



DET KONGELIGE  
KULTURDEPARTEMENT

# Prop. 39 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Oppheving av lov om eierskap i medier og  
ny lov om åpenhet om eierskap i medier



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	4.2	Høringsnotatet .....	14
			4.3	Høringsinstansenes syn .....	14
			4.4	Departementets vurderinger .....	15
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	5	<b>5</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	17
2.1	Bakgrunn .....	5			
2.2	Høringen .....	6			
<b>3</b>	<b>Oppheving av medieeierskapsloven</b> .....	7	<b>6</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget</b> ..	18
3.1	Gjeldende rett .....	7	6.1	Lov om oppheving av lov om eierskap i medier .....	18
3.2	Høringsnotatet .....	8	6.2	Lov om åpenhet om eierskap i medier .....	18
3.3	Høringsinstansenes syn .....	8			
3.4	Departementets vurdering .....	9			
3.4.1	Generelt .....	9			
3.4.2	Nærmere om Konkurransetilsynets anvendelse av fusjonskontrollreglene i mediemarkeder .....	10		<b>A Forslag til lov om oppheving av lov om eierskap i medier</b> .....	20
<b>4</b>	<b>Lov om åpenhet om eierskap i medier</b> .....	13		<b>B Forslag til lov om åpenhet om eierskap i medier</b> .....	20
4.1	Gjeldende rett .....	13			





DET KONGELIGE  
KULTURDEPARTEMENT

# Prop. 39 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Oppheving av lov om eierskap i medier og ny lov om åpenhet om eierskap i medier

*Tilråding fra Kulturdepartementet 11. desember 2015,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Kulturdepartementet foreslår i denne proposisjonen å oppheve medieeierskapsloven (lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier). Departementet legger til grunn at konkurranseloven (lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger), med de endringene som foreslås i Prop. 37 L (2015–2016) *Endringer i konkurranseloven (Konkurranseklagenemnda, kartellforlik m.m.)*, er egnet og tilstrekkelig til å ivareta hensynet til mediemangfold i forbindelse med oppkjøp og sammenslåinger av medieselskap.

I tillegg foreslås en ny lov om åpenhet om eierskap i medier som opprettholder Medietilsynets oppgaver knyttet til allmennhetens innsyn i medieeierskap.

### 2 Bakgrunnen for lovforslaget

#### 2.1 Bakgrunn

I Sundvollen-erklæringen slår regjeringen fast at den vil «legge til rette for god nyhetsproduksjon og en bredt anlagt offentlig samtale i fremtidens digitale mediesamfunn». Målet er derfor at mediepolitikken skal «stimulere til nyskaping og innovasjon, samtidig som den frie pressens tradisjoner og grunn-

verdier ivaretas». Når det gjelder eierskapsregulering konkret slår regjeringen fast at den ønsker å «[t]ilpasse eierbegrensningene for medier til ønsket om å sikre mediemangfold, og la Konkurransetilsynet forvalte loven om medieeierskap».

I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2016, Prop. 1 S (2015–2016), ble saken omtalt slik:

I dag vurderer to tilsynsorganer, Konkurransetilsynet og Medietilsynet, saker om oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet. Dette er ressurskrevende både for myndighetene og bransjen. Gjeldende medieeierskapslov er også lite treffsikker i møte med et svært dynamisk mediemarked. Nærings- og fiskeridepartementets forslag til endring av konkurranselovens bestemmelse om kontroll med foretakssammenslutninger, åpner for at mediepolitiske hensyn kan ivaretas innenfor rammene av konkurranserettslig metode, jf. høringssak av 12. mars 2015. Regjeringen har derfor sendt på høring forslag om at medieeierskapsloven oppheves slik at kontroll med fusjoner og oppkjøp i mediesektoren bare behandles av Konkurransetilsynet. De mediepolitiske målsettingene om å ivareta mediemangfoldet og forhindre skadelig eierkonsentrasjon på medieområdet ved kontroll av foretakssammenslutninger, vil bli ivaretatt under den foreslåtte lovendringen.

I tillegg til kontroll med fusjoner og oppkjøp, er kunnskap om eierforholdene i mediene viktig for at vi som mediebrukere skal være oppmerksomme på hvilke avsendere og interesser som står bak de budskapene vi møter. Selv om medieeierskapsloven foreslås opphevet, mener Regjeringen at Medietilsynet fortsatt bør ha en rolle når det gjelder å bidra til åpenhet og kunnskap om eierforhold i norske medier.

## 2.2 Høringen

I høringsnotatet foreslo Kulturdepartementet å oppheve medieeierskapsloven og dermed samle tilsynet med oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet i Konkurransetilsynet. Departementet foreslo likevel at Medietilsynet fortsatt skal ha en rolle når det gjelder å bidra til åpenhet og kunnskap om eierforhold i norske medier, og la fram forslag til lovbestemmelser som sikrer tilsynet den nødvendige tilgangen til informasjon for å ivareta denne oppgaven.

Forslaget ble sendt på høring 25. juni 2015. Høringsnotatet ble lagt ut på departementets hjemmesider slik at det var allment tilgjengelig.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Brønnøysundregistrene  
Datatilsynet  
Domstoladministrasjonen  
Finanstilsynet  
Forbrukerombudet  
Forbrukerrådet  
Forbrukertvistutvalget  
Konkurransetilsynet  
Medietilsynet  
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet  
Norsk kulturråd  
Regjeringsadvokaten  
Riksadvokatembetet  
ØKOKRIM

Såmediggi/Sametinget  
Sivilombudsmannen

Det juridiske fakultet UiB  
Institutt for informasjons- og medievitenskap UiB  
Det juridiske fakultet UiO

Institutt for medier og kommunikasjon UiO  
Universitetet i Tromsø

Det juridiske fakultet UiT  
Universitetet i Agder  
Universitetet i Trondheim

NRK

Abelia  
Advokatfirma Arntzen de Besche  
Advokatfirma DLA Piper Norway DA  
Advokatfirma Steenstrup Stordrange DA  
Advokatfirmaet Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen

Advokatfirmaet Grette DA  
Advokatfirmaet Haavind AS  
Advokatfirmaet Hjort DA  
Advokatfirmaet Kluge DA  
Advokatfirmaet Schjødt AS  
Advokatfirmaet Selmer DA  
Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig  
Advokatfirmaet Thommessen AS  
Advokatfirmaet Wiersholm AS  
Advokatfirmaet Wikborg Rein  
Akademikerne

Aller Media  
Amedia  
Bergen Center for Competition Law and Economics (BECCLE)

Berner Gruppen  
Bonnier Media  
Brækhus Dege Advokatfirma DA  
Bull & Co Advokatfirma AS  
Deloitte Advokatfirma AS  
Den norske Advokatforening  
Den norske Dommerforening  
Den Norske Fagpresses Forening  
Edda Media  
Egmont Norge AS  
Familie & Medier  
Føyen Advokatfirma DA  
Handelshøyskolen BI  
Hegnar Media  
IKT-Norge  
Institusjonen Fritt Ord  
Kabel Norge  
KPMG  
KS – Kommunesektorens arbeidsgiver og interesseorganisasjon  
Kvale Advokatfirma DA  
Landslaget for lokalaviser  
Landsorganisasjonen i Norge  
Mediebedriftenes Landsforening  
Mentor Medier  
Modern Times Group AB  
NHST Media Group  
Norges Handelshøyskole (NHH)

Norges Juristforbund  
 Norges televisjon AS  
 Norkring AS  
 Norsk Journalistlag  
 Norsk Lokalradioforbund  
 Norsk medieforskerlag  
 Norsk Presseforbund  
 Norsk Redaktørforening  
 Norsk Tidsskriftforening  
 Næringslivets Hovedorganisasjon  
 Oslo Economics  
 Polaris Media  
 PWC  
 RiksTV  
 Sålas  
 SBS Discovery AS  
 Schibsted ASA  
 Telenor ASA  
 TV 3 AS  
 TV2 Gruppen  
 TVNorge AS  
 Virke  
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Høringsfristen var 25. september 2015. Departementet har mottatt 19 høringsvar.

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

Helse- og omsorgsdepartementet  
 Klima- og miljødepartementet  
 Kunnskapsdepartementet  
 Utenriksdepartementet

Brønnøysundregistrene  
 Domstolsadministrasjonen

Følgende har uttalt seg om realiteten i forslaget:

Justis- og beredskapsdepartementet

Medietilsynet

Advokatforeningen  
 Amedia  
 Familie & Medier  
 Landslaget for lokalaviser  
 Landsorganisasjonen i Norge  
 Mediebedriftenes Landsforening  
 Norsk Journalistlag  
 Norsk Redaktørforening  
 Næringslivets Hovedorganisasjon  
 Polaris Media ASA  
 Schibsted Norge ASA

Oppsummert er det et klart flertall av høringsinstansene som i all hovedsak støtter forslaget. Innspillene fra høringen behandles i nærmere detalj under de aktuelle avsnittene i proposisjonen.

### 3 Oppheving av medieeierskapsloven

#### 3.1 Gjeldende rett

Lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting (medieeierskapsloven) ble vedtatt 13. juni 1997, men trådte først i kraft 1. januar 1999 da Eierskapstilsynet var etablert.

Medieeierskapslovens formål er ifølge § 1 å «fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud». De «reelle ytringsmuligheter» refererer både til ytringsmulighetene for den enkelte og til ytringsmulighetene samlet sett, dvs. muligheten for å få et mangfold av ytringer fram i offentligheten. Det framkommer videre av forarbeidene til loven, jf. Ot.prp. nr. 81 (2003–2004), at det er et mål å sikre mot eierposisjoner som kan utnyttes for å fremme eiernes egen politiske eller økonomiske agenda.

Loven gir Medietilsynet hjemmel til å gripe inn mot erverv eller samarbeidsavtaler som gir erververen – alene eller i samarbeid med andre – en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt eller regionalt, dersom eierstillingen er i strid med formålet i lovens § 1.

Kriteriet «betydelig eierstilling» er definert gjennom lovfestede «presumpsjongrensener». Dvs. at eierposisjoner som passerer disse grensene presumeres å være i strid med lovens formål, men at tilsynet etter en konkret vurdering kan komme til et annet resultat. På nasjonalt nivå er grensen satt til 1/3 i hvert enkelt av de definerte nasjonale markedene (dagspresse, fjernsyn og radio). I tillegg inneholder loven egne grenser for såkalt «multimedieeierskap», dvs. samtidig eierskap i flere av de nasjonale mediemarkedene. I dag er det bare dagspressen som er regulert på regionalt nivå. Betydelig eierstilling på regionalt nivå er i lovens § 11 definert som kontroll med en andel på 60 prosent eller mer av det samlede dagsopplaget av region- og lokalaviser i et regionalt marked. De regionale markedene er definert i forskrift. Gjeldende forskrift ble fastsatt ved Kronprinsreg. res. 1. juli 2005 og definerer i alt 10 regioner.

Gjeldende medieeierskapslov er dermed basert på et system der både markedsdefinisjonen (dagspresse, radio og fjernsyn), beregningsgrunnlaget for fastsettelse av markedsandeler

(opplag, seertall og lyttertall) og eierskapsgrensene (1/3 på nasjonalt nivå, 60 pst. på regionalt nivå) følger av selve loven.

### 3.2 Høringsnotatet

Med henvisning til regjeringserklæringen og omtale i Prop. 1 S (2014–2015) foreslo Kulturdepartementet å samle tilsynet med oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet i Konkurransetilsynet.

Departementet la til grunn at dette tilsier at reguleringen av eierkonsentrasjon på medieområdet bør tilpasses konkurranserettens øvrige system og Konkurransetilsynet som håndhevingsorgan.

Videre slo departementet fast at dagens medieeierskapslov ikke er tilpasset utviklingen innenfor teknologi og konkurranseforhold på medieområdet. Særlig ble det vist til at utviklingen av digital distribusjon har ført til omfattende endringer i bransjen, preget av innholdsmessig og teknisk konvergens. De teknologiske endringene følges og forsterkes av endrede brukervaner, og har gitt nye konkurranseflater både mellom formidlingsplattformer og bedrifter. Departementet la til grunn at denne utviklingen, som ennå må forventes å fortsette i lang tid framover, øker betydningen av robuste mediebedrifter med selvstendig økonomisk bærekraft.

Departementet konkluderte videre med at de endringene i medieeierskapsloven som ble vedtatt før sommeren i 2013 ikke bøter på dette. Selv om endringene gjør reguleringen noe mer fleksibel ved at deler av regelverket kan justeres uten lovendring, innebærer de ingen grunnleggende endring av reguleringsmodellen. Fortsatt skal adgangen til oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet avgjøres på bakgrunn av forhåndsdefinerte markeder og eierskapsgrenser. Kulturdepartementet mente at dette er en form for regulering som er uegnet for en sektor som er i rask og omfattende endring, og hvor den tidligere klare markedsinndelingen langt på vei er visket ut. Det ble derfor slått fast at disse lovendringene ikke vil bli satt i kraft.

I stedet la departementet til grunn at Nærings- og fiskeridepartementets forslag til endrede inngrepskriterier og velferdsstandard i konkurranselovens generelle bestemmelse om kontroll med foretakssammenslutninger (§ 16), jf. hørings sak av 12. mars 2015, vil åpne for at de relevante mediepolitiske hensynene vil kunne ivaretas innenfor rammene av konkurranserettslig metode.

Departementet redegjorde deretter nærmere for Konkurransetilsynets anvendelse av fusjonskontrollreglene i mediemarkeder, og konkret hvordan reduksjon i mediemangfold vil anses som en relevant skadevirkning når konkurransemyndighetene vurderer den konkurransemessige betydningen av en foretakssammenslutning.

Med henvisning til dette foreslo departementet å oppheve medieeierskapsloven.

### 3.3 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av høringsinstansene har ingen merknader eller støtter uttrykkelig forslaget om å oppheve medieeierskapsloven.

*Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet* hadde ingen merknader.

*Landslaget for lokalaviser (LLA), Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Norsk Redaktørforening (NR), Polaris Media og Schibsted* støtter forslaget i sin helhet. *Schibsted* mener at «[l]oven var utdatert allerede da den trådte i kraft, og medieutviklingen har hele tiden gått raskere enn alle senere forsøk på å oppdatere loven». *Schibsted* viser også til at «resten av Norden og svært mange andre europeiske land» klarer seg uten særregulering av medieeierskap. Samtidig presiseres det at det «gjenstår å se» om konkurranseloven «i praksis vil vise seg å være et mer hensiktsmessig lovverk til å ivareta mediepolitikkenes overordnede formål...».

*Amedia* støtter også forslaget om å oppheve medieeierskapsloven og overlate reguleringen til konkurranseloven. Selskapet uttaler også at høringsnotatet «gir et godt grunnlag for en fremtidig regulering av fusjoner og oppkjøp i mediesektoren». Samtidig etterlyser *Amedia* en del avklaringer, bl.a. om hvilke medier som vil inngå i ulike markeder.

Flere av representantene for bransjen viser til den pågående omveltningen i bransjen der «[m]edievaner endres så å si over natten, annonsekroner flyttes til nye mediekanaler, og inntektene faller raskt i tradisjonelle mediebedrifter» (MBL). Særlig vises det til at norske medier i økende grad konkurrerer med internasjonale aktører som Google og Facebook, og at dette må tas i betraktning ved markedsavgrensningen i fusjonssaker. Både *Amedia*, *Mediebedriftenes Landsforening*, *Polaris Media* og *Schibsted* har merknader i denne retningen.

*Norsk Redaktørforening (NR)* «har ingen sterke innvendinger mot at medieeierskapsloven



oppheves» og støtter forslaget til endringer i konkurranseloven. NR ser at sterk eierkonsentrasjon kan påvirke medie- og meningsmangfoldet, men er skeptisk til muligheten for å «ivareta dette aspektet gjennom lovreguleringer og egen tilsyn som skal håndheve forhåndsdefinerte grenser og terskelverdier». NR mener videre at det er «lite som tyder på at det norske mediemangfoldet per i dag er truet som følge av oppkjøp, fusjoner og monopoltendenser» og at det heller ikke er «klare tegn som tyder på at eierstrukturen utgjør noen trussel for den redaksjonelle uavhengighet».

Et par av høringsinstansene går ikke uttrykkelig imot å oppheve medieeierskapsloven, men har likevel større eller mindre innvendinger til forslaget. *Advokatforeningen* er enig i innvendingene mot dagens medieeierskapslov, men er likevel skeptisk til å innføre særskilte føringer i forarbeidene til konkurranseloven om fusjonskontrollen på medieområdet og mener at dette «innebærer et brudd med harmoniseringslinjen allerede før den er gjennomført». Advokatforeningen anbefaler i stedet å vurdere om det bør innføres en særbestemmelse i konkurranseloven som gir Konkurransetilsynet anledning til vurdere mediemangfold, i tillegg til rene konkurransehensyn, når tilsynet vurderer mediefusjoner.

*Medietilsynet* tar ikke uttalt stilling til spørsmålet om medieeierskapsloven skal oppheves, men er likevel overveiende kritisk til forslaget. På den ene siden sier tilsynet seg enig i at det er «behov for mer treffsikre og fleksible løsninger for regulering av medieeierskap». På den annen side mener MT at «det i høringsnotatet ikke er redegjort tilstrekkelig for hvordan den foreslåtte endringen av inngrepsvilkåret i konkurranseloven § 16 kan sikre mediemangfoldet». Mer konkret mener MT at det bør «synliggjøres at hensynet til mediemangfold kan være et selvstendig inngrepsgrunnlag etter konkurranseloven, og [...] sikres at dette i praksis blir vektlagt i tilstrekkelig grad når Konkurransetilsynet vurderer foretakssammenslutninger på medieområdet». I tillegg mener MT at hensynet til mediemangfoldet bør «inntas i konkurranselovens formålsbestemmelse». Medietilsynet mener også tilsynets konsultasjonsoppgave ovenfor Konkurransetilsynet ved vurdering av mediefusjoner bør lovfestes, og at Medietilsynet gis hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger der dette er nødvendig for tilsynets vurdering.

Noen få av høringsinstansene går uttrykkelig imot å oppheve medieeierskapsloven. Dette gjelder *LO*, *Norsk Journalistlag* og *Familie & Medier*. *LO* ønsker å opprettholde en særskilt medie-

eierskapslov «for å sikre mediemangfold og motvirke en for sterk eierkonsentrasjon i mediene». *LO* begrunner ikke synspunktet ut over at de ikke «finder ... at departementets argumenter for å oppheve medieeierskapsloven er tilstrekkelige». *Norsk Journalistlag (NJ)* går også imot forslaget og mener bl.a. at «[f]orslaget er ikke i tilstrekkelig grad tilpasset de spesielle mediepolitiske hensyn som må legges til grunn ved oppkjøp og fusjoner på medieområdet». Særlig mener *NJ* at mangelen på konkrete terskelverdier i konkurranseloven vil gi et for uforutsigbart regelverk på området. *NJ* etterlyser også en avklaring av «hvordan hensynet til mediemangfold skal vurderes av Konkurransetilsynet» og «hvordan markedene skal defineres». *NJ* mener at forslaget i praksis vil innebære en liberalisering av regelverket og frykter derfor for mangfoldet. *Familie & Medier* går også imot forslaget og viser til at det er viktig å opprettholde 1/3-grensen nasjonalt og 60 pst-grensen regionalt «for å sikre et bredest mulig Eiermiljø i Norge».

### 3.4 Departementets vurdering

#### 3.4.1 Generelt

Regjeringens politiske plattform slår fast at: «Regjeringen vil legge til rette for god nyhetsproduksjon og en bredt anlagt offentlig samtale i fremtidens digitale mediesamfunn.» Å fremme mediemangfold er et mål som det er bred politisk oppslutning om og som også er forankret i Grunnloven § 100 og Artikkel 10 i Den europeiske menneskerettskonvensjon.

Det såkalte «infrastrukturkravet» i Grunnloven § 100 sjettede ledd slår fast at: «Det påligger Statens Myndigheter at legge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.» Det følger videre av forarbeidene<sup>1</sup> til bestemmelsen at den innebærer et særlig ansvar for de institusjonelle forutsetningene for mangfold:

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

Regjeringen ser det derfor som en sentral oppgave å verne om mediemangfoldet, inkludert et mangfoldig og spredt eierskap i norske medier. Det er likevel viktig at dette gjøres på en måte

<sup>1</sup> St.meld. nr. 26 (2003–2004), s. 11.

som er effektiv, treffsikker og som ikke legger unødvendige byrder på bransjen.

Gjeldende medieeierskapslov er imidlertid lite treffsikker i møte med et svært dynamisk mediemarked. Etter departementets vurdering er den ikke tilpasset de endringene som har skjedd i distribusjonsteknologi og mediemarkeder, og for lite fleksibel til å være treffsikker i konkrete saker.

I dag vurderer to tilsynsorganer, Konkurransetilsynet og Medietilsynet, saker om oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet. Dette er ressurskrevende både for myndighetene og bransjen. Forslaget om å oppheve medieeierskapsloven vil derfor innebære en forenkling for både mediebedriftene og staten, fordi en og samme foretakssammenslutning kun vil behandles etter konkurranseloven og av Konkurransetilsynet.

Departementet viser også til at det har vært få saker etter medieeierskapsloven de siste 10 årene, enda færre saker hvor det er fattet vedtak om inngrep og bare ett enkelt tilfelle hvor behandlingen har fått et annet utfall enn Konkurransetilsynets behandling av samme sak. Siden 2004/2005 har Medietilsynet vurdert i alt 21 saker, hvorav ti har vært søknader om forhåndsklarering (som alle har blitt innvilget). I bare to saker har Medietilsynet fattet vedtak om inngrep, og i begge tilfeller ble vedtaket omgjort av Klagenemnda for mediasaker. I den ene saken, A-pressens erverv av Mecom Europe, ble det endelige utfallet identisk med Konkurransetilsynets vedtak i samme sak. I bare én sak, etableringen av Media Norge, endte behandlingen etter medieeierskapsloven med et annet resultat enn behandlingen etter konkurranseloven. Mens Konkurransetilsynet godtok fusjonen på vilkår som skulle sikre kunder og konkurrenter tilgang til trykkeritjenester, stilte Medieklagenemnda vilkår om nedsalg i Adresseavisen og Harstad Tidende-gruppen, samt om at det ble etablert uavhengige stiftelser for Aftenposten, Bergens Tidende, Fædrelandsvennen og Stavanger Aftenblad.

Selv om dette viser at vurderingene etter de to lovene *kan* slå ulikt ut i enkeltsaker, er hovedinntrykket stor grad av overlapp mellom de to regelverkene. Det vises her også til redegjørelsen for Konkurransetilsynets anvendelse av fusjonskontrollreglene i mediemarkeder nedenfor. Oppsummert legger Kulturdepartementet til grunn at fordelene med å ha et eget lovverk og tilsyn på området ikke står i forhold til de regulatoriske og administrative kostnadene for staten og næringslivet ved et slikt dobbeltsporet system.

Et klart flertall av høringsinstansene støtter i all hovedsak forslaget om å oppheve medie-

eierskapsloven. Dette inkluderer alle medienes hovedorganisasjoner med unntak av Norsk Journalistlag. Etter departementets vurdering gir høringen derfor et solid grunnlag for å gå videre med forslaget.

De av høringsinstansene som er skeptiske til forslaget, viser først og fremst til at høringsnotatet ikke gjør tilstrekkelig rede for hvordan hensynet til mediemangfold kan ivaretas gjennom konkurranseretten. Enkelte etterlyser også andre avklaringer, bl.a. om markedsavgrensningen etter konkurranseloven, og større forutsigbarhet om konsekvensene av de foreslåtte endringene.

I det følgende vil departementet derfor redegjøre i noe større detalj om hvordan mediemangfold vil bli ivaretatt innenfor Konkurransetilsynets fusjonskontroll, og konkret om konsekvensene av de foreslåtte endringene i konkurranseloven.

#### 3.4.2 *Nærmere om Konkurransetilsynets anvendelse av fusjonskontrollreglene i mediemarkeder*

##### *Gjeldende fusjonskontrollregler*

Selv om medieeierskapsloven og konkurranselovens regler om fusjonskontroll har ulikt uttalt formål, er de tett beslektede regelverk som begge setter grenser for næringslivets mulighet for å gjennomføre oppkjøp eller sammenslåinger som vil ha ulike samfunnsmessige skadevirkninger.

Etter gjeldende regler skal Konkurransetilsynet «forby foretakssammenslutninger som vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål.» Formålet med konkurranseloven er effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom virksom konkurranse. I praksis vil Konkurransetilsynet foreta en grundig analyse av hvilke markeder som berøres, hvordan konkurranseforholdene er på de berørte markedene, og hvilke endringer som skjer som følge av foretakssammenslutningen. Dersom transaksjonen medfører at konkurransen begrenses vesentlig, eller at en allerede vesentlig begrenset konkurransesituasjon forverres, vil lovens konkurransebegrensningsvilkår normalt være oppfylt. I så fall vil tilsynet gå over til å vurdere vilkåret om foretakssammenslutningen medfører samfunnsmessige effektivitetsgevinster som vil veie opp effektivitetstapet som oppstår ved begrenset konkurranse.

Når konkurransemyndighetene vurderer den konkurransemessige betydningen av en foretakssammenslutning, er det ikke bare fusjonens mulige virkninger på pris som vurderes. Betyd-

ningen for produktkvalitet er også et viktig tema. Produktmangfold eller produktutvalg er en del av denne kvalitetsvurderingen. I denne kvalitetsvurderingen vil også mediemangfold bli vektlagt i alle saker der dette er aktuelt. Ett eksempel er foretakssammenslutningen mellom A-pressen AS og Mecom Europe AS (Edda Media AS), jf. Konkurransetilsynets vedtak av 28. juni 2012:

«Samtidig vil felles eierskap føre til at avisene ikke har insentiver til å dekke samme nyheter og aktuelle tema. Fraværet av konkurranse vil således kunne føre til redusert ytrings- og meningsmangfold, mindre uavhengig gravende journalistikk og mindre redaksjonelt politisk mangfold. Som tidligere beskrevet er Varden og Telemarksavisa nære substitutter og konkurrenter. Felles eierskap vil dermed føre til redusert mangfold av informasjonskilder og ytringskanaler som opptrer uavhengig av hverandre i deknningen av aktuelle nyheter og tema. I denne saken mener Konkurransetilsynet at hensynet til uavhengige informasjonskanaler og ytringskanaler minst må veies like tungt som en eventuell positiv gevinst av at avisene blir mer diversifisert.»

Foretakssammenslutningen ble godkjent, men partene ble pålagt å selge enkelte aviser.

Dette viser at Konkurransetilsynet allerede i dag legger vekt på hensynet til mediemangfold og ytringsfrihet i saker om oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet, og at konkurranseloven derfor rent faktisk også ivaretar mediepolitiske hensyn.

Departementet understreker at hensynet til mediemangfold er et sentralt politisk mål, som det er tverrpolitisk enighet om, og som er forankret i både Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon. Begrepet er drøftet nærmere under punkt 3.2 i Kulturdepartementets høringsnotat.

Oppheving av medieieierskapsloven vil innebære en forenkling av tilsynet med mediemangfold, ved at dette håndteres av Konkurransetilsynet, gjennom håndhevingen av konkurranselovens fusjonskontrollregler. I forarbeidene til konkurranseloven, jf. Prop. 37 L (2015–2016), slås det derfor fast at Konkurransetilsynet ved behandling av foretakssammenslutninger vil måtte vurdere om tap av mediemangfold gir grunnlag for inngrep, i saker der dette er relevant.

Flere av representantene for mediebransjen stiller i høringen spørsmål om forslaget i nødvendig grad tar hensyn til de raske og omfattende

endringene i teknologi og konkurranseforhold i mediebransjen. Generelt kan det til dette sies at konkurranseloven vil være et mer treffsikkert virkemiddel enn medieieierskapsloven. Fordelen med medieieierskapsloven er at forhåndsdefinerte markeder og terskler for hvilke markedsandeler foretakene kan fusjonere eller kjøpe seg opp til, gir forutsigbarhet om hvilke fusjoner og oppkjøp som kan risikere å bli stanset. Ulempen er at de lovbestemte markedsdefinisjonene fort blir utdaterte og ikke følger med i utviklingen av bransjen. Inngrep etter konkurranseloven skjer på grunnlag av en konkret analyse av hvilke markeder som berøres, hvordan konkurranseforholdene er på de berørte markedene og hvilke endringer som skjer som følge av foretakssammenslutningen. Analysen skjer på grunnlag av informasjon som innhentes i markedet, og gjennom bruk av beste tilgjengelige analysemetodikk. Dermed vil for eksempel utviklingen av nye medieprodukter og nye reklamekanaler eller endringer i konkurranseforhold mellom markedssegmenter, være en naturlig del av en analyse etter konkurranseloven.

Sammenlignet med medieieierskapsloven, gir konkurranseloven derfor en fusjonskontroll som i langt sterkere grad er basert på markedsforholdene slik de er i det relevante markedet på vedtakstidspunktet. Medieieierskapsloven kommer imidlertid i tillegg til konkurranselovens fusjonskontroll og gir mediebedriftene i realiteten en dobbelt inngrepsrisiko, der de må forholde seg både til de forutsigbare, men utdaterte reglene i medieieierskapsloven, og til den mer markedsnære og konkrete analysen fra Konkurransetilsynet.

Flere høringsinnspill etterspør avklaringer av hvordan Konkurransetilsynet vil vurdere mediefusjoner, hvilke utfall konkurranseloven vil gi i enkeltsaker og hvilke utviklingstrekk Konkurransetilsynet vil ta hensyn til ved behandlingen av fusjonsaker i fremtiden. Departementet vil påpeke at konkurranseloven ikke inneholder slike forhåndsavklaringer for noen bransjer, heller ikke mediebransjen. Det er ingen grunn til å endre dette ved en oppheving av medieieierskapsloven, nettopp fordi slike føringer på hvilket faktum Konkurransetilsynet skal legge til grunn ved behandlingen av fremtidige saker fort blir like utdatert som markedsinndelingene i medieieierskapsloven. Konkurransetilsynet må som understreket behandle hver ny foretakssammenslutning etter konkurranseloven på grunnlag av de faktiske forhold i saken. Partene og andre aktører som blir pålagt å gi tilsynet informasjon, må gjøre rede for

det de oppfatter som berørte markeder og hvordan disse fungerer på tidspunktet for foretakssammenslutningen. Videre vil de ha anledning til å gi uttrykk for hvilke virkninger foretakssammenslutningen etter deres oppfatning vil få. Dette sikrer Konkurransetilsynet oppdatert informasjon om markedet, konkurranseforholdene, og de eventuelle skadevirkningene for både priser og mangfold fusjonen vil lede til.

I denne sammenheng må Konkurransetilsynet også innhente relevant informasjon og vurderinger av konsekvenser for mediemangfoldet fra Medietilsynet. Departementet ser imidlertid ikke behov for å regulere forholdet mellom de to tilsynsorganene nærmere. Medietilsynet er statens ekspertorgan innen mediemangfold. Konkurransetilsynet konsulterer regelmessig ulike statlige myndigheter og tilsyn, ved behandling av saker etter konkurranseloven. Dette vil også måtte gjøres i mediasaker. Dette er imidlertid et prosessuelt forhold – knyttet til Konkurransetilsynets utredningsplikt etter forvaltningsloven – som ikke bør lovreguleres nærmere. Ansvaret for å vurdere virkningen av en mediefusjon skal ligge hos Konkurransetilsynet. Prosessen skal gjennomføres innen stramme lovbestemte frister. Særskilt lovregulering av Konkurransetilsynets dialog med andre statsorganer som ledd i saksforberedelsen, vil lett skape uklare ansvarsforhold. Dette vil departementet unngå. I den grad Medietilsynet har behov for taushetsbelagte opplysninger, legger departementet til grunn at dette kan løses i dialog mellom tilsynene, der Konkurransetilsynet er ansvarlig for å innhente opplysninger som ledd i sin alminnelige behandling av saken.

Advokatforeningen advarer mot en annen materiell og prosessuell behandling av mediasaker enn saker fra andre markeder etter konkurranseloven. Men foreningen viser også til at artikkel 21 nr. 4 i EUs fusjonskontrollforordning åpner for nasjonal beskyttelse av mediemangfold også når en foretakssammenslutning faller innenfor Europakommisjonens jurisdiksjon og dermed utenfor nasjonal fusjonskontroll. Foreningen mener at denne bestemmelsen indikerer at en i EU har lagt til grunn at alminnelig fusjonskontroll ikke er tilstrekkelig til å ivareta mediemangfold. Departementet ser annerledes på dette. Artikkel 21 gir på avgrensede områder nasjonalstatene i EU og EFTA adgang til å stanse foretakssammenslutninger som er godkjent av Europakommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan. Dette innebærer verken noen EØS-rettslig plikt til å ha særregulering på de områdene som dekkes av artikkel 21, herunder mediemangfold, eller noen mate-

riell vurdering av om artikkel 2 nr. 3 gir eller ikke gir tilstrekkelig rettslig beskyttelse av for eksempel mediemangfold. Bestemmelsens funksjon er å sikre nasjonalstatene kontroll med blant annet vernet av mediemangfold, og ikke å gi føringer på om eller hvordan dette skal ivaretas. Bare et begrenset antall medlemsstater i EU har egne regler for å ivareta mediemangfold. Departementet deler imidlertid Advokatforeningens skepsis mot ulik materiell eller prosessuell behandling av fusjonssaker i mediebransjen, sammenlignet med saker fra resten av næringslivet. Formålet med å oppheve medieeierskapsloven er nettopp å oppnå slik likebehandling.

Flere av de som er skeptiske til forslaget, inkludert LO og Norsk Journalistlag, uttrykker bekymring for at forslaget innebærer en liberalisering som åpner for skadelig eierkonsentrasjon. Selv om man i konkurranseloven ikke har tilsvarende markedsandelsterskler som i dagens medieeierskapslov, vil mediemangfold inngå i vurderingen av om foretakssammenslutningen begrenser konkurransen. Man kan også tenke seg at inngrep kan skje mot fusjoner som leder til lavere markedsandeler enn de som er nedfelt i medieeierskapsloven. Videre kan en legge til grunn at det såkalte «trektørprinsippet», som har vært sentralt for å vurdere om mangfoldet i mediemarkedet er tilstrekkelig, i praksis blir oppfylt under konkurranseloven. En reell reduksjon i antall kanaler og redaksjonelt uavhengige stemmer som leder til at man går fra tre til to aktører i markedet er normalt ikke i kundenes interesse, og vil normalt gi grunnlag for å gripe inn etter konkurranseloven. Etter departementets vurdering er det derfor ikke grunn til å frykte at en oppheving av medieeierskapsloven vil åpne for betydelig økt eierkonsentrasjon i mediesektoren.

#### *Særlig om de foreslåtte endringene i fusjonskontrollen*

Etter gjeldende § 16 første ledd i konkurranseloven skal en foretakssammenslutning stanses dersom den fører til at konkurransen blir vesentlig begrenset, eller dersom konkurransen allerede er vesentlig begrenset og dette forsterkes ytterligere. Dette er foreslått endret til at inngrep skal skje dersom en foretakssammenslutning «i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes.» Endringsforslaget innebærer at fusjonskontrollen går bort fra totalvelferdsstandarden for å vurdere effektivitetsgevinster, og over til en konsumentvelferds-

standard. Etter denne standarden vil kun effektivitetsgevinster som kommer konsumentene til gode kunne veie opp for foretakssammenslutningens negative virkning på konkurransen.

For det første vil departementet påpeke at forslaget til ny utforming innebærer at fusjonskontrollbestemmelsen harmoniseres innholdsmessig med tilsvarende bestemmelse i EUs fusjonsforordning, nærmere bestemt artikkel 2 nr. 3 i rådsforordning nr. 139/2004 av 20. januar 2004 om tilsyn med foretakssammenslutninger. Forordningen er inntatt i EØS-avtalen, og denne bestemmelsen er lagt til grunn ved utforming av de fleste nasjonale fusjonskontrollregimer i EU. Forslaget har derfor ikke til hensikt å erstatte medieeierskapsloven og innebærer heller ikke noen ny de facto særregulering av fusjonskontrollen på medieområdet. Akkurat som i dag vil foretakssammenslutninger i mediebransjen etter forslaget bli behandlet etter de samme konkurranserettslige normer som andre bransjer i Norge.

Lovendringsforslaget antas å få begrenset praktisk betydning i fremtidige fusjonssaker, både med hensyn til hvilke og hvor mange saker det gripes inn mot. Forskjellen fra gjeldende rett antas generelt å være mer av teoretisk enn praktisk betydning, men visse saker vil kunne bli ulikt behandlet med ny regel.

Regelen om at bedriftsinterne innsparinger skal kunne oppveie konkurranseskadevirkninger, som for eksempel tap av mediemangfold, er i dag et viktig argument for å fortsatt ha en egen lov om medieeierskap. Også i dag vurderes tap av mangfold som mulig konsekvens av at konkurransen begrenses, men dette vil inngå i en samlet samfunnsøkonomisk vurdering, der skadevirkninger ved tap av mediemangfold vil kunne oppveies bl.a. av bedriftsinterne effektivitetsgevinster som utløses av foretakssammenslutningen. Forslaget om å endre § 16 første ledd innebærer derfor at konkurranseloven nå vil gi et bedre vern mot at mediemangfoldet svekkes gjennom fusjoner og oppkjøp. Forklaringen er at endringen av effektivitetsforsvaret fra totalvelferdsstandard til konsumentvelferdsstandard innebærer at tap av mediemangfold som følge av begrenset konkurranse blir en skadevirkning for konsumentene som kan legges til grunn for et inngrepsvedtak, men uten at bedriftsinterne innsparinger kan oppveie tap av mangfold. Omleggingen vil derfor fjerne faren for at fusjoner og oppkjøp vil bli akseptert av Konkurransetilsynet med henvisning til at bedriftsinterne innsparinger veier opp for skader på mediemangfoldet.

## 4 Lov om åpenhet om eierskap i medier

---

### 4.1 Gjeldende rett

Medieeierskapsloven § 7 slår fast at Medietilsynet skal «bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforhold i norske medier» og at «Medietilsynet skal hvert år utarbeide årsmelding om sin virksomhet etter denne lov. Meldingen skal sendes departementet innen utgangen av mars det påfølgende år».

Opplysningsplikten som er regulert i loven § 13 sikrer tilsynet den informasjonen som er nødvendig for å kunne ivareta sin informasjonsoppgave etter § 7.

§ 13 lyder i dag:

«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 [...]

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.»

Med unntak av kravet om årlig melding til Kulturdepartementet, er det ikke fastlagt i medieeierskapsloven hvordan Medietilsynet konkret skal løse sitt informasjonsoppdrag. Per i dag bruker tilsynet flere ulike virkemidler:

- Medietilsynets årsmelding om eierskap; tall og fakta om status og utvikling for norsk medieeierskap, samt artikler om aktuelle eierskapsaker og andre relevante temaer
- Medietilsynet.no, herunder medieregisteret
- Foredrag om medieeierskap for skoleelever/studenter, bransje, politikere mv.

- Kronikker, artikler og bidrag til eksterne rapporter mv.

For å utføre disse oppgavene innhenter Medietilsynet informasjon om mediene og deres eiere via ulike kilder. I tillegg til mediekonsernernes årsrapporter, offisielle opplagstall fra Norsk Opplagskontroll og TNS Gallups offisielle seer- og lytter-tall, innhentes informasjon fra den enkelte avisutgiver om foretakets aksjonærer/eiere og eierandeler som foretaket har i andre medieforetak. Samtidig innhentes informasjon om andre relevante forhold, som avisens utgivelsesfrekvens, finansieringsform (betalavis/gratisavis) og publisering på ulike plattformer (papir/internett). Disse opplysningene innhentes gjennom et eget skjema som tilsynet sender virksomhetene.

#### 4.2 Høringsnotatet

I tilknytning til forslaget om å oppheve medieeierskapsloven, drøftet høringsnotatet spørsmålet om offentlighetens innsyn i eierforhold på mediesektoren, og om det burde opprettholdes en lovregulering som sikret innsyn i eierforholdene i mediene. Departementet slo fast at det er viktig å vite hvor informasjonen kommer fra og hvilke interesser som står bak for å kunne ta stilling til den informasjonen som formidles gjennom mediene. Departementet viste også til at betydningen av åpenhet om eierskap i mediene, «transparency», har blitt et mer sentralt begrep i EUs mediepolitikk de senere år.

Departementet drøftet videre om Medietilsynets arbeid med og tilgang til oppdaterte opplysninger kunne bli vanskeliggjort dersom dagens hjemmel til å innhente opplysninger om eierforhold bortfaller. Departementet viste til pågående arbeid med å forbedre almenhetens tilgang til informasjon om eierskap som vil kunne imøtekomme en del av Medietilsynets behov, men slo fast at det er vanskelig å forutsi i hvilken utstrekning informasjonsbehovet vil bli ivaretatt før løsningene er ferdig utredet. Departementet foreslo derfor å opprettholde reglene om opplysningsplikt om eierforhold.

Departementet ba om høringsinstansenes synspunkter på om reglene burde inkorporeres i annen lovgivning eller gis i form av en egen lov om åpenhet og innsyn i medieeierskap. Departementet viste bl.a. til at en egen lov vil understreke viktigheten av å sikre åpenhet om eierforholdene i mediebransjen.

Departementet ba også særlig om høringsinstansenes synspunkter på om hjemmelen til å

innhente informasjon burde omfatte mer enn informasjon om eierforhold, som for eksempel informasjon om mediebruk og markedsforhold mv.

#### 4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene som uttaler seg går imot forslaget om en lov som skal sikre åpenhet om eierforholdene i mediesektoren. De av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget støtter det.

Forslaget får støtte av *Amedia, Landslaget for lokalaviser, Mediebedriftenes Landsforening, Medietilsynet, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Polaris Media og Schibsted Media Group*. *LO og Familie og Medier* uttaler seg ikke konkret til spørsmålet om videreføring av hjemler til å innhente informasjon om eierforhold, men ønsker å opprettholde dagens system med en egen medieeierskapslov.

Noen av de høringsinstansene som støtter forslaget har likevel merknader til enkelte deler av forslaget.

Når det gjelder adgangen til å gi nærmere forskrifter, ønsker *Landslaget for lokalaviser* at forskriftshjemmelen § 3 i utkastet til lov blir omformulert fra «kan» til at departementet «skal» gi forskrift om opplysningsplikt. *Norsk Redaktørforening* understreker at den senere forskriftsmessige reguleringen av dette spørsmålet, særlig når det gjelder mulktens størrelse, må tilpasses den type forseelser det her er snakk om, og også hensynta det enkelte mediums størrelse og økonomi.

Når det gjelder opplysningspliktens omfang, mener *Polaris Media* at det fremstår som unødvendig å lage en egen lovhjemmel for innhenting av informasjon om markedsforhold, oppslutning, utgivelsesfrekvens mv. og viser til at dette er tilgjengelig fra åpne kilder.

*Medietilsynet* uttaler at de ønsker å øke ambisjonsnivået med hensyn til publisering av rapporter om mediemangfold, og da vil ha behov for mer informasjon. Tilsynet legger til grunn at mye av informasjonen om mediebruk og markedsforhold er offentlig tilgjengelig i dag, men at en utvidet informasjonsplikthjemmel kan redusere de økonomiske konsekvensene for tilsynet.

*Justis- og beredskapsdepartementet (JD)* bemerker at implementering av internasjonale normer og regler om åpenhet om juridiske personers reelle rettighetshavere («beneficial owners») er under arbeid i forbindelse med oppfølgingen av anbefalingene fra Financial Action Task Force (FATF) og EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv (AML-

direktivet). JD påpeker at «dersom disse kravene skal reflekteres i en ny lov om åpenhet om eierskap i medier, så vil vi påpeke at FATFs anbefalinger og direktivet omfatter både eierskapsinformasjon og kontrollinformasjon i bredere forstand enn kun direkte juridisk eierskap. Kort sagt innebærer dette også 1) kjedeeierskap, der den juridiske personen eies helt eller delvis av en annen juridisk person som inngår i en selskapsstruktur, og 2) fysiske personer som utøver kontroll over den juridiske personen, herunder daglig leder og styret i den juridiske personen. I begge tilfeller er det springende punkt at de reelle rettighetshavere er de fysiske personer som gjennom eierskap, kjedeeierskap og/eller posisjoner i foretaket kan utøve innflytelse og/eller ha interesse i foretaket.» JD mener det bør fremgå noe klarere hvis en ny lov om åpenhet om eierskap i medier skal legge ovennevnte prinsipper til grunn. JD mener også det bør gå tydeligere frem av § 4 at det er påleggene om å gi opplysninger etter § 3 som skal kunne gi grunnlag for tvangsmulkt.

*Norsk Journalistlag (NJ)* støtter Justis- og beredskapsdepartementets forslag om at «Opplysningsplikten omfatter både informasjon om eierskap til norske medier og informasjon om personer som har ledende stillinger i foretak som utøver slik eierskap.»

*Medietilsynet (MT)* mener det er behov for en egen lov om åpenhet om medieeierskap, som vil synliggjøre betydningen av åpenhet på området. MT mener flere av tilsynets oppgaver bør angis i loven, at loven bør utvides til også å angi hva slags informasjon om mediernes eiere m.v. som skal være tilgjengelig for publikum, og at MT jevnlig skal informere offentligheten om status for mediemangfoldet i Norge. MT mener det også bør vurderes om medieforetak skal pålegges å publisere informasjon om sine eiere.

#### 4.4 Departementets vurderinger

##### *Behovet for åpenhet om eierforhold i norske medier*

Mediene utøver en kanalvokterfunksjon i den forstand at de påvirker hva som skal bringes fram for offentligheten. For å kunne ta stilling til den informasjonen som formidles gjennom mediene, er det viktig å vite hvor informasjonen kommer fra og hvilke interesser som står bak. Kunnskap om mediene – inkludert om eierskap, oppkjøp og maktforhold – er viktig for at vi som mediebrukere skal være oppmerksomme på hvilke avsnidere og interesser som står bak, og for at vi skal kunne vurdere budskapenes relevans og verdi

som grunnlag for egen meningsdannelse. Muligheten for en informert offentlig debatt om medieeierskap motvirker at skjulte eierinteresser kan utøve innflytelse på samfunnsdebatten, og kan virke forebyggende mot utilbørlig påvirkning av mediernes innhold og bidra til å ivareta mediernes redaksjonelle frihet.

Åpenhet om eierskap i mediene har også i internasjonal sammenheng blitt et mer sentralt begrep de senere årene, på linje med mediefrihet og pluralisme/mangfold. I sin resolusjon om mediefrihet fra 2013<sup>2</sup> tar EU-parlamentet til orde for å fremme større åpenhet om medieeierskap, blant annet i form av tiltak fra EU-kommisjonens side som konkrete bestemmelser i AMT-direktivet:

«35. Calls on the Commission to include in the evaluation and revision of the AVMSD also provisions on transparency on media ownership, media concentration, conflict of interest rules to prevent undue influence on the media by political and economic forces, and independence of media supervisory bodies; calls on the Commission to launch the communication implementing the Media Pluralism Monitoring Tool indicators for media pluralism in the EU Member States [...].»

Parlamentet uttrykker en generell bekymring når det gjelder nivået for åpenhet om eierskap i Europa:

«41. Expresses concern at the lack of transparency in media ownership in Europe, and consequently calls on the Commission and the Member States to ensure transparency in media ownership and management and to take initiatives in this field, notably by requiring broadcast, print and similar media to submit to national media authorities, company registers and the public sufficiently accurate and up-to-date ownership information so as to allow identification of the beneficiary and ultimate owners and co-owners of media outlets, their CVs and their financing, [...] believes that transparency of ownership is an essential component of media pluralism; calls on the Commission to monitor and support progress to promote greater exchange of information on media ownership;»

<sup>2</sup> European Parliament resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU

Videre har Europarådet sluttet seg til to rekommandasjoner (1994<sup>3</sup>/2007<sup>4</sup>) som vektlegger viktigheten av åpenhet. Flere av bestemmelsene i anbefalingen fra 2007 adresserer åpenhet om medieeierskap konkret, og særlig vektlegges hensynet til publikums interesser i denne sammenhengen.

Europarådets parlamentariske forsamling har også i 2015 vedtatt en resolusjon og rekommandasjon om åpenhet om medieeierskap (Recommendation 2074 (2015), Resolution 2065 (2015)). Her fokuseres det særlig på at transparens om eierforhold må sikres når det gjelder skjult og indirekte eierskap i og kontroll over medieforetak. Og at aktuell informasjon bør innhentes og gjøres tilgjengelig av en uavhengig mediemyndighet.

Anbefalingene om at informasjonen om eierforhold samles inn og gjøres tilgjengelig av uavhengige mediemyndigheter, har sammenheng med at det i praksis vil være krevende for den enkelte selv å innhente og systematisere oppdatert informasjon om eierforholdene.

Departementet mener derfor at det er viktig å opprettholde et system der informasjon om eierforhold på mediesektoren blir innhentet, systematisert og tilgjengeliggjort for allmennheten. Departementet legger videre til grunn at denne oppgaven fortsatt bør ligge hos Medietilsynet, som er statens fagorgan på medieområdet og som allerede forvalter en rekke ulike virkemidler som har som formål å fremme mediemangfoldet.

I sammenlignende undersøkelser om status for åpenhet om medieeierskap i europeiske land har Norges system tidligere blitt trukket frem som en «best practice»-modell, jf. rapport av 22. oktober 2012 fra Access Info Europe til High Level Group on Media Freedom and Pluralism om status for åpenhet om medieeierskap i 19 europeiske land. Regjeringen ønsker å bidra til at Norge fortsatt kan være et foregangsland på dette området.

Medietilsynets oppgaver knyttet til å fremme åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforhold i norske medier foreslås derfor opprettholdt i § 3 i utkastet til lov om åpenhet om eierskap i medier.

#### *Behovet for en hjemmel for Medietilsynet til å kreve opplysninger om eierskap mv*

Når det gjelder spørsmålet om behov for en lov hjemmel om opplysningsplikt til Medietilsynet, har departementet vurdert det pågående arbeidet med å bedre allmenhetens tilgang til opplysninger, inkludert etablering av et norsk offentlig eierskapsregister, revisjon av hvitvaskingsregelverket, og gjennomføring av krav om registrering av «ultimate beneficial ownership» i henhold til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og anbefalingene fra Financial Action Task Force. Departementet legger til grunn at dette arbeidet trolig vil bedre Medietilsynets tilgang til opplysninger om eierforhold, og redusere behovet for særskilt lov hjemmel. Før løsningene er utredet og etablert er det likevel vanskelig å forutsi i hvilken utstrekning Medietilsynets behov vil bli ivaretatt. Særlig gjelder dette tilgangen til oppdaterte opplysninger, og til opplysninger om eierforhold ved bruk av andre organisasjonsformer enn aksjeselskap.

Departementet legger også vekt på at videreføring av regler om åpenhet om medieeierskap i lovs form vil understreke viktigheten av dette spørsmålet, hvor Norge i dag er langt fremme. Departementet viser også til at forslaget har fått bred støtte i høringen.

På denne bakgrunn foreslår departementet at reglene om opplysningsplikt om eierforhold opprettholdes.

Når det gjelder spørsmålet om opplysningspliktens omfang, vil Medietilsynet, i tillegg til opplysninger om eierforhold, også kunne ha behov for opplysninger om mediebruk og markedsforhold. Departementet ba derfor særskilt om høringsinstansenes innspill til om hjemmelen til å innhente opplysninger også burde omfatte slike forhold, eksempelvis opplysninger om oppslutning, utgivelsesfrekvens og finansieringsform (betalings- eller gratisavis) mv. Enkelte av høringsinstansene kommenterer spørsmålet. *Polaris Media* mener det fremstår som unødvendig å lage en egen lov hjemmel for innhenting av slike opplysninger og viser til at dette finnes tilgjengelig fra åpne kilder. *Medietilsynet* uttaler på sin side at de ønsker å øke ambisjonsnivået med hensyn til publisering av rapporter om mediemangfold, og da vil ha behov for mer informasjon. Tilsynet legger til grunn at mye av informasjonen om mediebruk og markedsforhold er offentlig tilgjengelig i dag, men at en utvidet opplysningsplikt hjemmel kan redusere de økonomiske konsekvensene for tilsynet.

<sup>3</sup> Recommendation No. R (94) 13 of the Committee of Ministers on measures to promote media transparency

<sup>4</sup> Recommendation (2007) 2 of the Committee of Ministers on media pluralism and diversity of media content



Høringen underbygger at opplysninger om mediebruk og markedsforhold er tilgjengelig fra åpne kilder. Departementet foreslår derfor ikke at opplysningsplikten utvides til også å omfatte slike forhold, i tillegg til opplysninger om eierforhold.

Enkelte høringsinstanser kommenterer også det nærmere innholdet i opplysningsplikten om eierforhold. *Justis- og beredskapsdepartementet*, med tilslutning fra *Norsk Journalistlag*, viser til arbeidet med implementering av internasjonale normer og regler om åpenhet om juridiske persons reelle rettighetshavere («beneficial owners»), og mener det bør fremgå klarere av lovforslaget hvis en ny lov om åpenhet om eierskap i medier skal legge disse prinsippene til grunn.

Kulturdepartementet viser til at formålet med høringsforslaget var å opprettholde den opplysningsplikten knyttet til Medietilsynets informasjonsoppdrag som følger av gjeldende medieeierskapslov, jf. § 13 første ledd bokstav c). Forslaget hadde ikke til hensikt å implementere anbefalingene fra Financial Action Task Force (FATF) eller EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv (AML-direktivet). Derfor har de høringsinstansene som vil pålegges opplysningsplikt heller ikke hatt foranledning til å uttale seg særskilt om dette spørsmålet. Departementet foreslår derfor ikke nå noen utvidelse av opplysningsplikten. Departementet finner likevel grunn til å presisere at opplysningsplikten ikke er begrenset til formelt eierskap, men også vil omfatte opplysninger om samarbeidsavtaler som gir en avtalepart tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som eierskap. Departementet legger til grunn at dette er en videreføring av gjeldende rett og viser til at det følger av medieeierskapsloven §§ 2, 4 og 9 at loven også omfatter innflytelse på grunnlag av samarbeidsavtaler. Departementet understreker samtidig at det kan bli nødvendig å revurdere opplysningsplikten når resultatet av arbeidet med etablering av et norsk offentlig eierskapsregister foreligger og krav om registrering av «ultimate beneficial ownership» er gjennomført i Norge.

Opplysningsplikten knyttet til Medietilsynets informasjonsoppgaver, som i dag følger av medieeierskapsloven § 13 første ledd bokstav c), foreslås opprettholdt i § 4 i utkastet til lov om åpenhet om eierskap i medier.

#### Sanksjoner

I høringsnotatet foreslo departementet at Medietilsynet skal kunne ilegge den ansvarlige for oppfyllelsen av opplysningsplikten tvangsmulkt, jf. gjeldende § 14 i medieeierskapsloven. Muligheten

til å fatte vedtak om tvangsmulkt sikrer at vedtak med pålegg om å gi opplysninger overholdes. At det må fattes vedtak innebærer at tvangsmulkt ikke inntreffer som en automatisk konsekvens av at vedtak i medhold av loven ikke overholdes, men forutsetter et særskilt vedtak om dette. I høringen ga Justis- og beredskapsdepartementet uttrykk for at det bør gå tydeligere frem av § 5 at det er påleggene om å gi opplysninger etter § 4 som skal kunne gi grunnlag for tvangsmulkt. Departementet foreslår derfor en presisering av § 5 første ledd første punktum som tydeliggjør dette. For øvrig opprettholder departementet forslaget om illeggelse av tvangsmulkt.

#### Lovteknisk løsning

I høringsutkastet ba departementet om høringsinstansenes synspunkter på lovteknisk løsning og om reglene burde inkorporeres i annet egnet lovverk eller gis som en egen lov om åpenhet og innsyn i medieeierskap. Få av høringsinstansene kommenterer dette særskilt, men flere støtter forslaget til en egen lov som vil sikre åpenhet og transparens om eierforholdene i mediesektoren, *Amedia*, *Landslaget for lokalaviser*, *Schibsted* og *Medietilsynet* støtter forslaget om å innføre en ny lov om åpenhet om eierskap i mediene. *Medietilsynet* uttaler at de ikke kan se i hvilket annet regelverk det vil være hensiktsmessig å fastsette opplysningsplikthjemmelen.

Departementet opprettholder forslaget om at reglene om åpenhet om eierskap i norske medier gis ved en egen lov. I tillegg til å gi nødvendige hjemler til innhenting av informasjon, vil dette også understreke viktigheten av å sikre åpenhet om eierforholdene i mediebransjen.

## 5 Økonomiske og administrative konsekvenser

En oppheving av medieeierskapsloven og en samling av tilsynsansvaret i Konkurransetilsynet vil medføre administrative forenklinger for både det offentlige og næringslivet. For det offentlige vil samordningen trolig også innebære en viss reduksjon i forvaltningskostnader.

Forslaget til lov om åpenhet om eierskap i medier innebærer en videreføring av Medietilsynets oppgaver etter medieeierskapsloven § 7 første ledd bokstav b) og har derfor isolert sett ikke økonomiske eller administrative konsekvenser. Det samme gjelder videreføringen av bestemmelsene om opplysningsplikt.

## 6 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

### 6.1 Lov om oppheving av lov om eierskap i medier

Departementet foreslår at medieeierskapsloven oppheves i sin helhet og at dette skjer fra den tid Kongen bestemmer. Departementet mener at loven bør oppheves samtidig med ikrafttredelsen av de foreslåtte endringene i konkurranseloven, jf. Prop. 37 L (2015–2016) *Endringer i konkurranseloven (Konkurranselagenemnda, kartellforlik m.m.)*.

### 6.2 Lov om åpenhet om eierskap i medier

#### Til § 1

Bestemmelsen angir lovens formål, som er å sikre åpenhet om eierforholdene i norske medier.

#### Til § 2

Bestemmelsen angir lovens virkeområde og viderefører medieeierskapsloven §§ 3 og 4. Forarbeider og praksis knyttet til disse bestemmelsene er derfor relevant. Loven omfatter foretak som driver dagspresse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier, samt foretak som gjennom eierskap eller samarbeidsavtaler har innflytelse over slike foretak.

Foretaksbegrepet bygger på det tilsvarende begrepet i konkurranseloven. Praksis fra konkurransefeltet kan derfor være en relevant tolkningsfaktor.

Begrepe «fjernsyn» og «radio» må forstås på samme måte som samme begrep i kringkastingloven (lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester).

Elektroniske medier vil omfatte elektroniske tjenester som har tilsvarende formål og funksjon som dagspresse, fjernsyn eller radio, dvs. massemedier som tilbyr redigert formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. Dette innebærer at tjenester som sosiale medier og søkemotorer, eller rene distribusjonskanaler som f.eks. kabelselskaper og nettleverandører, ikke vil omfattes av virkeområdet.

#### Til § 3

Bestemmelsen fastsetter Medietilsynets oppgaver, og at tilsynet skal bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforholdene i

norske medier. Andre punktum slår fast at Medietilsynet skal innhente og systematisere informasjon om eierforholdene og gjøre informasjonen tilgjengelig for allmennheten. Bestemmelsen angir bare Medietilsynets oppgaver og gir ingen noe rettskrav på at tilsynet skal gjøre informasjon tilgjengelig. Spørsmålet om allmennhetens innsyn i Medietilsynets dokumenter reguleres på vanlig måte av offentleglova og annen lovgivning som gir allmennheten rett til innsyn.

Det vil være opp til tilsynet selv å vurdere nærmere hvordan informasjonsoppgaven bør ivaretas og hvilke virkemidler som er best egnet til å nå fram til et bredest mulig publikum. Mao opprettholdes ikke medieeierskapslovens krav om en årlig skriftlig rapport.

#### Til § 4

Første ledd etablerer en plikt til å oppgi de opplysninger Medietilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver etter loven, dvs. å skape større åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforholdene i norske medier, jf. § 3. Denne plikten påhviler enhver. Andre punktum slår fast at opplysningsplikten ikke er begrenset til informasjon om formelt eierskap, men også kan omfatte samarbeidsavtaler som gir en avtalepart tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som eierskap. Bestemmelsen viderefører opplysningsplikten i medieeierskapslovens § 13. Forarbeider og praksis knyttet til denne bestemmelsen er derfor relevant.

Andre ledd slår fast at opplysninger som kreves etter første ledd kan gis uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Bestemmelsen tilsvarende medieeierskapsloven § 13 fjerde ledd.

#### Til § 5

Paragrafen gir bestemmelser om tvangsmulkt.

Første ledd gir Medietilsynet kompetanse til å ilegge tvangsmulkt for å sikre at vedtak med pålegg om å gi opplysninger etter § 4 første ledd blir overholdt. Tvangsmulkt kan ikke ilegges dersom det er umulig for den som er ilagt opplysningsplikt å oppfylle denne plikten.

Av andre ledd fremgår at tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Ved løpende mulkt vil den løpe til det lovstridige forhold er rettet, det vil si at kostnadene med å opprettholde det lovstridige forholdet øker med varigheten.

I tredje ledd er det foreslått en lempningsregel. Regelen skal særlig ivareta situasjoner hvor det etter at vedtaket er fattet, inntreffer forhold som

tilsier at det ville være urimelig å forfølge vedtaket. Dette er ment å være en unntaksregel som kan benyttes som en sikkerhetsventil.

*Til § 6*

Bestemmelsen fastsetter at Medieklagenemnda er klageinstans for vedtak etter loven. Dette gjelder vedtak om opplysningsplikt etter § 4 og vedtak om tvangsmulkt etter § 5.

Etter forslaget vil klager på vedtak fattet i medhold av andre lovverk fortsatt følge forvaltningslovens hovedsystem om at klager blir behandlet av overordnet departement. For eksempel skal departementet behandle klager på Medietilsynets vedtak om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36.

Klagenemnda kan ikke omgjøre Medietilsynets vedtak etter eget tiltak.

*Til § 7*

Bestemmelsen slår fast at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet legger til grunn at loven bør tre i kraft fra samme tidspunkt som opphevingen av medieeierskapsloven, slik at Medietilsynets informasjonsoppgaver og hjemmel til å kreve opplysninger videreføres.

Kulturdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om oppheving av lov om eierskap i medier og ny lov om åpenhet om eierskap i medier.

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om oppheving av lov om eierskap i medier og ny lov om åpenhet om eierskap i medier i samsvar med et vedlagt forslag.

---

**A****Forslag****til lov om oppheving av lov om eierskap i medier**

## I

Lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier oppheves.

## II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

---

**B****Forslag****til lov om åpenhet om eierskap i medier****§ 1 Lovens formål**

Lovens formål er å sikre åpenhet om eierforhold i norske medier.

**§ 2 Lovens virkeområde**

Loven gjelder foretak som driver dagspresse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier, samt foretak som gjennom eierskap eller samarbeidsavtaler har innflytelse over slike foretak.

**§ 3 Medietilsynets oppgaver**

Medietilsynet skal bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforholdene i norske medier. Tilsynet skal innhente og systematisere informasjon om eierforholdene, og informasjonen skal gjøres tilgjengelig for allmennheten.

**§ 4 Opplysningsplikt**

Enhver plikter å gi Medietilsynet de opplysninger tilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver etter loven. Opplysningsplikten omfatter både opplysninger om eierskap i norske medier og opplysninger om samarbeidsavtaler som gir en avtalepart tilsvarende innflytelse over

det redaksjonelle produktet som eierskap. Opplysninger kan kreves gitt skriftlig eller muntlig innen en fastsatt frist.

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 granskning.

Departementet kan gi forskrift om omfanget og gjennomføringen av opplysningsplikten.

**§ 5 Tvangsmulkt**

For å sikre at vedtak etter § 4 første ledd overholdes, kan Medietilsynet ilegge den ansvarlige for oppfyllelsen tvangsmulkt. Tvangsmulkten tilfaller statskassen.

Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Ved løpende mulkt kan Medietilsynet bestemme at mulkten skal fastsettes for hver dag, uke eller måned som går etter at en fastsatt frist for oppfyllelse av plikten løper ut, uten at plikten er oppfylt. Ved tvangsmulkt i form av et engangs-

beløp kan Medietilsynet bestemme at mulkten skal betales når en fastsatt frist for oppfyllelse av plikten løper ut, uten at plikten er oppfylt.

Medietilsynet kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt tvangsmulkt, inklusive renter.

Departementet kan gi forskrift om ileggelse av tvangsmulkt, vilkår for tvangsmulkt, tvangsmulktens størrelse og renter ved forsinket betaling.

#### § 6 *Klageinstans*

Klager over Medietilsynets enkeltvedtak etter denne loven eller etter forskrift fastsatt i medhold av loven behandles av Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda).

Klagenemnda kan ikke av eget tiltak omgjøre Medietilsynets vedtak.

#### § 7 *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.







