dei største byane i landet. JærRadioGruppen har utvida lokalradionettverket ved å kjøpe opp seks lokalradioar til. JærRadioGruppens lokalradiokanalar har større geografisk spreieing enn kanalane som tilhøyrer Radio 1. Men begge kanalane er organiserte som lokalradionettverk – noko

som skil dei frå den tradisjonelle måten lokalradioane opererer på i Noreg. Som figur 2.5 viser, har endringane på eigarsida i lokalradioane til no ikkje ført til større endringar i lyttaroppslutnaden.

Når det gjeld radio totalt, har NRK større lyttaroppslutnad aleine enn det dei andre eigarane har til saman. Den nest største eigaren er Modern Times Group. MTGs eigardel på 31,1 prosent i P4 svarer til ni prosent av det totale radiomarknaden. Som figur 2.7 viser, får selskapet ein lyttardel på 17 prosent når ein ser bort frå NRK. Utanom JærRadioGruppen opererer alle dei store eigarane innan fleire medium.⁴ TV 2 har eigardelar i både Kanal24 (34 prosent) og P4 (1,1 prosent).



Figur 2.6 Del av radiomarknaden for dei største eigarane



Figur 2.7 Del av marknaden for største eigarar eksklusiv NRK

³ Tala tek utgangspunkt i TNS Gallups tal over gjennomsnittleg dagleg lyttartid

⁴ Delen til JærRadioGruppen er stipulert ut frå eit anna talmateriale.

1.2.2 Fjernsynsmarknaden

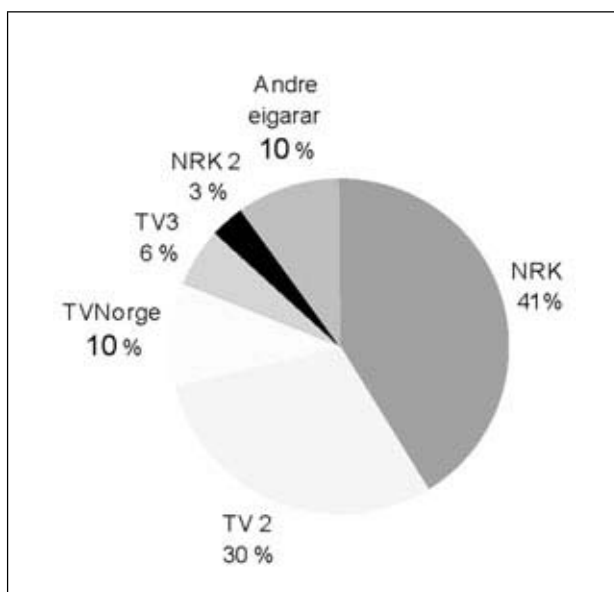
Schibsted, A-pressen og danske Egmont eig ein tredjedel kvar i TV 2. TV 2 eig 49,3 prosent av aksjane i TVNorge, mens SBS Broadcasting eig 50,7 prosent. Svenske MTG har, som i Sverige og Danmark, ein TV3-kanal i Noreg. Etter at Kulturdepartementet hausten 2001 oppheva eigarskapsgrensa i TV 2 på 33,3 prosent, har Schibsted kjøpt seg opp til negativt fleirtal med 33,334 prosent av aksjane i kanalen.

På lokalfjernsynsmarknaden har A-pressen og Orkla store eigarinteresser. Landet er delt inn i 30 regionale konsesjonsområde for lokal-TV, og det blir sendt lokalfjernsyn i 25 av desse områda. A-pressen eig sju lokalfjernsynsstasjonar. Orkla kontrollerer to lokalfjernsynsstasjonar og har mindre og indirekte eigardelar i ei rekkje andre. Lokalfjernsyn har liksom lokalradio relativt liten oppslutnad. TNS Gallup reknar at lokalfjernsyn har ein sjåaroppslutnad på omtrent 2 prosent.

2 Endringar i 2003

Eigarstrukturen i A-pressen ASA vart monaleg endra i 2003. Det finske mediekonsernet Sanoma gjekk ut av A-pressen. A-pressen er no eigd 100 prosent av APR Media Holding. Aksjonæraane i APR Media Holding er Telenor Broadcast Holding (45 prosent), Landsorganisasjonen i Norge og LO-tilknytte fagforbund (45 prosent) og Institusjonen Fritt Ord (10 prosent).

Det har elles vore mindre endringar på eigarsida i konserna Schibsted og Orkla.



Figur 2.8 Prosentdel av fjernsynsmarknaden for kanalene

Telenor reduserte i 2003 elles sine eigarposisjonar i mediesektoren, først og fremst innan elektroniske medium. Telenor er hovudsakleg representert i mediemarknaden gjennom Canal Digital, nettportalen Startsidan og ikkje minst gjennom eigarskapen i A-pressen, der Telenor Broadcast Holding eig 45 prosent i APR Media Holding, som igjen eig 100 prosent i A-pressen.

Schibsted har gjennom 2003 kjøpt aksjar frå privataksjonæraane i Harstad Tidende Gruppen (HTG) og har auka eigardelen frå 42,6 til 49,3 prosent. HTG er blant dei største medieaktøraane i Nord-Noreg med større eigarposisjonar i aviser, lokalradio og lokalfjernsyn, blant anna i Avis Nordland, Harstad Tidende og Tromsø.

Orkla gjorde i 2003 kjent at konsernet ville starte gratisavisa Indre Østfold Avis med oppstart i januar 2004. Avis vil ha eit opplag på 20 000 og distribuerast til alle husstandar i Indre Østfold. Ho skal vere med i annonsesamkjøringa Mediasite Oslofjord.

Orkla-eigde Drammens Tidende starta i 2003 Eiker Avis, som kjem ut ein gong i veka. Eiker Avis vart hausten 2003 slått saman med gratisavisa Egeren. Den nye avisa heiter EikerAvisa Egeren. Avis er lokalavis for Nedre og Øvre Eiker i Buskerud. Den konkurrerer med A-presseavisa Eiker Bladet, som også kjem ut ein gong i veka i same dekningsområde.

Sparebanken Vest kjøpte seg i 2003 opp i Bergens Tidende. Sparebanken Vest eig etter kjøpet 9,63 prosent av avisa. På same tid gjorde Sparebanken Vest ein avtale med Bergensavisen om at banken deltek i ein retta emisjon i 2004, dette vil gi Sparebanken Vest ein eigardel i Bergensavisen på mellom 5 og 9,9 prosent, alt etter resultatane frå forhandlingane.

Orkla Media, A-pressen og Telenor gjorde i 2003 ein avtale om teknologisk samarbeid. Avtalen har som formål å utvikle nye elektroniske tenester, som sms- og mms-tenester og elektroniske betalingsløysingar. Samarbeidet gjeld rubrikkannonseselskapet Zett, eigd av Orkla og A-pressen, og dei meir enn 70 lokalavisene dei to mediekonserna eig.

JærRadioGruppen kjøpte seg i oktober 2003 opp i fleire lokalradioar, først og fremst i Nord-Noreg; Radio Nord (Tromsø), Radio 3 Bodø, Radio Salten, Radio Rana i Nord-Noreg, Radio Skansen på Sunnmøre og Radio Sandefjord i Vestfold.