



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Høringsnotat

Vår ref
12/2411

Dato
25.06.2015

HØRING – OPPHEVELSE AV MEDIEEIERSKAPSLOVEN

Kulturdepartementet legger med dette fram forslag om å oppheve medieeierskapsloven (lov av 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier), slik at kontroll med fusjoner og oppkjøp i mediesektoren bare behandles av Konkurransetilsynet. Høringsnotatet drøfter videre hvordan Nærings- og fiskeridepartementets forslag til endrede inngrepskriterier i konkurranseloven § 16 kan ivareta mediepolitiske hensyn og hvilke praktiske konsekvenser disse lovendringene vil ha for Konkurransetilsynets behandling av oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet.

Medietilsynets oppgaver knyttet til allmennhetens innsyn i medieeierskap og mediemangfold videreføres. Departementet foreslår derfor en lovbestemmelse som sikrer tilsynet den nødvendige tilgangen til informasjon for å ivareta denne oppgaven.

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

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 grunnverdier 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 2015 ble saken omtalt slik:

"I dag vurderer to ulike tilsyn – Konkurransetilsynet og Medietilsynet – saker om oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet. Dette er unødvendig ressurskrevende både for myndighetene og bransjen. Regjeringen legger vekt på effektivisering og forenkling av offentlige virkemidler og ønsker derfor å samle tilsynet med oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet i Konkurransetilsynet. Samtidig er mediemangfold og maktspredning viktige mål for regjeringen. Vi trenger en mediesektor som gir oss et mangfold av ulike stemmer. Det er viktig for demokratiet både at vi får høre ulike stemmer og at ulike stemmer får anledning til å bli hørt. Regjeringen mener derfor at det fortsatt er behov for strengere kontroll med oppkjøp og fusjoner på medieområdet enn ellers i samfunnet. Regjeringen vil sende på høring et forslag om å erstatte medieeierskapsloven med nye regler for oppkjøp og sammenslåing av mediebedrifter. Formålet vil være å få et regelverk som

ivaretar hensynene til ytringsfrihet og mediemangfold, men som samtidig er tilpasset Konkurransetilsynet som håndhevingsorgan.”

Som varslet både i regjeringserklæringen og i statsbudsjettet foreslår Kulturdepartementet i dette notatet å samle tilsynet med oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet i Konkurransetilsynet.

Dette tilsier at reguleringen av eierkonsentrasjon på medieområdet blir tilpasset konkurranserettens øvrige system og Konkurransetilsynet som håndhevingsorgan. Videre er dagens medieeierskapslov ikke tilpasset utviklingen innenfor teknologi og konkurranseforhold på medieområdet. Stoltenberg-regjeringens lovendringer, som ble vedtatt før sommeren i fjor, bøter ikke på dette. Regjeringen vil derfor ikke sette disse endringene i kraft.

Departementets vurdering er imidlertid at NFDs forslag til endrede inngrepskriterier og velferdsstandard i konkurranselovens generelle bestemmelse om kontroll med foretakssammenslutninger (krrl. § 16), jf. hørings sak av 12. mars 2015, vil åpne for at de relevante mediepolitiske hensynene vil kunne ivaretas innenfor rammene av konkurranserettslig metode.

Et annet viktig element er offentlighetens innsyn i eierforhold på mediesektoren. 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. Departementet foreslår derfor at Medietilsynet fortsatt skal ha en rolle når det gjelder å bidra til åpenhet og kunnskap om eierforhold i norske medier.

2. REGULERING AV MEDIEEIERSKAP – KORT HISTORIKK

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

Prosessen fram mot loven begynte imidlertid allerede med den såkalte mediemeldingen fra 1993 (St. meld. nr. 32 (1992-93) *Media i tida*). Meldingen drøftet mål og virkemidler på medieområdet, bl.a. eierforhold og eierregulering på mediesektoren. Bakgrunnen for at dette ble et tema var utviklingen av de store konsernene på medieområdet, særlig Schibsted og A-pressen. I meldingen ble det foreslått å opprette et utvalg som skulle kartlegge eierforholdene i mediene og drøfte hvilke konsekvenser konsentrasjonstendensene kunne ha for mediernes rolle.

Utvalget ble oppnevnt i 1993 og avga sin innstilling i februar 1995 (NOU 1995:3). Utvalget konstaterte at det var *”betydelige konsentrasjonstendenser på mediesektoren”*, samtidig som det var gode tradisjoner for redaksjonell frihet i Norge. Derfor mente utvalget at eierkonsentrasjonen så langt ikke *”i nevneverdig grad”* hadde påvirket redaksjonell frihet, variert medietilbud eller ytringsfriheten. Til tross for dette foreslo utvalget å innføre lovfestede eierskapsgrenser, ut fra føre var-betraktninger. Utvalget fremmet også andre forslag, bl.a. lovfesting av en plikt til å informere om eierforhold i media og lovfesting av et prinsipp om redaksjonell frihet.

I februar 1997 la departementet fram en odelstingsproposisjon og en stortingsmelding om saken. Departementet støttet i hovedsak forslagene fra utvalget, men gikk inn for en lovteknisk modell som lå nærmere systemet i konkurranseloven. Loven ga Eierskapstilsynet en skjønnsmessig hjemmel til å gripe inn mot erverv i dagspresse og kringkasting som gir en aktør en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt, regionalt, eller lokalt i strid med lovens formål. På enkelte områder slo forarbeidene i tillegg fast veiledende grenser. Ut over dette var det ikke fastsatt klare grenser for eierskap. Dvs. at tilsynet hadde stor grad av skjønnsmyndighet.

I 2004 vedtok Stortinget ganske omfattende endringer i loven. Bakgrunnen for endringene var Stortingets behandling av mediemeldingen fra 2001¹. Bl.a. ble reguleringsmodellen endret, ved at eierskapsgrensene ble tatt inn i selve loven. Formålet var å øke forutsigbarheten for næringen. I tillegg ble adgangen til å gripe inn mot eierkonsentrasjon på lokalt nivå opphevet, og eierskapsgrensene på nasjonalt nivå ble hevet fra 1/3 til 40 pst.

Etter regjeringsskiftet i 2005 og forslag fra regjeringen Stoltenberg² ble den nasjonale eierskapsgrensen endret tilbake til det opprinnelige nivået på 1/3 med virkning fra 2006.

På bakgrunn av de teknologiske og markedsmessige endringene som hadde skjedd i mediebransjen ble det i St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital framtid* varslet at departementet ville foreta en gjennomgang av medieeierskapsloven, hvor det skulle vurderes om loven bør utvides til å regulere vertikal integrasjon, og om – og i så fall hvordan – loven bør regulere elektroniske medier. 16. mai 2011 ble det derfor nedsatt en ekspertgruppe som fikk i oppdrag å gjennomgå medieeierskapsloven med bakgrunn i endringene på medieområdet – innenfor teknologi, mediebruk og marked. På bakgrunn av ekspertgruppens forslag la departementet våren 2013 fram et forslag til lovendringer. Her ble det foreslått å utvide loven med regler om eierskap i elektroniske medier. Endringene innebar ellers en omlegging til en mer fleksibel reguleringsmodell ved at mer av den nærmere regelutformingen ble overlatt til forskrift. Særregelen om krysseierskap ble opphevet og reglene om multimedieeierskap ble forenklet. For øvrig ble gjeldende eierskapsgrenser på nasjonalt nivå opprettholdt. Departementet foreslo også å opprettholde egen regulering av medieeierskap på regionalt nivå, men slik at mediemarkeder og grenser fastsettes av Medietilsynet i forskrift.

Arbeidet med oppdatering av gjeldende medieeierskapslov ble igangsatt fordi loven er utdatert og ikke i samsvar med utviklingen på mediemarkedet. I høringen om de seneste lovendringene var høringsinstansene gjennomgående enige i at det var behov for en revisjon av lovgivningen. En stor andel av høringsinstansene var imidlertid kritiske til forslagene, særlig til om det er behov for en egen lov og eget tilsyn på området, til om reguleringen tok høyde for de raske endringene i konkurransesituasjonen på mediemarkedet, og til manglende forutsigbarhet som følge av at sentrale deler av reguleringen senere skulle fastsettes i forskrift av Medietilsynet. En del av høringsinstansene var likevel positive til forslaget og støttet egen regulering av eierskap i medier.

Endringene ble vedtatt i Stortinget ved lov av 21. juni 2013. Endringene er ikke satt i kraft.

3. MEDIEPOLITISKE MÅL OG KONSEKVENSENE AV EIERKONSENTRASJON

3.1 Mediepolitiske mål

Ytringsfrihet og en åpen og inkluderende offentlig samtale er forutsetninger for et fungerende representativt demokrati. Ytringsfriheten er derfor en hjørnestein i demokratiet, men også avgjørende for å realisere andre fundamentale menneskerettigheter, som forsamlingsfrihet og tros- og livssynsfrihet.

Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27) begrunnet ytringsfriheten ved henvisning til tre prinsipper, *sannhetsprinsippet*, *autonomiprinsippet* («individets frie meningsdannelse») og *demokratiprinsippet*. Om demokratiprinsippet uttalte kommisjonen bl.a.:

”Et demokrati er blant annet basert på prosedyrer for valg av representanter og for avgjørelser ved flertallsvoteringer. Men forut for dette må det finne sted en meningsutveksling mellom myndige mennesker. Dette kommunikative eller deliberative

¹ St.meld. nr. 57 (2000-2001) «I ytringsfrihetens tjeneste», jf. Innst. S. nr. 142 (2001-2002).

² Ot.prp. nr. 46 (2005-2006)

aspekt ved demokratiet er minst like viktig som de demokratiske beslutningsprosedyrer som votingene. En slik meningsutveksling skal tjene den bedre innsikt (kfr. sannhetsprinsippet ovenfor) og den bedre beslutning. Demokratiet er, som Helge Høibraaten har sagt, «en strøm av kommunikasjon som forandrer viljer, som river og sliter i dem med nye synspunkter og argumenter, som baner seg vei, ofte nok i uventede retninger». Det er et grunnleggende prinsipp ved det demokratiske samfunn at den politiske meningsutveksling skal foregå i det offentlige.»

Det som skiller de redaksjonelle massemediene fra andre næringer er at de også er sentrale fora for denne offentlige politiske meningsutvekslingen. Dermed har mediene en demokratisk rolle som går ut over bransjens samfunnsøkonomiske betydning.

Å fremme mediemangfold er derfor et mål som det er bred politisk oppslutning om, jf. også regjeringserklæringens målsetninger om å "legge til rette for ... en bredt anlagt offentlig samtale".

Disse målene er også forankret i Grunnloven § 100 og Artikkel 10 i Den europeiske menneskerettskonvensjon.

Det såkalte "infrastrukturkravet" i Grunnloven § 100 sjette ledd slår fast at: «*Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.*» Det følger videre av forarbeidene³ 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.»

Også artikkel 10 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) innebærer en forpliktelse til å sikre meningsmangfold og pluralisme i mediene av hensyn til ytringsfrihet og et fungerende demokrati. Dette er slått fast i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), jf. blant annet Centro Europa 7 pkt. 130 og 134 om statenes plikt til å sikre transparens, mangfold og strukturell pluralisme innenfor den audiovisuelle sektoren. Tilsvarende følger av flere rekommandasjoner og deklarasjoner fra Europarådet.

3.2 Begrepet "mediemangfold" og konsekvensene av eierkonsentrasjon

Betydningen av mediemangfold ligger i at tilgang til et vidt spekter av informasjon og samfunnsdebatt fra uavhengige kilder bidrar til et velfungerende demokrati. Det gir borgerne mulighet til å holde seg bredt og allment orientert om hendelser og politiske og sosiale forhold i samfunnet, og dermed til å delta aktivt i samfunnsdebatten. På denne måten legger et mangfoldig medietilbud til rette for åpenhet, kritikk, samfunnsdeltakelse og for reelt demokrati på både lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Foretakssammenslutninger på medieområdet vil redusere antall uavhengige aktører i markedet. Det vil også kunne føre til redusert mangfold av informasjonskilder og ytringskanaler som opptrer uavhengig av hverandre, mindre uavhengig gravende journalistikk og redaksjonelt mangfold, og dermed mindre innholdsmangfold.

En foretakssammenslutning kan for det første konkret føre til nedleggelse, sammenslåing av redaksjoner eller kutt i redaksjonelle ressurser. Konsekvensene for mediemangfoldet er likevel ikke entydige. På den ene siden tyder forskning og økonomisk teori på at konsolidering kan øke mangfoldet i et marked der det bare er rom for noen få aktører på markedet, fordi aktørene her vil søke å dekke en bredde av interesser i stedet for å konkurrere

³ St.meld. nr. 26 (2003-2004), s. 11.

på de mest populære innholdstypene⁴. Dette dreier seg imidlertid om mangfold mht. stofftyper og målgrupper, og vil ikke nødvendigvis innebære en differensiering med hensyn til ideologisk eller politisk perspektiv. Konsolidering kan også frigjøre ressurser til kostbar undersøkende journalistikk og originalt innhold. På den annen side finnes det omfattende forskningsmessig belegg for at eierkonsentrasjon totalt sett reduserer nyhetstilbudet i markedet, både mht. omfang og bredde.⁵

Selv om felles eierskap ikke nødvendigvis innebærer redaksjonell samordning, kan stor konsentrasjon av eierskapet likevel utgjøre en potensiell skade for mediemangfoldet. Prinsippet om redaksjonell uavhengighet står per i dag sterkt i norske medier. Det er også gitt en lovmessig forankring i lov av 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media. Vi vet imidlertid ikke hvordan det norske mediemarkedet vil utvikle seg eller hvem som vil eie norske medier i framtiden. Vi kan derfor heller ikke ta for gitt at framtidens eiere vil ha det samme forholdet til redaksjonell uavhengighet og utøvelse av politisk makt som dagens eiere. Problemet vil aktualiseres dersom eieraktørene skulle utnytte kontrollen over kanalene for å fremme egne politiske eller økonomiske interesser. Dette taler for å opprettholde en viss grad av spredt eierskap, uavhengig av om det kan dokumenteres at en foretakssammenslutning per i dag vil redusere innholdsmangfoldet som tilbys publikum.

Eierkonsentrasjon kan også mer indirekte ha en dempende effekt på samfunnsdebatten, for eksempel dersom eieraktører får en innflytelse som gjør at journalister og redaktører, evt. også andre samfunnsdebattanter, kvier seg for å sette kritisk søkelys på disse aktørenes virksomhet. Forskning underbygger at foretaksmessige eller politiske koblinger kan føre til skjevheter i mediernes rapportering eller føre til at viktig informasjon ikke blir gjort kjent, jf. artikkel publisert 30. september 2013 i DN av NHH-professorene Øystein Foros, Hans Jarle Kind og Lars Sørgard:

”Internasjonal forskning viser at økt eierskapskonsentrasjon i mediemarkedet kan gi uheldige vridninger i informasjonen som mediene gir. Både incentivene til og konsekvensene av slik informasjonsvridning reduseres med antall uavhengige aktører som konkurrerer om å bringe informasjon ut til konsumentene.”

Det kan også vises til artikkelen *”Measuring media plurality in the United Kingdom: Policy choices and regulatory challenges”*⁶ som bl.a. inneholder en oversikt over diverse litteratur og forskning som underbygger en slik effekt av eierkonsentrasjon:

”Multiple independent sources help to ensure that media bias or misinformation stemming from particular corporate or political affiliations is exposed or deterred, thereby enhancing the quality of information made available to the public. Schwartz (2010, 48-50), Baker (2009, 656-7) and Smith (2009) all cite cases where corporate or political affiliations appear to have influenced the nature or timing of news reports. The US television network NBC is, for example, owned by General Electric, a major

⁴ George, L.M. and Oberholzer-Gee, F. (2011), ”Diversity in Local Television News”, FCC Media Ownership Study 8b, 27. mai 2011, revidert 13. juli 2011; Steiner, P. (1952), ”Program Patterns and the Workability of Competition in Radio”.

⁵ Erb, J. (2011), ”Local Information Programming and the Structure of Television Markets”, FCC Media Ownership Study 4, mai 2011; Turner, T. (2004), ”My Beef with Big Media” (2004) *Washington Monthly*, juli/august; Waldfogel, J. (2011), ”Station Ownership and the Provision and Consumption of Radio News”, FCC Media Ownership Study 5, 6. juni 2011; House of Lords (2012), *”The Future of Investigative Journalism”*, Third Report of the Select Committee on Communications, Session 2010-12, HL 256; Cooper, M. (2007), ”Local Media and the Failure of the Consolidation/Conglomeration Model”, Study 9, in Cooper, M. (ed.) (2007) 137-158; Hitchens, L. (2006), *”Broadcasting, Pluralism and Diversity, A Comparative Study of Policy and Regulation”* (Hart Publishing, Oxford, Portland, 2006).

⁶ Craufurd Smith, Tambini, EUI Working Paper RSCAS 2012/36

constructor of nuclear power plants. When an internal General Electric report was leaked indicating tests on their plants had not been adequate, NBC covered the report two months after other news outlets ran with the story. If other outlets had not covered the issue it is questionable whether NBC would have reported on it at all. Media companies have an interest in revealing unreliable or misleading journalism provided by their competitors, so that a more fragmented and competitive market can enhance the overall quality and trustworthiness of media services (Bernhardt, Krasa and Polborn: 2008, Gentzkow and Shapiro: 2006).”⁷

Et mangfoldig mediemarked bør etter dette defineres som et marked hvor

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

I tråd med dette framgår det av medieeierskapslovens forarbeider, jf. bl.a. Prop. 142 L (2012-2013), at lovens formål i praksis inneholder to hovedelementer:

1. Innholdsmangfold, dvs. et mangfold av innholdstyper, kildegrunnlag, politisk og ideologisk ståsted, redaksjonell profil og pluralisme i de synspunktene som formidles/målbæres gjennom mediene.
2. Aktørmangfold, dvs. et visst mangfold av uavhengige eiermiljøer, uavhengig av om det kan dokumenteres at et oppkjøp per i dag vil føre til redusert innholdsmangfold, jf. pkt. 1. Konkret har det vært ansett som et viktig prinsipp å opprettholde et minimum av tre uavhengige aktører av betydning i de ulike mediemarkedene (det såkalte "treaktørprinsippet").

Denne forståelsen av begrepet ”mediemangfold” bør legges til grunn i et nytt reguleringsregime innenfor konkurranseloven.

Departementet vil samtidig understreke at begrepet ”mediemangfold” ikke kan være statisk, men må være åpent for utvikling og presisering over tid. I denne sammenheng vil bl.a. forskning og utvikling på området være relevant, f.eks. EUs arbeid knyttet til etablering av indikatorer for mediemangfold.

3.3 Europeisk politikk og regulering av mediemangfold

EUs Charter of Fundamental Rights slår i artikkel 11 om ytringsfriheten fast at *”The freedom and pluralism of the media shall be respected.”*

EU-kommisjonens mediepolitikk understreker også betydningen av mediefrihet og mediemangfold som en forutsetning for reell ytringsfrihet:

”Freedom of expression is one of the essential foundations of the European Union. But freedom of expression can only be exercised in a free and pluralistic media environment, including through independent media governance.”⁸

⁷ Schwartz, E.C. (2010), ‘Conflicts of Interest: How Media Pluralism Protects Democracy and Human Rights’, 2010; Baker, C.E. (2009), ‘Viewpoint Diversity and Media Ownership’ (2009) 60/3 *Federal Communications Commission Law Journal* 651-672; Smith, J. (2009), ‘Monsanto Forced Fox TV to Censor Coverage of Dangerous Milk Drug’ *The Huffington Post*, 13 April 2009; Bernhardt, D., Krasa, S., and Polborn, M. (2008), ‘Political Polarization and the Electoral Effects of Media Bias’ (2008) 92 *Journal of Public Economics* 1092-1104; Gentzkow, M. and Shapiro, J.M. (2006), ‘Media Bias and Reputation’ (2006) 114 *Journal of Political Economy* 280-316

⁸ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-freedom-and-pluralism>

De siste årene har det vært betydelig oppmerksomhet og aktivitet rundt disse spørsmålene i EU. I 2007 initierte EU-kommisjonen en tretrinnsstrategi for mediemangfold, der Kommisjonens eget Staff Working Document «Media Pluralism in the Member States of the European Union»⁹ representerte første trinn. Arbeidsdokumentet gir en oversikt over hva som menes med mediemangfold, og foreslår å vedta et nytt analytisk rammeverk bestående av konkrete indikatorer som kan brukes til å måle og vurdere risikoen for manglende mediemangfold på tvers av medlemslandene.

I samsvar med dette ble neste trinn i strategien gjennomført i 2009. Den såkalte Indikatorundersøkelsen¹⁰ som ble utført i samarbeid mellom flere europeiske akademiske institutter, definerte et sett av 166 indikatorer som målte trusler mot mangfold i medlemsstatene. I henhold til arbeidsdokumentet skulle EU-kommisjonen, som tredje og siste trinn i sin strategi, presentere en rapport om utfallet av studien og anbefale interessenter å anvende denne.

En High Level Group on Media Pluralism and Media Freedom, som ble oppnevnt i oktober 2011, hadde som mandat bl.a. å vurdere problemstillinger som *"limitations to media independence arising from private and commercial interference"* og *"the question of the concentration of media ownership and its consequence for media freedom/pluralism and on the independence of journalists"*. I rapporten, som ble publisert i januar 2013, konkluderte gruppen bl.a. med at EU bør anses å ha kompetanse til å gjennomføre tiltak for å beskytte mediefrihet og -mangfold, jf. at tidligere initiativer innenfor EU har strandet på spørsmålet om formell kompetanse. I tillegg foreslo gruppen bl.a. at:

- *"European and national competition authorities should take into account the specific value of media pluralism in the enforcement of competition rules."*
- *"National competition authorities need to make (or commission) proactive regular assessments of individual countries' media environments and markets, highlighting potential threats to pluralism."*
- *"To reinforce European values of freedom and pluralism, the EU should designate, in the work programme and funding of the European fundamental rights agency, a monitoring role of national level freedom and pluralism of the media."* Som et alternativ nevnes etableringen av et "independent monitoring centre".

På bakgrunn av en bred høring av High Level-gruppens rapport konkluderte Rådet 26. november 2013 med å be Kommisjonen:

- *"continue to support the independent monitoring tool for assessing risks to media pluralism in the EU (MPM)"*
- *strengthen cooperation between Member States' audiovisual regulatory authorities and promote best practice as regards the transparency of media ownership*
- *assess the effectiveness of these measures in order to consider any further steps"*.

Per i dag finnes det likevel ingen enhetlig regulering av medieeierskap i Europa.

Mange europeiske land har en eller annen form for regulering av eierskap/innflytelse på mediesektoren ut over alminnelig konkurranserett. Dette gjelder bl.a. Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Italia, Belgia og Østerrike. Det er likevel vanskelig å foreta en direkte sammenlikning av reguleringen på området fordi reguleringsmodellene som benyttes er så ulike.

⁹ SEC (2007) 32, 16 January EC Working Document 2007 (litt usikker på hva som er korrekt referanse her)

¹⁰ Valcke et.al. (2009): Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach

Samtidig er det en del land som ikke, eller i liten grad, har egen regulering av eierskap i media. Verken Danmark, Nederland, Spania eller Sverige har spesifikke lover som regulerer medieeierskap, men baserer i hovedsak reguleringen på alminnelig konkurranserett. Noen land, som Nederland og Storbritannia¹¹, har også de senere år liberalisert regelverket gjennom opphevelse av bestemmelser om medieeierskap.

Enkelte land – inkl. Irland, Island og Storbritannia – har et blandingssystem der konkurranserett suppleres med en separat mediemangfoldsanalyse (”public interest test”) eller lignende. I forbindelse med en konkret foretakssammenslutning mellom medieforetak, kan ministeren på medieområdet pålegge det britiske medietilsynet Ofcom å gjennomføre en slik public interest test. Kort fortalt skal testen avdekke hvorvidt et erverv vil redusere mediemangfoldet og dermed stride mot allmennhetens interesser. Ofcoms vurdering foregår parallelt med at konkurransemyndighetene behandler saken.

«The Irish Competition and Consumer Protection Act»¹² (CCPA), som trådte i kraft 31. oktober 2014, har egne regler om medieeierskap. Med loven fikk den irske mediemyndigheten tilbakeført oppgaver på medieområdet som tidligere lå hos konkurransemyndighetene. Loven innførte en reguleringsmodell som i stor grad tilsvarer den britiske, der mediemyndigheten i enkelte eierskapsaker kan bli pålagt å utføre en «public interest test».

På Island ble det i 2013 vedtatt et tillegg til medieloven som fastslår at ansvaret for pluralisme og mangfold i mediene deles mellom to myndigheter; Mediekommisjonen og Konkurransetilsynet. Etter medieloven er Konkurransetilsynet pålagt å innhente en uttalelse fra Mediekommisjonen før det iverksettes tiltak. Kommisjonens uttalelse er ikke bindende for Konkurransetilsynet. Loven fastslår videre at Mediekommisjonen kan kreve at Konkurransetilsynet åpner tilsynssak ved et konkret oppkjøp. Når Konkurransetilsynet mottar slikt pålegg, må saken tas opp til vurdering. Medieloven angir også at Mediekommisjonen skal overvåke og innhente informasjon om mediemarkedene.

3.4 Oppsummering og konklusjon

Nyhetsmediene spiller en viktig demokratisk rolle som produsenter og formidlere av nyheter og kritisk journalistikk og som arenaer for samfunnsdebatt. Eierkonsentrasjon kan undergrave denne rollen ved å svekke mangfoldet i nyhetsformidlingen eller ved å åpne for at enkeltaktører kan påvirke formidlingen av informasjon eller rammebetingelsene for den offentlige samtalen.

Departementet ser det videre som sannsynlig at utviklingen mot økt eierkonsentrasjon vil fortsette. Internasjonalt er konsentrasjon en tydelig trend. I Norge er det ikke usannsynlig at mediebransjens krevende omstilling til digital formidling vil forsterke presset i retning av kostnadskutt, økt samarbeid og konsolidering. De siste årene har de store mediekonsernene gjennomført omfattende kostnadskutt der både antallet journalister og ukentlige utgivelser har blitt redusert. I tillegg til at annonsesamarbeid har blitt stadig mer utbredt, har også flere redaksjoner i aviskonsernene inngått samarbeid om stoffområder som sport, reise og feature. Det har vært flere eierskifter i samtlige markeder, og spesielt avismarkedet har blitt mer konsentrert.

Departementet legger derfor til grunn at det fortsatt er behov for å forhindre skadelig eierkonsentrasjon på medieområdet.

¹¹ Merk at Storbritannia fortsatt har egen regulering av medieeierskap, selv om enkelte bestemmelser er blitt opphevet.

¹² <http://www.irishstatutebook.ie/2014/en/act/pub/0029/index.html>

4. MEDIEEIERSKAPSLOVEN

4.1 Gjeldende rett

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, og 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.¹³ På nasjonalt nivå er grensen satt til 1/3 i hvert av de nasjonale markedene. I tillegg inneholder loven egne grenser for såkalt ”multimedieeierskap”, dvs. samtidig eierskap i flere av de definerte 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 en medieregion. De regionale markedene er definert i forskrift. Gjeldende forskrift ble fastsatt ved Kronprinsreg. res. 1. juli 2005 og definerer i alt 10 regioner.

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. Bestemmelsene om tilordning av oppslutning følger ikke av selve loven, men av Medietilsynets *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier*.

4.2 Behovet for lovendringer

Etter departementets vurdering er gjeldende medieeierskapslov ikke tilpasset utviklingen innenfor medieteknologi eller konkurranseforhold. Utviklingen av digital formidling av redaksjonelt stoff har ført til omfattende endringer i bransjen, preget av innholdsmessig og teknisk konvergens. De teknologiske endringene følges og forsterkes av endrede brukervaner, og har gitt nye konkurranseflater både mellom formidlingsplattformer og bedrifter. Denne utviklingen, som ennå må forventes å fortsette i lang tid framover, øker betydningen av robuste mediebedrifter med selvstendig økonomisk bærekraft.

Stoltenberg-regjeringens forslag til endringer i medieeierskapsloven – som ble vedtatt av Stortinget før sommeren 2013, men som ikke er satt i kraft – flytter på en del punkter reguleringsmyndigheten fra lov til forskrift og dermed fra Stortinget til Medietilsynet. Endringen gjør reguleringen noe mer fleksibel ved at deler av regelverket kan justeres uten lovendring. Dette innebærer likevel ingen grunnleggende endring av reguleringsmodellen. Fortsatt skal adgangen til oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet avgjøres på bakgrunn av forhåndsdefinerte markeder og eierskapsgrenser. Kulturdepartementet mener dette er en

¹³ For ordens skyld presiseres at Medietilsynet kun kan gripe inn mot en eierstilling som er etablert gjennom erverv, og ikke organisk vekst.

form for regulering som er dårlig egnet for en sektor som er i rask og omfattende endring og hvor den tidligere klare markedsinndelingen langt på vei er visket ut.

Etter departementets vurdering krever den omfattende teknologiske utviklingen på medieområdet, og den omstillingen mediebedriftene gjennomgår, mer treffsikre og fleksible løsninger enn gjeldende medieeierskapslov.

5. TILSYN MED FORETAKSSAMMENSLUTNINGER PÅ MEDIEOMRÅDET

I regjeringserklæringen slås det fast at effektivisering og forenkling av offentlige virkemidler er viktige mål for regjeringen:

”Regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Samfunnet må bli mindre byråkratisk. Mer makt og myndighet må overlates til lokalsamfunnet. Regjeringen vil motarbeide sløsing med offentlige midler, og prioritere økt gjennomføringskraft høyt. Administrative kostnader og unødvendig byråkrati tapper næringslivet vårt for konkurransekraft. Gründere, bedriftseiere og ansatte skal få bruke mer tid på verdiskaping, og mindre tid på utfylling av skjemaer. Regjeringen vil arbeide målrettet for å redusere byråkratiet.”

Kulturdepartementet ser det derfor som uheldig at to ulike tilsyn – Konkurransetilsynet og Medietilsynet – skal vurdere saker om oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet.

Selv om konkurranseloven og medieeierskapsloven har ulike formål, er det i dag betydelig overlapp mellom de to tilsynenes vurderinger av oppkjøp og sammenslåinger. I dag behandler de to tilsynene i flere tilfeller de samme sakene, innhenter de samme opplysningene og gjør langt på vei de samme vurderingene. Dette er unødvendig ressurskrevende både for myndighetene og bransjen. Dette kan illustreres med at saken om A-pressens oppkjøp av Edda Media ble behandlet både etter konkurranseloven og medieeierskapsloven, og den fikk etter klagebehandlingen i Medieklagenemnda tilsvarende utfall.

Departementet mener derfor at det er mye å vinne på å samle tilsynet med eierkonsentrasjon på medieområdet under ett felles sterkt og profesjonelt fagmiljø. Konkurransetilsynet peker seg her ut fordi tilsynet allerede i dag forvalter lovgivning som er nært beslektet med medieeierskapslovens regler.

Kulturdepartementet foreslår derfor at tilsynet med oppkjøp og sammenslåinger (foretakssammenslutninger) på medieområdet bare gjennomføres av Konkurransetilsynet.

Som nevnt over har gjeldende medieeierskapslov betydelige svakheter, særlig knyttet til at den er basert på forhåndsdefinerte markeder og eierskapsgrenser, noe som gjør den lite treffsikker i møte med et svært dynamisk mediemarked.

For å sikre en effektiv og målrettet håndheving under Konkurransetilsynet bør dagens medieeierskapslov derfor oppheves og erstattes med regler som i størst mulig grad er tilpasset konkurranserettens øvrige system og Konkurransetilsynet som håndhevingsorgan.

6. MEDIEMANGFOLD I KONKURRANSEREGLENE KONTROLL MED FORETAKSSAMMENSLUTNINGER

6.1 Innledning og historikk

I Norge har vi hatt regler om fusjonskontroll siden dette ble innført i prisloven¹⁴ § 42 a i 1988. Mellom 1988 og 1993 ble adgangen til å gripe inn mot konkurranseskadelige fusjoner benyttet totalt tre ganger og i alle disse sakene ble det gitt vilkår for gjennomføring av de foreslåtte foretakssammenslutningene.

Inngrepshjemmelen ble videreført i konkurranseloven av 1993.¹⁵ Fra ikrafttredelsen av denne loven til 1. mai 2004 grep Konkurransetilsynet inn mot 24 bedriftserverv, hvorav tre av bedriftservervene ble stanset i sin helhet.

I 2004 trådte dagens konkurranselov¹⁶ i kraft, med en mer aktiv fusjonskontroll. Hjemmelen for å gjøre inngrep mot konkurranseskadelig foretakssammenslutning ble endret fra en ”kan-bestemmelse” til en ”skal-bestemmelse.” Det ble innført meldeplikt for alle foretakssammenslutninger av en viss størrelse. I tillegg til meldeplikten ble det også innført et gjennomføringsforbud, slik at foretakssammenslutninger ikke kunne gjennomføres før etter at Konkurransetilsynet hadde vurdert dem. Samtidig ble det gitt hjemmel for å sanksjonere brudd på meldeplikten og gjennomføringsforbudet i fusjonskontrollreglene med overtredelsesgebyr.

I dag er meldepliktstersklene høyere enn da loven trådte i kraft i 2004. Konkurransetilsynet har likevel gode verktøy for å fange opp potensielt konkurranseskadelige foretakssammenslutninger under terskelverdiene. Loven gir hjemmel til å vedta forskrifter som innfører særskilt meldeplikt i markeder hvor særlige hensyn gjør seg gjeldende (konkurranseloven § 18 siste ledd). Dessuten kan konkurransemyndighetene gi informasjonspålegg etter konkurranseloven § 24 til aktører i markedet om foretakssammenslutninger. Slike pålegg er for eksempel gitt til Amedia, Telenor og NorgesGruppen.

Fra konkurranselovens ikrafttredelse i 2004 til desember 2014 har Konkurransetilsynet mottatt 4849 meldinger om foretakssammenslutninger. Av disse er det grepet inn mot 34, det vil si ca 0,7 % av alle meldte foretakssammenslutninger. Mange av disse ble tillatt på vilkår som avhjelper konkurranseproblemene identifisert av Konkurransetilsynet.

Medieeierskapsloven ble vedtatt i 1997, og trådte i kraft i 1999. Som det framgår over var fusjonskontrollen etter konkurranseloven klart mindre ambisiøs da medieeierskapsloven ble vedtatt enn det den er i dag. Konkurransemyndighetene benyttet sjelden adgangen til å gripe inn mot foretakssammenslutninger, mens de i dag har en lovpålagt plikt til å gripe inn mot konkurranseskadelige foretakssammenslutninger. Sammen med konkurranselovens prosessuelle regler er fusjonskontrollen etter konkurranseloven aktiv og effektiv.

¹⁴ Lov om kontroll og regulering av priser, utbytte og konkurranseforhold av 26. juni 1953 nr. 4. Se også tilhørende forskrift: Forskrift av 8. juli 1988 nr. 559 om behandling av saker om bedriftserverv etter prislovens § 42 a.

¹⁵ Lov av 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven).

¹⁶ Lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

6.2 Mangfold og kvalitet i konkurranselovens fusjonskontroll

6.2.1 Fusjonskontrollen i konkurranseloven

Etter dagens regler skal Konkurransetilsynet ”forby foretakssammenslutninger som vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål.”

I praksis vil Konkurransetilsynet foreta en grundig analyse av transaksjonens mulige virkninger på de berørte markedene. Dersom transaksjonen medfører at konkurransen begrenses vesentlig, eller at en allerede vesentlig begrenset konkurransesituasjon forverres, vil normalt lovens konkurransebegrensningsvilkår være oppfylt. Da vil tilsynet gå over til å vurdere vilkåret om foretakssammenslutningen medfører samfunnsmessige effektivitetsgevinster som vil veie opp effektivitetstapet som oppstår ved begrenset konkurranse.

I dag er konkurranseloven § 16 tolket slik at effektivitetsforsvaret, gjennom henvisning til lovens formål, er basert på en totalvelferdsstandard. Det betyr at konkurransemyndighetene vil vurdere skadevirkningen for samfunnet ved begrenset konkurranse som endringen av det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår ved at høyere pris eller lavere kvalitet vil lede til et mindre omsatt kvantum eller lavere nytte for kunden av varen eller tjenesten enn før fusjonen. Høyere pris eller lavere kvalitet på varen eller tjenesten vil kun tas med i vurderingen som en forutsetning for at omsatt mengde blir mindre samfunnsøkonomisk optimal. Selv om høyere pris eller lavere kvalitet svekker konsumentenes overskudd, kan det motsvares av en økning i produsentenes overskudd. I så tilfelle vil konsekvensen anses som samfunnsøkonomisk nøytral.

En fusjon kan derfor tillates dersom fusjonen skaper samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster, for eksempel bedriftsinterne innsparinger på grunn av en mer effektiv produksjon, som oppveier den samfunnsøkonomiske skadevirkningen som skapes av en mer begrenset konkurranse.

I motsetning til medieeierskapsloven gir konkurranseloven også adgang til å gripe inn mot foretakssammenslutninger som gjelder vertikal integrasjon. Vertikal integrasjon og vertikale avtaler berører ulike ledd i verdikjeden, og kan også reise konkurransemessige bekymringer. Her kan det vises til at EU-kommisjonen uttrykte bekymringer da Bonnier/Schibsteds erverv av kontroll i Retriver Sverige ble vurdert. Innledende undersøkelser viste at artikler fra de største svenske avisene som var kontrollert av Bonnier/Schibsted var en kritisk innsatsfaktor for medieovervåkingstjenester og arkivtjenester i Sverige. Bonnier og Schibsted ville således få muligheten og insentiver til å diskriminere mot Retriver Sveriges konkurrenter når det gjaldt tilgang til nyhetsartikkelmarkedet.¹⁷ Bonnier og Schibsted trakk saken før Kommisjonen foretok en endelig beslutning. Det vises også til Media Norge-fusjonen som omtales under i punkt 6.2.2 som et eksempel fra Norge.

På grunn av mediernes rolle som kontrollør og kritiker av offentlig virksomhet og myndighetsutøvelse har det vært ansett som et viktig hensyn å sikre at behandlingen av enkeltsaker etter medieeierskapsloven skjer uavhengig av politiske myndigheter. Medieeierskapsloven avskjærer derfor departementets instruksjonsmyndighet og omgjøringsadgang i enkeltsaker (§ 6), og klager går til en uavhengig klagenemnd (§ 8).

I dag kan vedtak om inngrep i foretakssammenslutninger etter konkurranseloven klages inn til Nærings- og fiskeridepartementet. Etter forvaltningsloven § 34 kan departementet prøve alle sider ved saken og ta hensyn til nye omstendigheter. Vurderingstemaet er om de rettslige vilkårene for å gripe inn mot en foretakssammenslutning er oppfylt. Det er derfor ikke tale om noe politisk hensiktsmessighetsskjønn i disse sakene. Derimot gir § 21 Kongen i statsråd

¹⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-188_en.htm

hjemmel til å gripe inn i "saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning" ved å tillate en foretakssammenslutning eller et erverv av andeler som Konkurransetilsynet har grepet inn mot. Det vurderes nå om klageordningen skal legges om slik at klager over Konkurransetilsynets vedtak skal behandles av en egen klagenemnd, jf. forslagene i NOU 2014:11 Konkurransesklagenemnda. I denne sammenheng er det også foreslått å oppheve krrl. § 21.

6.2.2 Konkurransetilsynets anvendelse av fusjonskontrollreglene i mediemarkeder

Når konkurransemyndighetene vurderer den konkurransemessige betydningen av en foretakssammenslutning, er det ikke kun fusjonens mulige virkninger på pris som vurderes. Betydningen for produktkvalitet er også et viktig tema. Produktmangfold eller produktutvalg er en del av denne kvalitetsvurderingen.¹⁸

I denne kvalitetsvurderingen vil også mediemangfold bli vektlagt i alle saker der dette er aktuelt. Det finnes flere eksempler på dette;

I foretakssammenslutningen mellom A-pressen AS og Mecom Europe AS (Edda Media AS)¹⁹ la Konkurransetilsynet til grunn at felles eierskap ville føre til at "avisene ikke har insentiver til å dekke samme nyheter og aktuelle tema. Fraværet av konkurranse vil således kunne føre til redusert yrings- og meningsmangfold, mindre uavhengig gravende journalistikk og mindre redaksjonelt politisk mangfold."²⁰ Foretakssammenslutningen ble godkjent, men partene ble pålagt å selge enkelte aviser for å sikre at yrings- og meningsmangfoldet i de aktuelle markedene.

Fusjonen mellom Media Norge AS, Aftenposten AS, Bergens Tidende AS, Fædrelandsvennen AS, Fædrelandsvennen Trykkeri AS og Stavanger Aftenblad ASA ble også tillatt på vilkår. Konkurransetilsynet kom til at fusjonen ville forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for trykking av riks- og større regionsaviser i Bergensområdet, Vest-Agder og Sør-Rogaland. Vilåårene som ble satt skulle sikre kunder og konkurrenter tilgang til trykkeriene.

6.2.3 Forslag til endringer i konkurranselovens regler om fusjonskontroll

Nærings- og fiskeridepartementet sendte 11. mars 2015 et forslag om endringer i konkurranseloven på høring. I høringsbrevet foreslås det en ny inngrepshjemmel, slik at både konkurransebegrensningsvilkåret og effektivitetsforsvaret endres.

Nedenfor følger en kort beskrivelse av de foreslåtte endringene. For en mer detaljert beskrivelse vises det til høringsbrevet som ligger ute på Nærings- og fiskeridepartementets hjemmesider.

Etter dagens regler skal Konkurransetilsynet som nevnt "forby foretakssammenslutninger som vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål." Dette er foreslått endret til at Konkurransetilsynet skal forby foretakssammenslutninger som "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 konsumentvelferdsstandard. Etter denne

¹⁸ Se departementets vedtak 28. desember 2012 om Plantasjen/Oddernes Gartneri, der produktmangfold er vektlagt.

¹⁹ V2012-11

²⁰ Se avsnitt 281 på side 34 i vedtaket.

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

Endringen av effektivitetsforsvaret fra totalvelferdsstandard til konsumentvelferdsstandard innebærer at tap av mangfold som følge av begrenset konkurranse blir en skadevirkning for konsumentene som kan legges til grunn for et inngrepsvedtak. Denne regelen gjør det dermed lite sannsynlig at bedriftsinterne effektivitetsgevinster leder til at konkurransebegrensning og tap av mangfold likevel aksepteres. Etter departementets vurdering innebærer forslaget at medieeierskapsloven kan oppheves uten at det er et behov for en egen særregulering for å ivareta hensynet til mediemangfold i fusjoner i mediesektoren.

6.2.4 Praktiske konsekvenser

Mangfold har alltid vært relevant i vurderingen av foretakssammenslutninger etter konkurranseloven, og vil fremdeles være det. Ved beregningen av tapet som påføres konsumentene ved en foretakssammenslutning regnes som nevnt over ikke bare pris, men også kvaliteten ved tilbudet. Kvalitet omfatter også mangfold. Mediemangfold er definert faglig og politisk, se punkt 3.2, og betydningen av å ha et mediemangfold som infrastruktur for ytringsfriheten er rettslig forankret i både Grunnloven og EMK. Dette innebærer at vurdering av mediemangfold er særlig viktig i de saker der dette er relevant for hensynene EMK og Grunnlovens bestemmelser om ytringsfrihet er bærere av.

Ved opphevelsen av medieeierskapsloven vil de nasjonale og regionale eierskapsbegrensningene bortfalle. Departementet viser til at konkurranseloven ikke vil tillate foretakssammenslutninger som "*i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes.*" Det følger av rettspraksis at store markedsandeler på 50 % eller mer i seg selv vil gi en presumsjon for at det foreligger dominerende stilling hos en part. Det er etter dette lite sannsynlig at en regional aktør vil få anledning til å kjøpe seg opp til en eierandel på 60 prosent selv om medieeierskapsloven oppheves. Regionalt vil bestemmelsen derfor hindre at foretak kan fusjonere til markedsandeler som overstiger de som i dag følger av medieeierskapsloven.

Etter Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger bygger vurderingen av eventuelle konkurransebegrensninger også på andre faktorer, slik som øvrige konkurrenters antall og styrke eller hvor nære produktsubstitutter partene i fusjonen produserer. Dette betyr at parter med en lavere markedsandel enn 50 % også kan bli vurdert som dominerende. Kommisjonen har grepet inn i flere foretakssammenslutninger hvor partenes felles markedsandel ville blitt mellom 40 og 50 % etter gjennomføringen av transaksjonen. Det er også et par tilfeller hvor Kommisjonen har grepet inn hvor foretakssammenslutningen ville ført til en markedsandel på under 40 %.²¹

"Treaktørprinsippet", som omtalt over i punkt 3.2 vil i praksis bli videreført. En reell reduksjon i antall kanaler og redaksjonelt uavhengige stemmer som leder til at man går fra tre til to aktører i det relevante markedet er normalt ikke i kundenes interesser, og vil gi grunnlag for å gripe inn etter konkurranseloven.

Som det framgår av eksemplene over i punkt 6.2.2 blir mediemangfold også etter gjeldende rett vektlagt i fusjonskontrollen etter konkurranseloven. Det har likevel vært en del innvendinger mot å benytte konkurranselovens regler som eneste regelsett for fusjonskontrollen i mediesektoren.

Dagens velferdsstandard i effektivitetsforsvaret innebærer at fusjoner som er konkurransebegrensende likevel kan tillates dersom effektivitetsgevinster oppveier konkurranseskaden. Det betyr at en sammenslåing av to aviser som kan føre til et dyrere og

²¹ Se eksempler i fotnotene til Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger, punkt 17.

mer begrenset tilbud (mindre mangfold) i teorien vil kunne tillates dersom sammenslåingen fører til en mer effektiv produksjon som gir kostnadsbesparelser for bedriften. Den foreslåtte lovendringen vil ivareta denne innvendingen ved at *kundenes* tap må veies opp for at en fusjon skal kunne godtas. Dette har direkte betydning for vektleggingen av mangfold, som vil gå fra å være en faktor ved beregningen av samfunnsøkonomisk virkning til å bli en skadevirkning for kundene som kan gi grunnlag for inngrep uavhengig av om det finnes effektivitetsgevinster knyttet til reduksjonen av mangfold. I mediemarkeder, som normalt er tosidige ved at foretakene både driver redaksjonell virksomhet og selger reklame og annonser, vil det lett kunne tenkes at mediemangfoldet kan svekkes uten at prisene eller prisincentivene overfor kundene i mediemarkedet endres. Redusert mediemangfold vil uansett kunne gi grunnlag for inngrep etter konkurranselovens regler om fusjonskontroll. Ofte vil det ikke være prisvirkningen man er mest bekymret for i "mediedelen" av et tosidig marked. Når Konkurransetilsynet vurderer konsekvensene for mediebrukerne av en foretakssammenslutning på medieområdet, vil det sentrale vurderingstemaet derfor være konsekvensene for kvalitet/mediemangfold.

En annen innvending har vært at fusjoner som begrenser mediemangfoldet vil kunne godkjennes dersom det er tilstrekkelig potensiell konkurranse i det relevante markedet. Potensiell konkurranse og lave etableringshindringer kan virke disiplinerende mot prisøkninger og reduksjon i produktkvalitet, men er ikke nødvendigvis like egnet til å opprettholde kvalitetselementet som ligger i rapportering fra innbyrdes uavhengige kilder. Etter de foreslåtte regelendringene vil dette måtte vurderes konkret av konkurransemyndighetene, og kundenes tap av mangfold må vektlegges.

En annen innvending er at mangfold ivaretas på ulik måte etter medieeierskapsloven og konkurranseloven. Konkurranselovens markedsavgrensning identifiserer reelle konkurrenter og et geografisk marked i hver enkelt sak, med utgangspunkt i markedsforholdene slik de er på saksbehandlingstidspunktet. Medieeierskapsloven opererer med forhåndsdefinerte markeder og grenser for markedsandeler ved fusjoner, uten at bransjeutvikling hensyntas fra sak til sak. Dette betyr også at konkurranseloven vil kunne få anvendelse på foretakssammenslutninger som ikke ville blitt vurdert etter medieeierskapsloven fordi de var under markedsandelstersklene eller fordi de omfatter andre markeder enn de loven har forhåndsdefinert. På denne måten kan Konkurransetilsynet også sikre at mediemangfold ivaretas i mindre nisjemarkeder og i lokale markeder. På den annen side kan det bety at fusjoner som fører til høyere markedsandeler enn det som er tillatt etter medieeierskapsloven i dag vil kunne godkjennes. Konkurransetilsynet vil måtte gjøre en konkret vurdering i hver enkelt sak.

I en rapport utarbeidet for EU-kommisjonen²² pekes det på at det er flere faglige utfordringer med markedsavgrensningen i mediesektoren. I tillegg til at markedene vanligvis er tosidige er det også flere andre faktorer som kompliserer analysen, for eksempel vil det være vanskelig å bruke likheter og ulikheter ved de aktuelle produktene som en guide til markedsavgrensning, slik det kan være for andre produktmarkeder. Mediesektoren har dessuten vært preget av svært rask endring de siste årene. Dette er noen av utfordringene ved markedsavgrensning i mediesektoren. Det vil derfor legges opp til utredning av metodeutfordringer og beste praksis for markedsavgrensning i mediesektoren.

Det legges også opp til at Medietilsynet skal konsulteres som et ekspertorgan ved vurderinger av foretakssammenslutninger i mediesektoren.

²² Market Definition in the Media Sector - Economic issues, tilgjengelig her: http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/documents/european_economics.pdf

Oppsummert vurderer departementet at konkurranseloven, med de endringene som er foreslått og føringene i forarbeidene, er velegnet til å ivareta mediemangfold i den alminnelige fusjonskontrollen uten behov for noen ytterligere særregulering.

7. ÅPENHET OM OG INNSYN I MEDIEEIERSKAP

7.1 Behovet for åpenhet og innsyn

Mediene utøver en kanalvokterfunksjon i den forstand at de påvirker hva som skal bringes fram for offentligheten. I St.meld. nr. 17 (2004-2005) om den siste makt- og demokratiutredningen beskrives funksjonen slik:

"Mediene avgjør ikke bare hvilket utsnitt vi får se av verden, men langt på vei også hvordan vi oppfatter det vi får se. Journalistisk vinkling, kildevalg, «dramaturgi» og presentasjonsformer er med på å avgjøre hvordan informasjon oppfattes. Mediene påvirker også begrepsapparatet og kategoriene som mennesker benytter for å bearbeide den informasjonen de mottar gjennom mediene."

Kunnskap om mediene – inkludert om eierskap, oppkjøp og maktforhold – er viktig for at vi som mediebrukere skal være oppmerksomme på hvilke avsendere og interesser som står bak de budskapene vi møter. Og dermed 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 mediens innhold og bidra til å ivareta mediens redaksjonelle frihet.

I praksis vil det være krevende for den enkelte selv å innhente og systematisere oppdatert informasjon om eierforholdene. Medieeierskapsloven slår derfor fast at Medietilsynet, i tillegg til å føre tilsyn med oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet, har i oppdrag å «[...] bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforhold i norske medier», jf. loven § 7.

Departementet mener det er viktig å opprettholde informasjonsoppdraget selv om tilsynet med konkrete oppkjøp og sammenslåinger samles under Konkurransetilsynet. Det vises her også til pkt. 7.3 nedenfor om europeisk politikk og regulering av "transparency" om medieeierskap. Departementet ser det ikke som naturlig at disse oppgavene overføres til Konkurransetilsynet, som ikke er et mediefaglig organ.

Den foreslåtte hjemmelen til å innhente informasjon er begrenset til informasjon om eierforhold. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om hjemmelen til å innhente opplysninger også bør omfatte andre forhold, som mediebruk og markedsforhold, jf. pkt. 7.4 nedenfor.

7.2 Medietilsynets informasjonsvirksomhet

Medieeierskapsloven § 7 slår fast at «Medietilsynet skal hvert år utarbeide årsmelding om sin virksomhet etter denne lov. Meldingen skal sendes departementet innen utgangen av mars det påfølgende år». Med unntak av kravet om årlig melding til Kulturdepartementet, er det ikke fastlagt i medieeierskapsloven hvordan Medietilsynet 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 medieregisteret²³
- Foredrag om medieeierskap for skoleelever/studentene, 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 lyttertall, 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.

7.3 Europeisk mediepolitikk og åpenhet om eierforhold i mediene

I internasjonal sammenheng understrekes betydningen av åpenhet om eierskap i mediene av at «transparency» har blitt et mer sentralt begrep i EUs mediepolitikk de senere år, på linje med mediefrihet og pluralisme/mangfold.²⁴ I sin resolusjon om mediefrihet fra 2013 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 ownership²⁵"

Flere av forslagene i rapporten fra «High Level Group on Media Freedom and Pluralism» til EU-kommisjonen vektlegger også åpenhet på ulike nivå.²⁶ Med henvisning til blant annet denne rapporten ba Den europeiske unions råd i 2013 medlemslandene og EU-kommisjonen

²³ P.t. er medieregisteret.no nedlagt og erstattet med nedlastbare filer som viser oversikt over medieeierens andeler i markedene.

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-freedom-and-pluralism>

²⁵ EU Charter: standard settings for media freedom across the EU; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0117+0+DOC+XML+V0//EN>

²⁶ http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf

om å iverksette tiltak for å sikre åpenhet om medieeierskap.²⁷ Høsten 2014 arrangerte EU-kommisjonen også et seminar der formålet var utveksling av beste praksis for åpenhet om medieeierskap.

Videre har Europarådet sluttet seg til to anbefalinger (1994/2007)²⁸ som vektlegger viktigheten av åpenhet i denne sammenhengen. Flere av bestemmelsene i anbefalingen fra 2007 adresserer åpenhet om medieeierskap konkret, og særlig vektlegges hensynet til publikums interesser i denne sammenhengen. I april 2015 sluttet Europarådets ministerkomité for kultur, forskning, utdanning og media seg til rapporten «Increasing transparency of media ownership»²⁹. I rapporten anbefales at medlemsstatene gjennomgår sin lovgivning for å sikre tilstrekkelig åpenhet om eierskapet til og innflytelsen over medier (trykte medier, film, radio, TV og Internett-baserte medier), herunder også skjult eierskap. Videre angir rapporten konkret hva slags informasjon om medievirksomhetene som bør gjøres tilgjengelig:

- *"their legal name, legal seat and contact details, as well as the profit or non-profit purpose or State ownership;*
- *the name of the persons holding editorial responsibility or the authors of the editorial content;*
- *the authors of third-party content, unless the protection of journalistic sources requires that it be kept secret or the right to freedom of expression of the author is likely to be threatened beyond the limits of Article 10 of the European Convention on Human Rights;*
- *the names and legal seat of their owners; where these are third companies or other legal entities, the latter's legal names and legal seats, as well as the size of shareholding, unless such ownership concerns an insignificant part of the media outlet;*
- *the existence of co-operation contracts with other companies or co-operation predominantly with a single advertising company.*

The above information and any relevant subsequent change in its respect shall be submitted by the media outlets concerned to an independent national media authority. The public shall have access at no cost to this information, presented in a meaningful way, in electronic format, through the media's website and/or an online centralised database published by the national media authority (s. 3-4)."

Rapporten anbefaler både at medievirksomhetene pålegges å avgi eierskapsinformasjon til uavhengige mediemyndigheter som skal formidle denne videre på en forståelig måte, og at virksomhetene pålegges å publisere slik informasjon på egne nettsteder.

Det kan i tillegg nevnes at betydningen av åpenhet om eierskap i mediene og reguleringen av tilgang på eierskapsinformasjon, engasjerer ulike forskere og interesseorganisasjoner.³⁰ En rapport³¹ fra Access Info Europe til High Level Group on Media Freedom and Pluralism om

²⁷ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/council-conclusions-media-freedom-and-pluralism-digital-environment>

²⁸ Council of Europe Recommendation No. R (94) og Recommendation CM/Rec (2007) 2. Disse anbefalingene er imidlertid ikke rettslig bindende for medlemsstatene, og må isteden ses som retningsgivende forslag til myndighetene.

²⁹ <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=21578&Language=EN>

³⁰ Se for eksempel Stolte and Smith (2010): "The European Union and media ownership transparency: the scope for regulatory intervention", Open Society Media Program

³¹

http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Transparency_Media_Ownership_Europe_20121217_0.pdf

status for åpenhet om medieeierskap i 19 europeiske land, viser at eierskapsinformasjon mange steder er økonomisk kostbar og vanskelig tilgjengelig for allmennheten. Her trekkes Norge fram som «best practice»-modell:

"The most advanced regime is that of Norway, with some other countries delivering transparency in law and practice in one if not all of the areas surveyed, including in some countries transparency of the company register and in others providing public access to all the information collected by the media regulator (s. 4)."

7.4 Behovet for lovbestemmelser om informasjonsplikt

Medieeierskapsloven § 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."

Opplysningsplikten etter § 13 sikrer dermed tilsynet den informasjonen som er nødvendig for å kunne ivareta sin informasjonsoppgave etter § 7. Når medieeierskapsloven oppheves, må det derfor vurderes om det likevel er behov for å opprettholde tilsynets hjemmel til å kreve opplysninger om eierforhold mv.

Norske aksjebøker er i dag åpne for innsyn hos selskapene. Men etter aksjeloven kan innsyn i aksjeboken bare kreves på det enkelte selskaps kontor, mot dekning av faktiske kostnader. Enhver har også mulighet til å skaffe informasjon om selskapets 20 største eiere ved årsskiftet fra det sentrale regnskapsregisteret, basert på selskapets innsending av årsregnskap til Regnskapsregisteret i Brønnøysund. For børsnoterte selskaper, og andre selskaper registrert i verdipapirregister, oppdateres aksjonæroversiktene daglig i Verdipapirsentralen (VPS). Opplysningene i VPS er tilgjengelig gjennom en kontofører, typisk et verdipapirforetak, og mot betaling. Flere private kommersielle tjenester gjør kobling av offentlig tilgjengelige aksjonær-data og andre vesentlige selskapsdata gratis tilgjengelig for allmenheten, og gir mot betaling dypere innsyn i registrerte selskapsopplysninger. Selv om de norske eierregistrene framstår som åpne og tilgjengelige sammenlignet med de fleste andre land, er ulike løsninger som kan forbedre allmenhetens og myndighetens tilgang under utredning.

Dette har sammenheng med at behovet for åpenhet om eierskap ikke er begrenset til mediebransjen. Det pågår allerede en debatt og et arbeid både i Norge og internasjonalt om hvordan offentligheten kan sikres fri tilgang på opplysninger om eierskap i selskaper. Arbeidet er til dels knyttet til innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking.

Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett i 2014 ba Stortinget «regjeringen om å etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskap som sikrer større åpenhet, med etablering i løpet av 2015». Nærings- og fiskeridepartementet utreder i samråd med Finansdepartementet mulighetene for bedre tilgjengelighet for opplysninger om aksjeeiere. Bl.a. har Brønnøysundregistrene på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet utredet et forslag til elektronisk aksjeeierbok. Regjeringen nedsatte også 6. februar i år et lovutvalg som har fått i mandat å revidere det norske hvitvaskingsregelverket. Det inngår i mandatet at utvalgets lov- og forskriftsforslag skal følge opp kommende EØS-regler som svarer til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og anbefalingene fra Financial Action Task Force, inkludert hvordan krav om registrering av "ultimate beneficial ownership" bør følges opp. Utvalget skal levere sin første delutredning i november i år og sin andre delutredning i august 2016.

Spørsmålet om opprettelse av et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap ble på nytt drøftet i Stortinget i 2015, ved behandlingen av Innstilling 298 S (2014-2015). I Stortingsbehandlingen 5. juni 2015 vedtok Stortinget følgende:

"Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap og styrke innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. Et slikt register må følge opp Financial Action Task Forces anbefalinger fra 2012 om internasjonale standarder for bekjempelse av hvitvasking og bekjempelse av terrorfinansiering og spredning, og registeret må også følge opp EU-reguleringen på dette området."

Dersom nåværende hjemmel til å innhente informasjon bortfaller, vil Medietilsynets arbeid med å innhente informasjon om eierforhold kunne bli vanskeliggjort. Deler av den informasjonen som er offentlig tilgjengelig vil heller ikke være oppdatert. En forbedret offentlig løsning må antas å kunne dekke noen av Medietilsynets behov når det gjelder innhenting av opplysninger om eierforhold. Før løsningen er ferdig utredet, er det likevel vanskelig å forutsi i hvilken grad den vil dekke Medietilsynets behov. Særlig er det usikkert om det vil gi tilstrekkelig tilgang til oppdatert informasjon, og til informasjon om eierforhold ved bruk av andre organisasjonsformer enn aksjeselskap, for eksempel stiftelser. Etter departementets syn er det viktig å sikre at opphevelsen av medieeierskapsloven ikke medfører at innhenting av informasjon blir unødvendig ressurskrevende eller vanskeliggjort for Medietilsynet. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen om informasjonsplikt om eierforhold opprettholdes.

Lovteknisk kan man tenke seg ulike løsninger, inkl. inkorporering i annet egnet lovverk eller en egen lov om åpenhet og innsyn i medieeierskap, jf. kap 9 nedenfor. En fordel med en egen lov er at det, i tillegg til å gi nødvendige hjemler til innhenting av informasjon, også vil understreke viktigheten av å sikre åpenhet om eierforholdene i mediebransjen. En egen lov kan angi at Medietilsynet skal bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforholdene i norske medier. En egen lov kan også slå fast at Medietilsynet skal innhente og systematisere informasjon om eierforhold i norske medier, og gjøre informasjonen tilgjengelig for allmenheten. Vi ber om høringsinstansenes innspill til valg av lovteknisk løsning.

Uavhengig av lovteknisk løsning bør bestemmelser om tvangsmulkt ved brudd på plikten til å gi opplysninger videreføres. Det foreslås at departementet i forskrift kan gi utfyllende bestemmelser om opplysningsplikt og tvangsmulkt.

Forslaget om opplysningsplikt er begrenset til informasjon om eierforhold. Medietilsynet vil imidlertid også kunne ha behov for opplysninger om mediebruk og markedsforhold, som for eksempel det enkelte mediets oppslutning, utgivelsesfrekvens og finansieringsform

(betalavis/gratisavis) mv. Slik informasjon er av betydning både for å belyse sammenhengen mellom eierskap og markedsandeler/mediemakt, og som del av et mulig bredere informasjonsoppdrag knyttet til mediemangfoldet i Norge generelt.

Informasjon om mediebruk og markedsforhold er tilgjengelig fra åpne kilder som bla. Norsk Opplagskontroll og TNS Gallups offisielle seer- og lyttertall. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om informasjon fra slike åpne kilder er tilstrekkelig for Medietilsynets informasjonsbehov. Eller om det er behov for at hjemmelen til å innhente informasjon også bør omfatte mediebruk og markedsforhold mv.

8. 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.

På den annen side vil det å erstatte medieeierskapslovens forhåndsdefinerte markeder og eierskapsgrenser med alminnelig konkurranserett innebære at det vil bli mindre grad av forutsigbarhet med hensyn til om et erverv vil være i tråd med regelverket. Samtidig vil reguleringen bli mer treffsikker ved at modellen åpner for å ta hensyn til de konkrete markedsmessige forholdene i hver enkelt sak.

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 økonomiske konsekvenser. Det samme gjelder videreføringen av bestemmelsene om opplysningsplikt.

9. FORSLAG TIL LOV OM OPPHEVING AV LOV OM EIERSKAP I MEDIER

I

Lov 13.06.1997 nr. 53 om eierskap i medier oppheves.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

10. FORSLAG TIL NY LOV OM ÅPENHET OM EIERSKAP I MEDIER

§ 1. Lovens formål

Lovens formål er sikre åpenhet om eierskap i norske medier.

§ 2 Medietilsynets oppgaver

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

§ 3 Opplysningsplikt

Enhver plikter å gi Medietilsynet de opplysninger tilsynet krever for å utføre sine oppgaver etter denne lov. Opplysninger kan kreves gitt skriftlig eller muntlig innen en fastsatt frist.

Departementet kan gi forskrift om opplysningsplikt.

§ 4 Tvangsmulkt

For å sikre at vedtak fastsatt i medhold av § 3 overholdes, kan Medietilsynet ilegge den ansvarlige for oppfyllelsen tvangsmulkt. Tvangsmulkten tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg.

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 utløpet av fastsatt frist for oppfyllelse av plikten, dersom denne fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt. Ved tvangsmulkt i form av et engangsbeløp kan Medietilsynet bestemme at mulkten skal betales ved en fastsatt frist for oppfyllelse av plikten, dersom denne fristen er utløpt 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, herunder om vilkår for tvangsmulkt, om tvangsmulktens størrelse og om renter ved forsinket betaling.

§ 5 Klageinstans

Klager over Medietilsynets vedtak etter denne loven, eller regler fastsatt i medhold av loven, behandles av Klagenemnda for mediasaker (Medieklagenemnda).

Klagenemnda kan ikke omgjøre Medietilsynets vedtak etter eget tiltak.

§ 6 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.