

Til

Kulturdepartementet

postmottak@kud.dep.no

Oslo 31. august 2012

HØRING: FORSLAG OM ENDRINGER I MEDIEEIERSKAPSLOVEN

A-pressen AS viser til departementets høringsbrev og -notat av 22. juni 2012, samt til «Medieeierskapsutredningen 2012» avgitt av ekspertgruppen nedsatt av departementet.

Av høringsnotatet går det fram at departementet ønsker uttalelser om alle sider ved gjeldende lov på området – og at departementet ennå ikke har tatt endelig stilling til ekspertgruppens forslag og til hvilke endringer som eventuelt skal gjennomføres knyttet til lovgivningen på medieeierskapsområdet.

A-pressen ønsker på denne bakgrunn å avgi en bred uttalelse, der vi vil argumentere for følgende syn og hovedkonklusjoner.

- A-pressen stiller seg fullt ut bak de ideelle mål som er nedfelt i lovens formålsbestemmelse om å «fremme ytringsfrihet, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud».
- En lov på området vil kun ha legitimitet dersom det positivt kan påvises at lovens virkemidler og praktisering reelt bidrar positivt til å styrke ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud.

A-pressen mener at:

- Det er behov for omfattende endringer av dagens lovgivning, dersom det skal videreføres en egen særlov som skal regulere eierskap til medier.
- Lovens virkeområde må omfatte alle medier som har en innflytelse på meningsdannelsen i samfunnet.
- Loven bør bare regulere mangfold i medieeierskapet på nasjonalt nivå.
- Terskelverdien for eierkonsentrasjon i eventuelle delmarkeder kan ikke settes lavere enn 40 prosent.
- En særskilt regional regulering av avismarkedet må opphøre.
- Dagens regler om multimedieeierskap må avvikles.
- Medietilsynet kan ikke tillegges ansvaret både for å utforme lovens forskrifter og kontrollere loven.
- På generelt grunnlag er det problematisk å ta stilling til det foreliggende lovforslaget, idet det inneholder så mange «ukjente faktorer» som det forutsettes at det senere skal tas stilling til i forskrifts form. Vi vet pr. i dag ikke hvordan den eksakte markedsinndelingen vil se ut, hvilke

medier som vil inngå i de respektive markeder eller hvordan eventuelle medieregioner vil bli inndelt. Aktørenes rammebetingelser er derfor uforutsigbare.

A-pressen har fått utarbeidet to betenkninger knyttet til departementets høringsnotat, som vedlegges denne høringsuttalelsen. Dette gjelder:

- Notat fra advokat Kyrre Eggen i advokatfirmaet Wiersholm: «Betydningen av medieeierskapslovens formålsbestemmelse om fremme av den reelle ytringsfrihet.»
- Notat fra advokatene Ola Haugen og Tom Berger Trondsen i advokatfirmaer Wikborg, rein & Co: «Forslag til forskriftskompetanse tillagt Medietilsynet i revidert medieeierskapslov.»

1. Om A-pressen

A-pressen er fra høsten 2012 et av de største mediekonsernene i Norge. Konsernet har virksomhet spredt over hele landet, fra Lindesnes i sør til Hammerfest i nord. A-pressen eier, etter oppkjøpet av Edda Media, tilsammen 78 avistitler, fordelt på 37 dagsaviser, 30 fådagersaviser og 11 gratisaviser. Alle mediehus publiserer også via digitale kanaler som internett, leserbrett og mobil. A-pressen eier, helt eller delvis, flere rene digitale virksomheter som Mediehuset Tek og Mediehuset Nettavisen (50%).

Foruten A-pressens utgivervirksomhet, har konsernet virksomhet innenfor trykk, distribusjon, annonseproduksjon, annonsesalg, kundesenter, nyhetsovervåking, felles økonomifunksjoner etc. Utenfor Norge har A-pressen virksomhet i Russland (trykk), Sverige (rubrikk) og Polen (søk).

A-pressen har et samlet avisopplag på 660.000 (2011-tall) og har i følge målinger fra Forbruker&Media (TNS-Gallup) 2,1 millioner daglige lesere av papiravisene og 940.000 daglige digitale brukere av sine nettaviser / mobile digitale utgaver. I tillegg kommer 408.000 daglige brukere av www.nettavisen.no og anslagsvis 150.000 daglige brukere av Mediehuset Tek's nettsted.

A-pressens titler og posisjoner er lokale med klart definerte lokale målgrupper og markeder, og de ulike titlene overlapper hverandre i liten grad i lesermarkedet.

A-pressen har en samlet omsetning i konsernet på 5,7 milliarder kroner, hvorav 4 milliarder er knyttet til selskapets utgivervirksomheter. A-pressens nåværende virksomheter hadde i 2011 1,5 milliard kroner i inntekter fra abonnement og øvrige inntekter fra mediebrukeren, og 2,5 milliard kroner i reklameinntekter. Disse fordelte seg med 2,1 milliard i inntekter til papiravisene og 400 millioner i reklameinntekter til nettavisene og andre digitale tjenester.

A-pressen har 3755 ansatte samlet sett, hvorav 3200 arbeider i Norge. Av disse er 2100 ansatt i ett av våre lokale mediehus.

Antall titler, ansatte og omsetning vil bli redusert som følge av pålegg fra henholdsvis Konkurransetilsynet og Medietilsynet om å avhende virksomheter, med begrunnelser knyttet til henholdsvis Medieeierskapsloven og Konkurranseloven.

Med sine virksomheter bidrar A-pressen på avgjørende måte både til å «fremme ytringsfriheten og de reelle ytringsmuligheter» og til å opprettholde og utvikle et «allsidig medietilbud». A-pressens

posisjon er ingen trussel mot lovens formål, men en garantist for at det enkelte mediehus kan fylle sin samfunnsrolle, og dermed lovens formål, i sine respektive lokalsamfunn.

Konsernet bidrar til å trygge det enkelte mediehus' selvstendighet gjennom å sikre at det har en sikker og stabil økonomi som kan finansiere journalistikken og utvikle det inn i en ny medietid. Med sine 2100 lokalt ansatte har A-pressen en nødvendig tilstedeværelse i norske lokalsamfunn for å kunne rapportere om relevante og unike spørsmål og følge den løpende lokale debatt.

A-pressen har gjennom sin utgivererklæring forpliktet seg til å forsvare ytringsfriheten, pressefriheten, informasjonsfriheten og det åpne samfunn, til å fremme demokratiet, samfunnsengasjementet og rettssikkerheten, til å utvikle mediemangfoldet og forsvare medienes uavhengige rolle.

Virksomhetene skal drives i respekt for den enkelte publikasjons «identitet, grunnsyn, lokale tradisjon og egenart,» og den enkelte redaktør og redaksjon har uinnskrenket redaksjonell frihet og til å utøve redaktøransvaret «fritt i forhold til eiere, politiske, ideologiske og økonomiske interesser.»

2. Om medieutviklingen og mediemarkedet

Den første medieeierskapsloven trådte i kraft i 1997 og ble utformet på bakgrunn av 90-årenes medielandsskap og –struktur.

Medielandskapet har radikalt endret seg på de 15 årene som er gått. Lovverket har ikke utviklet seg tilsvarende og er derfor kommet i utakt med det reelle mediemarkedet. Endringene i mediekonsumet, konkurransebildet og øvrige rammevilkår som medievirksomheter opererer under påvirker i stor grad de forhold medieeierskapsloven har som mål å regulere, og dermed A-pressens mulighet til å «fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmulighetene og det allsidige medietilbudet».

Endringene er knyttet til digitaliseringen som finner sted og gir seg utslag i endrede brukermønstre og nye konkurranseforhold. Utviklingen kan illustreres med tall fra Statistisk Sentralbyrås «Norsk mediebarometer», for utviklingen for det vi tradisjonelt ser på som kanaler for nyheter og samfunnsstoff. Blant mediebrukerne har utviklingen vært som følger:

Mediekanal	Daglig bruk 1997	Daglig bruk 2011	Daglig tid 1997	Daglig tid 2011
Fjernsyn	84%	81%	119 min	157 min
Avis	84%	63%	36 min	24 min
Radio	61%	55%	87 min	86 min
Internett	7%	80%	0 min	86 min

Tabellen viser at Internett er en informasjonskanal som er kommet i tillegg til øvrige kanaler – og har utviklet seg til å bli den mest utbredte kanalen folk benytter seg av på daglig basis, sammen med fjernsynet. Avis er den kanalen som går mest tilbake, ved at 21 prosentpoeng av befolkningen har sluttet å lese avis på daglig basis. Dette utgjør over 900.000 personer. Målt i daglig tidsforbruk, bruker en nordmann på en gjennomsnittsdag seks ganger så mye tid på fjernsyn som på avis, og tre ganger så mye tid på både internett og radio som på avis. Utviklingen i avisenes opplagstall i samme periode bekrefter disse endringene.

SSB måler ikke oppslutningen om «mobilt» særskilt, men ifølge tall fra TNS-Gallup benytter nå 24 prosent av befolkningen seg av mobiltelefon eller leserbrett som daglig informasjonskilde.

Ser man nærmere på hvordan mediebruken fordeler seg mellom ulike aldersgrupper, ser man at de generelle utviklingstrekkene gjør seg gjeldende i alle aldersgrupper og alle lag av befolkningen, selv om de eldste aldersgruppene fortsatt er mer analoge enn digitale. Avis som kanal taper terreng i alle alderssegmenter med unntak av 67 år pluss. I aldersgruppen 25 til 44 år har den daglige oppslutningen om avis sunket fra 83 prosentpoeng i 1997 til 55 prosentpoeng i 2011.

2. 1. Konkurransen i nyhetsmarkedet

For ytterligere å illustrerer hvordan mediebrukerens vaner endrer seg, henvises det til TNS Gallups Forbruker&Media-undersøkelse, der folk blir bedt om å oppgi hva deres viktigste nyhetskilde er. Siden 2004 har preferansene endret seg betydelig:

Viktigste kilde for nyheter	2004	2011
Fjernsyn	24%	19%
Avis	24%	16%
Radio	14%	14%
Internett	6%	26%

Undersøkelsen viser at internett i 2009 inntok posisjonen som den viktigste nyhetskilden for flest mennesker. Internett er den eneste kilden for nyheter som vokser på oversikten over «viktigste kilde», og andelen øker fra år til år. Internett inntok posisjonen som den mest prioriterte nyhetskilden i 2009. Mobil er en kilde som de to siste årene har meldt seg som en ny vekstkilde.

Nyheter- og samfunnsstoff er en viktig innholdskategori i alle medier:

- Fire av fem nordmenn bruker i følge Norsk Mediebarometer internett daglig. Av disse er det nesten tre av fire som bruker internett til å lese nyheter: 60 prosent leser nyheter fra papiraviser på nettet, mens 50 prosent leser nyheter fra andre kilder. Det viser at den enkelte bruker et mangfold av ulike nyhetskilder på nettet.
- 59 prosent hører, i følge SSB, daglig på radionyheter (28 prosent på distriktssendingene) og 59 prosent ser daglig på fjernsynsnyhetene.
- Ser man på hvor mye nyheter og annet samfunnsstoff NRK sender gjennom sine tre kanaler (NRK1, NRK2, NRK3 og NRK Super), går det fram at det samlet blir sendt 3401 timer nyhetssendinger av en samlet sendeflate på 22.887 timer (15 prosent). Tar man med stoffkategoriene informasjon og kultur som kategorier som bidrar til å «fremme ytringsfrihet» og «de reelle ytringsmuligheter», så øker antall sendetimer til 8684 timer av den samlede sendeflaten (38 prosent). TV2 sender 602 nyhetstimer og TV2 Nyhetskanalen 5546 nyhetstimer i året. Målt i antall seere har NRK Dagsrevyen daglig 764.000 seere og TV2nyhetene 396.000 daglig seere. (kilde: NRKs årsrapport 2011, basert på TNS Gallups TV-meter)

I økende grad har sosiale medier inntatt en posisjon som nyhetskanal – og ytringskanal, til tross for at disse mediekanalene ikke har noen redaktør eller journalister som lager egenproduserte nyheter. Men det er en viktig kanal for deling av nyheter fra ulike kilder og for å kunne ytre seg direkte utenom de tradisjonelle mediene. I økende grad ser vi at nyheter oppstår med utgangspunkt i

informasjon enkeltindivider har delt med andre via sosiale medier. For mange er sosiale medier blitt en kanal som tilfredsstillende de mest grunnleggende behovene for nyheter, og som dermed fungerer som erstatning for eller et viktig supplement til de tradisjonelle redaktørstyrte mediene. De sosiale mediene har i stigende grad fått betydning for meningsdannelsen i samfunnet, idet de påvirker måten folk gjør seg opp en mening om viktige samfunnsspørsmål.

Det er mindre enn seks år siden Facebook kom til Norge, og nettsamfunnet er for lengst blitt en arena der nyheter, tanker og ideer av samfunnsmessig interesse og betydning formidles og deles. I en undersøkelse gjennomført blant leserne av Edda Medias dagsavis i desember 2011, opplyste mellom 16 og 23 prosent av de spurte at de regelmessig benyttet seg av Facebook som kilde for å oppdatere seg om lokale nyheter og hendelser.

Da loven trådte i kraft i 1997 var det skille tegn mellom de ulike mediekanalene. Disse forskjellene er nå i ferd med å bli visket ut. Mediene har konvertert i hele perioden, og med stadig økende intensitet. I dag publiserer alle medier på et flerfold av medieplattformer samtidig. Avisene til A-pressen, kommuniserer ikke bare med sine lesere på papir, men på internett, på leserbrett og på mobil. De tilbyr ikke lenger bare tekst og stillbilder, men også levende bilder (web-tv) og lyd. I det digitale univers møtes i dag ulike aktører som tidligere dekket ulike behov hos mediebrukeren, i direkte konkurranse med hverandre. Det digitale er i ferd med å bli «motoren» i enhver medieorganisasjons virksomhet, mens det «gamle» hovedproduktene blir tilordnede produkter. Dette kommer som følge av at folk er blitt multibrukere som anvender seg av ulike medieprodukter og –plattformer hele døgnet, ofte samtidig. I praksis forholder folk seg i stigende grad til ett felles mediemarked.

2. 2. Mediemarkedets tosidighet – ytringsfrihetens økonomi

All medievirksomhet må finansieres. Uten et inntektsgrunnlag vil ikke mediene kunne finansiere journalistikken – og dermed mediens samfunnsoppdrag og –rolle. Ytringsfriheten har også en økonomisk side. En sunn økonomi er en forutsetning for mediens evne til å «fremme ytringsfriheten», «de reelle ytringsmuligheter» og «et allsidig medietilbud».

En medieaktør som skal lykkes i mediemarkedet må lykkes på to områder; både i leser/brukermarkedet og i annonsemarkedet. Disse to markedene er gjensidig avhengig av hverandre. Å forstå denne tosidigheten er helt avgjørende for å forstå drivkreftene i medieutviklingen. Mediens økonomimodell – eller det vi kan benevne som «ytringsfrihetens økonomi» - bygger på denne tosidigheten.

Mediernes forretningsmodeller er under endring, men grovt sett består de fortsatt av ulike av-arter av en av følgende tre modeller:

1. Brukerbetalt virksomhet
Denne modellen bygger på at mediebrukeren (leseren, lytteren, seeren) gjennom betaling finansierer virksomheten i sin helhet. NRKs lisensfinansiering er et eksempel på denne forretningsmodellen. Det samme gjelder enkelte fagblader og tidsskrifter.
2. Annonsørbetalt virksomhet
Denne modellen bygger på at all virksomhet finansieres via inntekter fra annonsemarkedet. Gratisavisen er et

eksempel på en slik forretningsmodell, det samme har de fleste nettaviser vært fram til nå, samt sosiale medier. Kommersiell radio og fjernsyn startet også med en slik forretningsmodell.

Annonsørbetalingen kan skje enten som betaling for annonser eller i form av ulike former for sponsorater eller støtte.

3. Kombinasjonsbetalt virksomhet
- Denne modellen bygger på at medievirksomheten har to (eller flere) inntektsstrømmer, fra henholdsvis brukeren og annonsøren. I tillegg kan det komme inntektsstrømmer fra andre kilder, f eks fra offentlige myndigheter i form av produksjonstilskudd eller i form av kryss-subsidiering innad i et mediehus (inntekter fra trykkmarkedet bidrar til å finansiere den publisistiske virksomheten), samt fra nye inntektskategorier (fordelskort etc).

Ser man nærmere på utviklingen for mediene langs disse to hovedlinjene, vil man se at mediene er under press på begge fronter; inntektene fra brukermarkedet stagnerer som følge av færre abonnenter, og inntektene fra annonsemarkedet er både konjunkturavhengige og utsatt for strukturelle endringer i form av forflyttinger mellom ulike medieplattformer.

Ser man strukturelt på medienes økonomi, slik Medietilsynet gjør i sin årlige rapport om medienes økonomiske resultatutvikling, vil man se at avishusene i 2010 hadde en samlet omsetning på snaut 14 milliarder kroner fra de to markedene (brukerinntekter og reklameinntekter). Fordelingen mellom inntekter fra brukerne og annonsørene var nær jevnstore, med 6,3 milliarder i brukerinntekter og 7,1 milliard i annonseinntekter. Imidlertid varierer denne fordelingen stort mellom f eks løssalgsaviser og tradisjonelle abonnementsaviser. Mens løssalgsavisene får om lag 70 prosent av inntektene sine fra brukermarkedet får abonnementsavisene om lag 65 prosent fra reklamemarkedet.

Det enkelte mediums – eller mediekanals - konkurransekraft og utviklingsmuligheter avgjøres i stor av om man lykkes i reklamemarkedet. Hvem som er vinnere og tapere i kampen om reklamekronene er derfor av stor relevans når man skal definere mediemakt og innflytelse.

Ser man på den løpende reklamestatistikken fra IRM, som er den mest komplette oversikten som eksisterer i markedet pr. i dag, viser den at det samlede reklamemarkedet i 2011 var på 19,1 milliarder kroner. Det er bare 0,6 milliarder kroner høyere enn i 2007, året før finanskrisen. Avisenes reklameinntekter har i samme periode falt med 18,1 prosent, fra en markedsandel på 39 prosent til en andel på 30 prosent. Internettannonseringen har fra 2007 vokst med 148 prosent, fra en samlet markedsandel på snaut 10 prosent til en 23 prosents andel.

I følge IRM ble det i 2011 omsatt annonser på internett for 4,3 milliarder kroner. Det reelle tallet er imidlertid høyere siden enkelte store aktører, som Google og Facebook, ikke innrapporterer sine tall.

Vi ser at de strukturelle endringene i annonsemarkedet, ikke bare skjer mellom de tradisjonelle mediekanalene som avis og fjernsyn. De skjer også mellom de tradisjonelle redaktørstyrte mediene og mellom «media-like» kanaler som Facebook og Google, samtidig som mye av reklamen migrerer

fra medier med redaksjonelle miljøer til rene kommersielle kanaler og markeds plasser (som f eks Finn). Denne utviklingen påvirker i avgjørende grad de tradisjonelle mediekanalenes evne og mulighet til å finansiere og opprettholde sterke redaksjonelle miljøer som bidrar til å «fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmulighetene og det allsidige medietilbudet».

Den digitale medieøkonomien vil bli den drivende kraft i årene som kommer, både i brukermarkedet og annonsemarkedet. Evnen til å lykkes digitalt vil avgjøre om mediene vil kunne opprettholde sine posisjoner og sin samfunnsrolle i bred forstand. Digitaliseringen og globaliseringen representerer ikke noe forbigående økonomisk tilbakeslag for de redaksjonelt funderte mediene, men en vedvarende strukturell endring. Uten muligheter til å kunne konkurrere med nye «media-like» aktører på like vilkår, vil de aktørene som finansierer kvalitetsjournalistikk i bred forstand bli svekket. Dette representerer en direkte trussel mot disse medienes mulighet til å fylle den rollen som lovens formål forutsetter at de har/skal ha.

2.3. Kommentarer til medieutviklingen og mediemarkedet.

A-pressen mener at utviklingen i «nyhetsmarkedet» og «reklamemarkedet» har stor påvirkningskraft på hvordan det enkelte medium og den enkelte mediekanal kan «fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og det allsidig medietilbudet».

Den reelle konkurransen mellom mediene er mer omfattende enn det virkeområdet som Medieeierskapsloven er foreslått å ha. Det må derfor vurderes å utvide lovens virkeområde i tråd med hvilke medier og kanaler som har «innflytelse på meningsdannelsen i samfunnet».

Mediemarkedet framstår i stigende grad som ett marked. Den mediekanal som er under størst press av papiravisen. Situasjonen i det samlede markedet tilsier at «avismarkedet» ikke må bli regulert på en annen og strengere måte enn de øvrige mediekanalene eller - markedene.

En særlov som regulerer bare utvalgte mediekkanaler, kan svekke disse kanalene og virke konkurransevridende i forhold til andre ikke-regulerte medier som henter sine brukere og inntekter i det samme markedet. A-pressen mener dette er problematisk i forhold til lovens formål og vil virke kontraproduktivt i forhold til de redaktørstyrte medienes betydning som ytringskanaler og arenaer for debatt.

3. Om mediemangfold og ytringsmangfold

Ekspertutvalget påpeker i sin utredning (s.21-22) at et variert medietilbud forutsetter både kvalitativt og kvantitativt mangfold, og henviser til at «*et innholdsmessig differensiert mediebilde og et mangfold av kanaler og utgivelser*» er en forutsetning. Samtidig henvises det til det Eli Skogerbø skriver om definisjonene av et allsidig eller mangfoldig medietilbud. Hun tar utgangspunkt i to ulike tilnærminger til begrepet mangfold: «*For det første forbruker- eller markedspektivet; der mangfold defineres som en situasjon med valgfrihet hvor forbrukeren kan velge mellom ulike medieprodukter og tjenester. For det andre et politisk pluralistisk perspektiv; der mediene betraktes som demokratiske institusjoner og arena for den offentlige samtalen. Mediemangfold referer her til at medietilbudet skal reflektere ulike interesser, meninger og grupper i samfunnet.*».

Med utgangspunkt i dette kan det slås fast at mediemangfoldet aldri vært større enn det er i dag, både kvantitativt og kvalitativt. Heller ikke mangfoldet av eiere har vært større enn i dag.

3. 1. Kvantitativt mangfold – ytre mangfold

Det kvantitative mangfoldet gir seg utslag i mange ulike mediekanaler: Vi har mange fjernsynskanaler, mange radiokanaler, mange nettsted, mange aviser, mange fagblader, mange ukeblader og mange gratisaviser.

Innenfor hver av disse kanalene er det en stor spredning. Vi har både internasjonale og nasjonale fjernsynsstasjoner, lokale stasjoner, nisjestasjoner (nyhetskanaler, sportskanaler etc). Og vi har mange dagsaviser, fådagrsaviser, gratisaviser som henvender seg til ulike lesergrupper i kraft av å være riksaviser, regionaviser, lokalaviser, superlokale aviser eller spesialaviser for bestemte interessegrupper.

Eierskapet til de ulike yringskanalene i det samlede markedet er svært stort. Vi har i dag minst 10 store eiermiljøer til medier i Norge, basert på eksisterende delmarkeder og definisjonen av en stor aktør som en aktør som eier mer enn 10% i et relevant marked. Flere av disse eiermiljøene eksisterte ikke da Medieeierskapsloven ble innført.

I «avismarkedet», som i følge SSBs mediebarometer har en daglig oppslutning fra 63 prosent av befolkningen, er det tre store og et hundretalls små eiere:

- Schibsted (30% markedsandel)
- A-pressen (27%)
- Polaris Media (9%)
- Uavhengige (34%)

(63 av 162 medlemsaviser i MBL er ikke eid av noen stor eiergruppering. I tillegg kommer eiere til medlemsavisene i Landslaget for Lokalaviser)

I «fjernsynsmarkedet», som daglig har en oppslutning fra 84 % av befolkningen, har vi tre store eiere og flere små:

- NRK (41% markedsandel)
- TV2 (26%)
- SBS (12%)
- Andre (21%)

I «radiomarkedet», som daglig har en oppslutning fra 55 prosent av befolkningen, har vi tre store samt noen svært små eiermiljøer:

- NRK (63% markedsandel)
- P4 (22%)
- Radio Norge (12%)
- Andre (4%)

I det «digitale markedet», som daglig har en oppslutning fra 80 prosent av befolkningen, foreligger det ingen måling av noe samlet marked. Basert på løpende trafikk tall kan det likevel være grunnlag

for å angi noen store miljøer som eier kanaler som «i praksis fungerer som kilder til nyhets- og aktualitetsstoff og som fora for (i vid forstand) politisk samfunnsdebatt» (sitat høringsnotat side 7):

- Schibsted
- NRK
- A-pressen
- Facebook
- Google
- Microsoft

Oversikten viser at det samlede kvantitative mangfoldet er svært stort i totalmarkedet, men noe mer begrenset i hvert delmarked. «Avismarkedet» utpeker seg, sammen med «digitalmarkedet» i form av størst mangfold i både antall publikasjoner/titler/ytringskanaler og i antall eiere.

Det pekes på at det i to av dagens delmarkeder er en situasjon der én eier, NRK, har markedsandeler som langt overskrider de terskelverdier som dagens lov og lovforslaget angir som en øvre grense for eierkontroll uten at det oppstår et «mangfoldsproblem».

Medieeierskapsloven, med sine virkemidler og terskelverdier, måler i utgangspunktet eiermangfold i form av kvantitative størrelser innenfor hvert enkelt av dagens delmarkeder.

3. 2. Kvalitativt mangfold – indre mangfold

I følge Skogerbø og Ekspertutvalget så kjennetegnes det kvalitative mangfoldet av «at medietilbudet skal reflektere ulike interesser, meninger og grupper i samfunnet.» Det dreier seg altså om en form for evaluering av mediens innhold og karakter.

Også i kvalitativ målestokk er mediemangfoldet i Norge stort, og sannsynligvis større enn noensinne. Dette skyldes flere forhold, som at;

- De fleste medier er allmenne, dvs retter seg til et bredt sammensatt publikum.
- Mediene blir redigert i henhold til «Redaktørplakatens» og «Lov om redaksjonell fridoms» prinsipper.
- De redaksjonelle medarbeiderne arbeider i tråd med og er bundet av presse-etikkens retningslinjer og grunnverdier.
- Publikasjonene har vedtekter og redaksjonelle programmer som tilsier åpenhet, balanse og tilsvaretsrett etc.
- De fleste norske eiermiljøer har innført publisistiske retningslinjer som garanterer at mediene skal ivareta ytringsfriheten, informasjonsfriheten og meningsmangfoldet.
- Konkurransesituasjonen på mediemarkedet tilsier i seg selv at det er umulig for en publikasjon å stenge bestemte synspunkter, meninger eller grupper ute, fordi det er alternative kanaler tilgjengelig i markedet.

Det indre mangfoldet i A-pressen gir seg utslag i at A-pressen eier medievirksomheter med forskjellige formålparagrafer. A-pressen forplikter seg gjennom sin utgivererklæring og på annen måte til å respektere og videreføre de grunnsyn som er nedfelt i det enkelte selskaps vedtekter. Dette er i seg selv en garanti for at det indre mangfoldet vil bli bevart, uavhengig av eierskap.

Figuren nedenfor viser hvordan de vedtektsfestede grunnsynene fordeler seg i de 67 mediehusene som inngår i A-pressen. Figuren viser at 40 prosent (27) har et sosialdemokratisk grunnsyn, 8 et konservativt grunnsyn, tre et liberalt grunnsyn, 19 har vedtektsfestet et uavhengig grunnsyn, mens 11 har annet grunnsyn, som for eksempel knyttet til mediets oppdrag i lokalsamfunnet. Den enkelte redaktør er forpliktet på dette grunnsynet og skal redigere publikasjonen i henhold til dette og de frihetsprinsipper som er uttrykt i så vel «Redaktørplakaten» som i «Lov om redaksjonell fridom». Samlet gir dette et sterkt vern av ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og det allsidige medietilbudet, uavhengig av de reguleringer som medieeierskapsloven foreskriver:



38 mediehus/ aviser har vedtekter med beskrivelse av et politisk-ideologisk grunnsyn / formålsbestemmelse, herav 26 dagsaviser og 11 fådagersaviser
 31 mediehus/ aviser har vedtekter uten noen politisk-ideologisk referanse, men beskriver sitt oppgave til å være uavhengig, knyttet til lokalsamfunnets behov eller til å være av økonomisk karakter.

■ Sosialdemokratisk ■ Konservativt ■ Liberalt ■ Uavhengig ■ Annet

7

3. 3. Kommentarer til mangfoldkravene

A-pressen mener at en innsnevring av det kvalitative – det indre - mangfoldet vil være et direkte angrep på Medieeierskapslovens formål om å «fremme ytringsfrihet, de reelle ytringsmuligheter og det allsidige medietilbudet». En medieeier som vil søke å begrense det kvalitative mangfoldet vil således opp tre i strid med lovens formålsbestemmelse i §1.

Slik A-pressen forstår situasjonen foreslås det å videreføre gjeldende regel i §9 om at et inngrep mot et erverv bare kan skje dersom det først foreligger brudd både på det kvantitative mangfoldet («eieren har fått en betydelig eierstilling i mediemarkedet») og det deretter i tillegg blir påvist at det svekker det kvalitative mangfoldet («og dette er i strid med formålet i lovens §1»).

Vi forstår dette dithen at begge vilkår må altså være oppfylt. Derimot er ikke brudd på det kvalitative mangfoldvilkåret alene noe selvstendig vilkår for inngrep.

A-pressen kan ikke se at det er foretatt noen diskusjon rundt dette kumulative vilkåret i høringsnotatet eller i Ekspertutvalgets utredning. Det er beklagelig. Medietilsynet har blant annet i saken om kjøpet av Edda Media, i strid med lovens ordlyd og etter vårt syn feilaktig, lagt til grunn at et brudd på den kvantitative mangfoldterskelen i seg selv representerer et brudd på lovens formål.

Eierskap over en gitt terskelverdi medfører i seg selv ikke at det indre mangfoldet i mediene er brutt og at det dermed foreligger et brudd mot lovens formålsbestemmelse i form av at «de reelle ytringsmuligheter» blir begrenset. A-pressen mener det er helt nødvendig at dette punktet blir klargjort nærmere. At det skal foretas en selvstendig vurdering av om det er motstrid mot lovens §1 eller ikke, framgår klart av nåværende lov. Det fremgår også av ekspertgruppens utredning og departementets høringsbrev at denne rettstilstanden skal videreføres. Det som er uklart, er hvilke kriterier som skal vektlegges ved denne vurderingen. At Medietilsynet i sin praksis har vegret seg for å foreta en slik analyse og isteden sjanblonmessig uttalt at eierskap over terskelverdiene er i strid med lovens formål, viser at det er behov for å klargjøre både at det skal foretas en slik vurdering og klargjøre hvilke kriterier som er relevant ved en slik vurdering. Det er en betydelig svakhet ved det foreliggende lovarbeidet at dette ikke er klargjort.

Det pekes i denne forbindelse på det åpenbare i at en markedsrett over dagens definerte terskelverdier ikke i seg selv kan forstås til å være i strid med lovens formål om å fremme de «reelle ytringsmulighetene». Dersom dette hadde vært tilfelle ville NRK med 42 prosent markedsandel i fjernsynsmarkedet og 63 prosent andel i radiomarkedet, per definisjon representert en ytringsfrihetstrussel. NRK ivaretar på en utmerket måte det indre mangfold i form av høy kvalitet og ved å «reflektere ulike interesser, meninger og grupper i samfunnet». Vi kan vanskelig se at det alltid vil representere noen fare for den reelle ytringsfriheten om andre aktører, som Schibsted og A-pressen, måtte komme opp i en høyere markedsandel i sine markeder enn det dagens terskelverdier i loven angir. Hvorvidt slik fare foreligger må bero på en konkret analyse av ervervet, sett opp imot det samlede ytringsmarkedet. I denne forbindelse med det også legges avgjørende vekt på at den redaksjonelle frihet er lovfestet og hvordan den enkelte erverver i ord og handling faktisk forholder seg til prinsippene om redaksjonell frihet og de reelle ytringsmuligheter.

A-pressens oppfatning er at:

- Den enkelte mediebruker, uavhengig av hvor i landet vedkommende bor, vil på grunn av sin multimediale mediebruk, daglig være eksponert for medieprodukter som er eid av fem forskjellige aktører i markedet. Dette er i seg selv en garanti for at mediemangfoldet består.
- Det er ikke behov for et like stort eiermangfold i hvert enkelt mediemarked som i totalmarkedet. Mangfoldet i hvert av dagens delmarkeder vil bestå, selv om antall store eiermiljøer skulle bli begrenset til to store aktører i hvert mediemarked. Den bør derfor ikke fastsettes til lavere enn 40 prosent. Dette vil sikre et fortsatt mangfold av mindre aktører i tillegg til de store.
- Det må stilles like strenge og selvstendige krav til hvorvidt en aktør representerer en trussel mot lovens formål (indre kvalitativt mangfold) som til om en aktør representerer en trussel lovens terskelverdier (ytre kvantitativt mangfold).
-

4. Om lovens formål og virkeområde

Ytringsfriheten er en sentral verdi i et demokratisk samfunn. Ytringsfriheten er grunnlovsfestet. I Grunnlovens §100 går det fram at denne verdien er så viktig at staten har en plikt til å legge forholdene til rette for en åpen og offentlig samtale.

Mediene har en helt sentral rolle i ethvert demokratisk samfunn, som organer for nyheter, samfunnsinformasjon, meningsutveksling og debatt, og som kritiske overvåkere av enhver makt og

myndighet. Kjernen i mediernes samfunnsoppdrag er å sette borgerne i stand til å treffe frie og selvstendige valg.

Medieeierskapsloven har som formål å **fremme** ytringsfrihet, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Det betyr at ethvert virkemiddel i loven må begrunnes ut ifra dette overordnede hensynet, og at hele lovens legitimitet hviler på denne premiss.

I følge høringsnotatet, ekspertgruppens utredning og forarbeider til eksisterende lov bygger loven på en forutsetning om at kontroll med et medieforetak og derigjennom kontroll over nyhetsformidlingen gir en *«potensiell påvirkningskraft over opinionen. Demokratihensyn tilsier at denne påvirkningskraften ikke bør være konsentrert hos en eller noen få aktører»*, og videre at loven har som siktemål å hindre at det oppstår eierposisjoner *«som kan utnyttes i strid med målene om ytringsfrihet og mediemangfold.»*

Lovens virkeområde er i dag *«foretak som driver dagspresse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier, samt foretak som har eiermessig innflytelse over slike»*. Kulturdepartementet foreslår nå å samordne lovens virkeområde med virkeområdet for lov om redaksjonell fridom i media, *«med mindre særlige forhold i den enkelte lov skulle tilsi noe annet»*.

Av høringsnotatet går det på den ene side fram at lovens virkeområde bør *«omfatte de mediene som i praksis fungerer som kilder til nyhets- og aktualitetsstoff og som fora for (i vid forstand) politisk samfunnsdebatt»*, mens det på den annen side blir foreslått å *«avgrense virkeområdet til de redaktørstyrte, journalistiske massemediene.»*

Av Kulturdepartementets forslag går det fram at virkeområdet vil variere noe mellom de ulike delmarkedene loven forutsettes å regulere: Avismarkedet eller markedet for «trykt skrift» vil ikke omfatte ukepressen og fagpressen med begrunnelsen henholdsvis at *«den underholdningspregede delen av ukepressen ikke er like sentral ut fra hensynet til ytringsfrihet og ytringsmuligheter som dagspressen»* og at *«eierkonsentrasjon er en lite relevant problemstilling»* for fagpressens del. I markedene for kringkasting (fjernsyn og radio) vil det ikke bli sondret mellom «meningsbærende og annen type kringkasting». Når det gjelder forslaget om å regulere de elektroniske mediene foreslås det en innsnevring av dagens virkeområde, til å gjelde kun de elektroniske mediene med en «samfunnsmessig funksjon». De elektroniske mediernes man ser for seg skal være omfattet av lovens virkeområde er avhengig av deres «formål og funksjon», fortolket med utgangspunkt i hvordan disse begrepene blir beskrevet i Lov om redaksjonell fridom i media.

Norske medier blir i dag underlagt en dobbel kontroll, av henholdsvis Konkurransetilsynet (i forhold til Konkurranselovens regler) og Medietilsynet (i forhold til Medieeierskapslovens regler).

Konkurransetilsynet har ikke ytringsfrihet som utgangspunkt, men den reelle konkurransen i markedet. Konkurranseloven har som formål å fremme og ivareta mangfold i bred forstand, og vil da ha et videre perspektiv enn det virkeområdet som Medieeierskapsloven er foreslått å skulle ha. Konkurransetilsynet vil således vurdere ethvert medium / enhver aktør som vil påvirke mediernes konkurransesituasjon i så vel nyhetsmarkedet som reklamemarkedet.

Slik det foreliggende lovforslaget er utformet vil Medietilsynet få som særskilt oppgave å kontrollere en begrenset del av mediemarkedet, og da knyttet til de medier som har spesielle funksjoner og formål på ytringsfrihetens område og som er omfattet av spesielle ansvarsregler. Holdt opp imot

lovens formål, vil den grunnleggende premissen for loven da være å bidra til at ytringsfriheten, de reelle meningsmulighetene og det allsidige medietilbudet blir «fremmet» innenfor denne delen av mediesektoren.

Medieeierskapslovens formål korresponderer med så vel annen lovgivning som med de mediepolitiske virkemidlene. De redaktørstyrte meningsbærende mediene er omfattet av privilegier som fritak for merverdiavgift, produksjonstilskudd, kringkastingslisens og andre positive virkemidler. «Lov om redaksjonell fridom i media» på sin side understreker prinsippet om frie og uavhengige medier som en grunnleggende verdi i vårt demokrati.

4. 1. Kommentarer til lovens formål og virkeområde

A-pressen er fullt ut enig i at det er viktig å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og det allsidige medietilbudet i Norge. Ytringspluralisme er en sentral demokratisk verdi. Vi anerkjenner samfunnets behov for å sikre et samlet medieutbud bestående av et mangfold av røster, med ulikt ståsted og spredd på flere Eiermiljøer.

A-pressen poengterer at ytringsfriheten som prinsipp er medienøytral. Måten en ytring formidles på er uten betydning for ytringsfriheten. Det sentrale er at et mangfold av ytringer er tilgjengelig i det offentlige rom, uavhengig av om de blir formidlet gjennom en papiravis, et elektronisk medium, via radio eller i fjernsyn.

A-pressen mener det er et særskilt behov for å trygge at de mediene som er underlagt et spesielt ansvar (redaktøransvar) og som på frivillig grunnlag ivaretar pressens samfunnsrolle gjennom profesjonell journalistikk underlagt redaksjonell kontroll og etisk ansvar.

- Disse mediene må sikres rammevilkår som ikke svekker deres konkurransekraft i møte med media-like aktører som opererer i det samme markedet, fritatt for tilsvarende ansvar.
- En lov som underlegger de redaktørstyrte mediene, eller utvalgte kanaler, strengere kontroll og mindre handlingsrom enn andre medier, vil etter A-pressens syn være i strid med ytringsfrihetens idé og medieeierskapslovens formål.
- Det påligger derfor, etter vårt skjønn, lovgiver et særlig ansvar for å utvise forsiktighet med en særregulering av disse mediene generelt og enkelte medieplattformer spesielt. Det reelle mediemangfoldet og den samlede ytringspluralismen må derfor være utgangspunkt for en lovgivning på området.

A-pressen mener på dette grunnlag at lovens virkeområde ikke bør avgrenses av Lov om redaksjonell fridom i noen del av markedet. Virkeområdet bør avspeile det som i høringsnotatet blir beskrevet som «*de mediene som i praksis fungerer som kilder til nyhets- og aktualitetsstoff og som fora for (i vid forstand) politisk samfunnsdebatt.*» Et slikt utvidet virkeområde vil samsvare med lovens formål. I sitt notat (vedlagt) skriver advokat Kyrre Eggen at «*Departementets forslag om å begrense loven til å gjelde redaktørstyrte medier stemmer ikke overens med lovens formål. Hensynet til den reelle ytringsfrihet tilsier at alle medier som formidler informasjon av allmenn interesse omfattes av loven, uavhengig av om det er redaktørstyrte eller ikke.*»

- Det hersker etter vårt syn ingen tvil om at sosiale medier som Facebook, fagpressen og andre har en direkte innvirkning på meningsdannelsen i samfunnet, uavhengig av om de er underlagt et redaktøransvar eller driver egenproduksjon av nyheter i regi av egne ansatte medarbeidere eller ikke.
- Alle relevante medier som publikum benytter seg av som kilde for informasjon og som dermed påvirker det grunnlaget som folk danner seg meninger på grunnlag av – eller som folk benytter seg av som viktige ytringskanaler til debatt om samfunnsspørsmål og annet, må omfattes av lovens virkeområde.
- At en rekke slike «media-like» virksomheter også direkte konkurrerer med de redaktørstyrte mediene om det inntektsgrunnlaget som finansierer redaksjonell virksomhet, taler for en slik utvidelse av lovens virkeområde.

A-pressen mener det gir mening å likebehandle disse medietypene i en lov som skal regulere konkurransemessige og eiermessige forhold i mediesektoren, mens det samtidig opprettholdes spesielle incentivordninger til de meningsbærende redaktørstyrte mediene. Det bør ikke lønne seg eller oppmuntres til å operere utenfor de ansvarsordningene som eksisterer. Å ta ansvar for så vel ytringsfriheten, mediemangfoldet som samfunnsdebatten har en samfunnsmessig verdi. Det er denne verdien momsfrirket, kringkastingslisensen og produksjonstilskudd tar sikte på å tilskynde. En medieeierskapslov vil kunne ha en tilsvarende positiv effekt ved å ha omfatte og likebehandle alle de mediene som konkurrerer i så vel brukermarkedet som reklamemarkedet. Bare på den måten kan Medieeierskapsloven fremstå som et reelt supplement til Konkurranseloven.

5. Om reguleringsmodellen

Av høringsnotatet går det fram at det blir foreslått en reguleringsmodell bestående av fire hovedelementer; markedsinndeling, konsentrasjonsmål, tilordning av oppslutning og eierskapsgrenser.

Ekspertutvalget foreslår at avgrensningen av de konkrete markedene blir fjernet fra selve loven og at Medietilsynet blir gitt kompetanse til å avgrense relevante produktmarkeder og geografiske markeder gjennom forskrift. Det samme gjelder målemetoder og delvis eierskapsgrenser.

Departementet argumenterer for at en slik modell vil gi mulighet for en dynamisk tilpasning til den løpende utviklingen i mediesektoren, og ber om høringsinstansenes syn på dette.

Det blir argumentert for at man ved å gi Medietilsynet kompetanse til å utforme forskriftene på området, vil man oppnå at den generelle regelverkskompetansen vil ligge på en armlengdes avstand fra politiske organer. I høringsnotatet heter det om dette at *"Forslaget vil plassere en stor del av ansvaret for den nærmere regelutforming hos Medietilsynet, og gi tilsynet stor innflytelse over hvor rammene for eierkonsentrasjon på medieområdet vil ligge i praksis."*

Modellen forutsetter en betydelig styrking av Medietilsynet ressursmessig.

5.1. Kommentarer til reguleringsmodellen

A-pressen mener at dagens lov er utløpt på dato. Ingen er tjent med en lovgivning og et regelverk som bygger på et foreldet virkelighetsbilde. På generelt grunnlag støtter vi følgelig ideen om en reguleringsmodell som blir tilpasset til den aktuelle situasjonen mediene befinner seg i.

A-pressen beklager at verken Ekspertutvalget eller departementet beskriver eller belyser de utfordringer mediesektoren i dag står overfor på en tilstrekkelig god måte. Det er derfor nødvendig at det videre lovarbeidet blir bygget på det virkelighetsbildet som bransjen selv beskriver, jfr f eks høringsbrev fra Mediebedriftens Landsforening, fra A-pressen og fra Schibsted Norge. I tillegg henvises det til beskrivelsene i departementet egen NOU om mediestøtte.

A-pressen mener på faktisk grunnlag at det er problematisk å kunne ta konkret stilling til en lovrevisjon med så mange ukjente faktorer som i den foreliggende sak. Flere kjernesporsmål er ikke avklart. Det henvises isteden til senere forskrifter på området. Vi er for øyeblikket ukjente med

- a) hvordan den eksakte markedsinndelingen vil se ut,
- b) hvilke medier som vil inngå i de respektive markeder,
- c) hvordan eventuelle medieregioner vil bli inndelt og
- d) hvilke målemetoder som vil bli lagt til grunn.

Aktørenes rammebetingelser er derfor uforutsigbare. Det skaper en betydelig usikkerhet når det i høringsnotatet blir sagt at Medietilsynet skal definere markedene «*med utgangspunkt i lovens formål*». Usikkerheten blir særlig stor fordi verken Ekspertgruppen eller departementet foretar noen dyptpløyende analyse av lovens formål og hvilke implikasjoner slutninger fra lovens formål tilsier i praksis. Dette gir Medietilsynet en stor grad av frihet. Friheten blir ikke mindre av at lovens formål er knyttet til ideelle verdier som er lite målbare. At en slik meget omfattende reguleringsfrihet på et prinsipielt viktig område som ytringsfriheten foreslås overlatt til Medietilsynet som forvaltningsorgan er i seg selv problematisk. Vi viser i tillegg til den usikkerheten Medietilsynet selv har skapt om forståelsen av lovens formål i sin behandling av Edda Media-saken.

A-pressen mener det på prinsipielt grunnlag er betenkelig å tildele Medietilsynet kompetanse både til å utforme forskrifter og til å kontrollere og håndheve loven, basert på de samme forskriftene. Den modellen som skisseres på dette området er i tillegg juridisk meget spesiell. Etter vårt syn bør kompetansen til å utarbeide forskrifter legges til departementet selv for å unngå å sette Medietilsynet i en uholdbar dobbeltrolle. Det vises for øvrig til et fylldig notat om dette spørsmål fra advokatfirmaet Wikborg, rein & Co («Forslag til forskriftskompetanse tillagt Medietilsynet i revidert medieeierskapslov») vedlagt denne høringsuttalelsen.

6. Om markedsinndelingen

Departementet skriver i høringsnotatet at det støtter Ekspertutvalget syn om at det ikke er grunnlag for å slå sammen dagens ulike mediemarkeder til «*et samlet marked for ytringer*», og foreslår følgelig at dagens tre markeder for henholdsvis dagspresse, radio og fjernsyn videreføres i en ny form.

Videre foreslås det å videreføre reguleringen av avismarkedet på regionalt nivå, basert på avisenes faktiske nedslagsfelt og funksjon som informasjonskilde og ikke utelukkende på utgiversted.

Departementet støtter prinsippet om regulering av elektroniske medier, og mener at de elektroniske mediene bør «regnes sammen med det aktuelle mediehusets hovedmedium», dvs at oppslutningen til elektroniske medier blir tilordnet den enkelte aktørs kjernevirksomhet.

Departementet åpner for at det gjennom forskrift kan defineres egne produktmarkeder for kringkasting på regionalt nivå.

I dag er markedene for dagspresse, fjernsyn og radio definert direkte i loven med egne eierskapsgrenser (jfr. §10), mens de regionale markedene for dagspresse er definert i forskrift.

Lovforslaget innebærer at de konkrete produktmarkedene og geografiske markeder skal fastsettes i forskrift, der kriteriene for markedsinndeling skal være:

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

6. 1. Kommentarer til markedsinndelingen

A-pressen mener at en regulering av eierskap i mediesektoren, må ta utgangspunkt i det faktiske mediebruk i befolkningen og den faktiske eksponeringen befolkningen blir utsatt for.

Lovens formål om ytringspluralisme i bred forstand peker i retning av at det er det samlede mediemangfoldet som må være den sentrale samfunnsmessige interessen knyttet til regulering av mediemarkedet.

A-pressen har tidligere i sin høringsuttalelse påpekt at de ulike mediemarkedene i stigende grad smelter sammen og at konkurranseflatene mellom de ulike delmarkedene i dag er større enn tidligere. Graden av konvergens varierer mellom de ulike mediekanalene. Spesielt på det digitale området er det vanskelig å se at aktørene opptrer i ulike markeder; her er det vanskelig å se at avisenes lokale/regionale nyheter skiller seg fra NRKs tekstbaserte og –formidlede nyheter på internett, og det er umulig å se at VG-TV befinner seg i et annet produktmarked enn NRK og TV2. I stigende grad er den digitale informasjonsformidlingen en kombinasjon av både tekst, bilder, levende bilder og lyd.

Dette taler i retning av at mediemarkedet må sees på som ett samlet marked. Imidlertid har A-pressen forståelse for at det, i dagens situasjon og inntil videre, kan argumenteres med at det er slike forskjeller mellom mediekanalene avis, radio og fjernsyn at det kan gi mening å definere disse i tre

ulike produktmarkeder. Men en slik markedsinndeling forutsetter at den digitale informasjonsformidlingen ikke blir tilordnet papiravisenes, radioen og fjernsynets oppslutning og regulert i samme produktmarkeder.

A-pressen mener at sterke hensyn taler for at de digitale mediene ikke blir regulert. Dette er begrunnet både prinsipielt og praktisk:

- Det prinsipielle er knyttet til ulike avgrensingsproblemer, jfr våre kommentarer knyttet til lovens virkeområde, det globaliserte mediemarkedet, de reelle forhold som påvirker konkurransen knyttet til inntektsstrømmer og grunnlaget for «finansieringen av journalistikken», holdt opp imot lovens formål om ytringsfrihet og likebehandling av aktører i markedet. Det er en åpenbar fare for at en for snever avgrensning vil bety en negativ forskjellsbehandling av redaktørstyrte medier som vil svekke deres evne til å ivareta sitt samfunnsoppdrag digitalt.
- Det praktiske er knyttet til hvilke adekvate målemetoder som finnes, jfr. våre kommentarer under neste kapittel. Vi konstaterer at det pr. i dag ikke finnes noen målemetode som synes egnet til å regulere digitalt mediebruk på en hensiktsmessig måte som understøtter lovens formål. Vi viser i den forbindelse til den redegjørelsen som Mediebedriftens Landsforening har lagt fram om ulike «valutaer» for måling.

Dersom departementet likevel finner grunnlag for å regulere elektroniske medier, er det vår oppfatning at en slik regulering kun kan skje i form av et eget separat, fjerde, produktmarked, og at den reguleringen må begrenses til nasjonalt nivå og for en samlet mediebransje. Bare på den måten kan man fange opp ytringspluralismen.

Det er A-pressens mening at enhver markedsinndeling må begrenses til det nasjonale markedet. Enhver form for regional regulering av mediemarkedet for må derfor fjernes fra loven.

Argumentene mot en særskilt regional regulering av avismarkedet er både prinsipielle og praktiske:

- En særregulering av papiravisene avspeiler ikke den reelle ytringspluralismen, det reelle mediemangfoldet, den reelle mediebruken og den faktiske konkurransen i en region og vil derfor være i motstrid mot lovens formål (se eget notat fra advokat Kyrre Eggen i advokatfirmaet Wiersholm).
- Enhver form for inndeling av regioner vil bare i begrenset grad avspeile et regionalt «meningsfellesskap» eller et regionalt «meningsmarked».
- Det finnes ingen adekvat måte å måle mediebruk regionalt på som vil gi likebehandling av medier som opererer i ulike regioner i forhold til deres betydning og gjennomslagskraft i befolkningen, enten dette måles i form av papiroplag, leser/lytter/seer/bruker-oppslutning, i samlet spredning målt i husstander eller andel av befolkningen som blir eksponert for det aktuelle mediet.
- Det er uklart hva som menes med relevant regionalt/lokalt innhold.
- Det er umulig å finne relevante ensartede terskelverdier som kan definere en grense for hva som vil kunne utgjøre en trussel mot lovens formål.
- Det er ikke påvist at mangfoldet på regionalt nivå er truet eller at en regional eierbegrensning i avismarkedet vil kunne fremme lovens formål.

- En regional begrensning vil kunne true lokale mediers konkurransekraft og overlevelsessevne og virke kontraproduktivt i forhold til lovens formål.

7. Måling av eierkonsentrasjon og eierskapsgrenser

Av høringsnotatet går det fram at Kulturdepartementet støtter ekspertgruppens forslag om å opprettholde 1/3 grensen som utgangspunkt for nasjonalt nivå, da dette vil opprettholde «*målet om et minimum av tre uavhengige aktører av betydning i de ulike mediemarkedene*». Departementet støtter videre et forslag om å opprettholde en form for multimedieeierskapsregulering, på 25 prosent for å sikre at det på tvers av de ulike produktmarkedene vil være minst fire uavhengige aktører.

Departementet støtter forslaget om å oppheve de særskilte reglene for krysseierskap, men trekke dette forholdet inn som et moment i den konkrete vurderingen av et erverv.

Departementet henviser til at de endelige grensene for en regional regulering vil bli fastsatt i forbindelse med en konkret avgrensning av de regionale markedene, men kommenterer at dagens grense på 60 prosent kan være et naturlig utgangspunkt også i fremtiden.

Det blir i høringsnotatet i liten grad drøftet hvilken «valuta» som skal benyttes for måling av oppslutning i det enkelte marked, utover at dette vil bli gjenstand for senere behandling i forskrifts form.

7.1. Kommentarer til måling og eierskapsgrenser

A-pressen henviser til vår fremstilling av hvilket eiermessig mangfold det i dag er i det samlede mediemarkedet (minst 10 store aktører). I tillegg kommer aktører som ligger utenfor lovens virkeområde, men som likevel bidrar direkte og indirekte til ytringspluralismen i samfunnet.

A-pressen mener at det ut fra lovens overordnede formål vil være den samlede ytringspluralismen som må være retningsgivende for hvilke konkrete eierskapsgrenser som bør defineres. Det er A-pressens oppfatning at et stort samlet eiermangfold i det samlede mediemarkedet, innenfor de medier som er omfattet av lovens virkeområde, tilsier at behovet for et tilsvarende mangfold i hvert enkelt delmarked er mindre.

I prinsippet mener A-pressen at en eiermessig tredeling av det samlede mediemarkedet vil være et tilstrekkelig sikkerhetsgrunnlag for lovens formål og samfunnets interesse på området.

- A-pressen mener at en medieeierskapslov kun skal regulere det/de nasjonale marked(er).
- A-pressen mener at en nasjonal grense ikke kan ligge lavere enn 40 prosent i noe delmarked.
- A-pressen mener at reglene om multimedieeierskap bør fjernes fra loven, idet en regulering av delmarkeder med en grense på 40 prosent vil være et godt nok vernetiltak for en «føre-var»-lov. Redaksjonell uavhengighet er blitt lovfestet og alle de sentrale aktører i det norske mediemarkedet forholder seg til Redaktørplakaten og «Lov om redaksjonell fridom», ikke bare i ord, men også i handling.
- A-pressen støtter forslaget om å fjerne reglene om krysseierskap fra loven.


I prinsippet bør det innføres en felles valuta for måling av oppslutning om det enkelte medium som gjør det mulig å sammenligne den enkelte mediekanals styrke og gjennomslagskraft på tvers av mediemarkedene. Vi konstaterer imidlertid at en slik felles valuta i dag ikke er utviklet. Imidlertid er det fullt mulig å utvikle en valuta som er egnet til å måle effekter av lovens formål (de reelle ytringsmuligheter). Valg av valuta vil være helt sentral for lovens rekkevidde og for om loven vil kunne bidra til å realisere sitt formål. At dette spørsmålet ikke er avklart i lovforarbeidet, representerer en betydelig svakhet som gjør det vanskelig å diskutere andre spørsmål på en forsvarlig måte.

Vi peker i denne forbindelse på de særskilte problemene knyttet til måling av digitale kanaler. Mediebedriftenes Landsforening har, etter det vi har kjennskap til, i sin uttalelse (vedlegg) redegjort for problemene med å måle digital trafikk. Vi slutter oss til de vurderinger som der er gjort.

Oslo 31. august 2012

Med vennlig hilsen

For A-pressen AS



Thor Gjermund Eriksen

Konsernsjef



Stig Finslo

direktør for utgiverspørsmål

A-pressen ASA
Postboks 1168 Sentrum
0107 Oslo

For: Konserndirektør Stig Finslo

Oslo, 31. august 2012
Ref: M3286017/1/112563-004/KYE
Ansvarlig advokat:
Kyrre Eggen

BETYDNINGEN AV MEDIEERSKAPSLOVENS FORMÅLSBESTEMMELSE OM FREMME AV DEN REELLE YTRINGSFRIHET

1. INNLEDNING

Medieeierskapsloven § 1 fastsetter at lovens formål er:

"å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud"

Vi er blitt bedt om å redegjøre for innholdet av lovens formålsbestemmelse og dens betydningen. Vi er også blitt bedt om å gi vår vurdering av de foreslåtte reguleringene i forslaget til ny medieeierskapslov holdt opp mot formålsbestemmelsen, herunder spesielt om å gi vårt syn på om opprettholdelse av regional regulering av avismarkedet er i samsvar med formålsbestemmelsen.

Under punkt 2 gir vi en kort oversikt over formålsbestemmelsens rettslige betydning.

Deretter vil vi, under punkt 3, redegjøre for innholdet i formålsbestemmelsen. Hva er det sentrale ved *"å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud"*? Under dette punktet vil vi også redegjøre for hva som er avgjørende for formålsrealiseringen. Vi behandler betydningen av:

- ytringenes innhold,
- formidlingsmetode for ytringene,
- ytringenes opprinnelsessted og
- målemetode

for realisering av medieeierskapslovens formålsbestemmelse.

Under punkt 4 gjør vi rede for departementets forslag til ny medieerskapslov.

På bakgrunn av drøftelsene under punkt 2 og 3 gir vi under punkt 5 vårt syn på i hvilken grad de foreslåtte reguleringer i ny medieeierskapslov realiserer eller står i motstrid med lovens formål.

2. FORMÅLSBESTEMMELSENS RETTSLIGE BETYDNING

Medieeierskapsloven § 9 lyder:

"Medietilsynet kan gripe inn mot erverv av eierandel i foretak som driver dagspresse, fjernsyn eller radio dersom erververen alene eller i samarbeid med andre har eller får en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt eller regionalt, og dette er i strid med formålet i lovens § 1.

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

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

Det følger av ordlyden i § 9 første ledd at lovens formål begrenser Medietilsynets kompetanse. Dersom et erverv ikke strider mot lovens formål, vil Medietilsynet ikke ha kompetanse til å gripe inn overfor ervervet. Dette selv om ervervet medfører en betydelig eierstilling.

Lovens formål har også betydning som kompetanseskranke for hva slags inngrep Medietilsynet har kompetanse til å foreta etter § 9 andre ledd. Medietilsynet kan kun foreta inngrep som motvirker at ervervet strider mot lovens formål og kun så langt dette hensynet rekker. Vi viser i denne forbindelse til Ot.prp.nr.30 (1996-1997), punkt 2.3, hvor følgende står:

"Etter alminnelige rettskildeprinsipper begrenser lovens formål myndighetsutøvelsen etter loven. Lovens formål har dermed betydning både for spørsmålet om det er hjemmel til å foreta inngrep og om hjemmelen i tilfelle bør benyttes. Formålsbestemmelsen i utkastet § 1 vil derfor ha vesentlig betydning ved at den setter rammer for når lovens inngrepshjemmel kan og skal benyttes, og eventuelt hvordan den skal benyttes."

Sitatet viser at lovens formål også har rettslig betydning på et tredje vis. Dersom Medietilsynet har kompetanse til å gripe inn overfor et erverv, vil spørsmålet om denne kompetansen skal benyttes eller ikke – "kan" skjønnet - bero på Medietilsynets skjønn over hvor skadelig ervervet er for lovens formål.

Et spørsmål er omfanget av domstolenes adgang til å overprøve Medietilsynets vurderinger lovens formål (om ervervet og/eller det mulige inngrepet hhv motvirker og fremmer den reelle ytringsfrihet). I hvilken utstrekning kan domstolene prøve spørsmålet om ervervet strider mot lovens formål, spørsmålet om Medietilsynet bør gripe inn eller ikke i situasjoner hvor ervervet strider mot lovens formål og spørsmålet om Medietilsynets foreslåtte inngrep virker formålsrealiserende? Kan domstolene overprøve Medietilsynets skjønn over?

Høyesterett berørte spørsmålet om domstolskontrollen av Medietilsynets skjønn over lovens formål i Rt. 2002 s. 350:

"I forbindelse med anførselen knyttet til lovens formål, og til dels også ved vurderingen av fristbestemmelsen i § 9 femte ledd, har staten problematisert spørsmålet om domstolenes kompetanse når det gjelder å overprøve forvaltningens avgjørelser. Jeg kan ikke se at denne saken reiser spesielle problemer i så måte. Det er satt to vilkår for inngrep etter § 9 første ledd. Avgjørelsen av om vilkårene er oppfylt er et rettsanvendelsesskjønn, og domstolene kan fullt ut prøve denne avgjørelsen, med mindre noe annet følger av loven selv eller andre særegne forhold foreligger, jf. Rt-1995-1427. Staten har vist til utsagn i proposisjonen på side 32 første spalte, men etter min vurdering kan verken dette eller andre forhold medføre avvik fra hovedregelen. På den annen side kan det være grunn for domstolene til å være noe tilbakeholdne med å tilsidesette tilsynets vurdering i forhold til lovens formål. Om inngrep bør foretas når det er hjemmel for dette, hører under forvaltningens frie skjønn, med begrenset prøvesrett for domstolene."

Etter vårt syn sier Høyesterett her at domstolene fullt ut prøver medietilsynets skjønn over lovens formål når dette er knyttet til kompetansespørsmål, navnlig spørsmålet om Medietilsynet i det hele tatt har kompetanse til å gjøre inngrep og spørsmålet om inngrepet bidrar til å realisere lovens formål på proporsjonalt vis. Domstolene vil

imidlertid utøve en viss tilbakeholdenhet med å overprøve det tredje aspektet av formålsbestemmelsens betydning, navnlig medietilsynets vurdering av om inngrep bør foretas eller ikke i situasjoner hvor Medietilsynet har kompetanse til å foreta inngrep.

Det som skrives nedenfor om innholdet i lovens formålsbestemmelse og hva som utgjør relevante momenter ved måling av den reelle ytringsfrihet, er derfor av betydning for gjeldende rett.

Forslaget til ny medieeierskapslov legger ikke opp til å endre den rettslige betydningen av formålsbestemmelsen. Analysen av lovens formålsbestemmelse vil derfor også ha tilsvarende betydning for rettsanvendelsen om departementets lovforslag blir vedtatt.

3. INNHOLDET I FORMÅLSBESTEMMELSEN: HVA ER "Å FREMME YTRINGSFRIHETEN, DE REELLE YTRINGSMULIGHETER OG ET ALLSIDIG MEDIETILBUD"?

3.1 Sammenhengen mellom de tre formålsangivelsene – hva er det sentrale formålet?

Lovens ordlyd formulerer tre formål, navnlig fremme av

- *ytringsfriheten,*
- *de reelle ytringsmuligheter*
- *og et allsidig medietilbud.*

Ytringsfriheten som rettslig prinsipp er først og fremst *frihet mot* at det offentlig griper inn overfor kommunikasjon av ytringer. Ytringsfriheten som rettsprinsipp har to grunnleggende sider i form av (1) frihet til å *meddele* seg til andre gjennom egne kommunikasjonsfasiliteter og (2) frihet til å *motta* informasjon som er tilgjengelig i det offentlige rom.

En slik frihet mot inngrep fra den offentlige sikrer ikke nødvendigvis en reell ytringsfrihet eller reelle ytringsmuligheter. Reell ytringsfrihet handler om hvilke reelle muligheter som finnes for å komme til ordet i det offentlige rom og hvilke reelle muligheter som finnes for å motta varierte ytringer.

Bestemmelsens forarbeider tyder på at det sentrale formålet er å sikre de reelle ytringsmuligheter, jf Ot.prp.nr.30 (1996-1997) punkt 2.3:

"Etter utkastet til § 1 vil lovens formål bestå av tre elementer; Å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Av disse er det sentrale formålet med loven å fremme de reelle ytringsmuligheter. Det er imidlertid nær sammenheng mellom dette og de to øvrige elementene i formålet.

Et erverv av eierandel vil innebære en risiko for å påvirke de reelle ytringsmuligheter snarere enn ytringsfriheten som sådan. For å betone sammenhengen med ytringsfriheten som idé og grunnleggende prinsipp er imidlertid dette særskilt nevnt i formålsbestemmelsen.

Det er også en nær sammenheng mellom de reelle ytringsmuligheter og det faktiske mangfold i massemedia. Alternativet « et allsidig medietilbud » er derfor tilføyd ved siden av hovedalternativet, de reelle ytringsmuligheter." (Vår understrekning).

Sitatet stammer fra før vedtagelsen av den nye grunnlovsbestemmelsen om ytringsfrihet, hvor det rettslige vernet om ytringsfrihet i Norge var en relativt snever beskyttelse av friheten til å meddele seg gjennom ytringsfasiliteter man selv råder over. Ut fra norsk

rettstilstand da, og det snevre syn på ytringsfrihetens innhold som lå i denne, er det for så vidt riktig at *"ervert av eierandel vil innebære en risiko for å påvirke de reelle ytringsmuligheter snarere enn ytringsfriheten som sådan."* Friheten til å ytre seg gjennom kommunikasjonsfasiliteter man selv råder over påvirkes ikke av hvem som eier kommunikasjonsfasilitetene. Den reelle muligheten til å ytre seg, kan imidlertid påvirkes av eierforhold. Sitatet tyder altså på at departementet skiller mellom en snever rettslig formell ytringsfrihet og de reelle ytringsmuligheter, hvor altså sistnevnte er det sentrale formålet. Dette tyder på at det sentrale er å legge til rette for at flest mulig reelt sett kan komme til ordet.

Ytringsfrihet som rettsprinsipp er imidlertid som nevnt mer enn friheten til å komme til ordet. Også informasjonsfriheten – friheten til å motta ytringer står helt sentralt. Også informasjonsfriheten har en mer formell rettslig side og et mer reelt ideal. Den formelle informasjonsfriheten sikres gjennom at myndighetene ikke legger hindre i veien for mottak av ytringer. Hvem som eier mediene påvirker ikke friheten til å motta ytringer. Den mer reelle informasjonsfrihet dreier seg om at det finnes et mangfold av ytringer, et mangfold av stemmer, som kan mottas. Eierkonsentrasjon av medier kan innebære en trussel mot et slikt mangfold. Den reelle informasjonsfrihet sikres ved å verne om et ytringsmangfold i det offentlige rom.

Et av hovedpoengene i Ytringsfrihetskommisjonens utredning (NOU 1999:27) var betydningen av å sikre og verne om det åpne offentlige rom og et ytringsmangfold i dette offentlige rommet:

"Det er vanlig å se på eierkonsentrasjonen som en trussel mot ytringsfriheten idet den vil kunne undergrave det helt essensielle mangfold som bør karakterisere den offentlige kommunikasjon."

"Ytringsfriheten er en rett til å meddele og motta opplysninger, ideer og budskap. Man har imidlertid ikke nødvendigvis krav på å bli hørt. Ønsker man å bli hørt, må man normalt skaffe seg plass i en av de etablerte kanaler ut til offentligheten, men man har ingen rett til en slik plass. Ikke desto mindre er det av stor viktighet at dette system av kanaler (forlag, medier osv.) er strukturert slik at mange kan komme til orde, at kritikk og mangfold og uavhengighet sikres. Den rettslige regulering av mediene, som skal kommenteres her, er ikke minst viktig når det gjelder å legge til rette for å sikre en slik fri, offentlig samtale. Denne rettslige regulering av mediene er også et område som har påkalt adskillig oppmerksomhet i den seneste tid. Det synes å være allmenn enighet om at det er en viktig forutsetning for at ytringsfrihet skal kunne finne sted, at det finnes et mangfold av medier med stor grad av uavhengighet i forhold til omgivelsene og i forhold til hverandre."

Etter vårt syn viser ovennevnte at det sentrale formål med medieeierskapsloven handler om den reelle frihet til å komme til ordet og den reelle frihet til å motta variert informasjon. Hensikten er å fremme de reelle muligheter til å ytre seg i det offentlige rom og å sikre at det eksisterer et mangfold av medier som er uavhengige av hverandre slik at befolkningen reelt sett kan motta variert informasjon.

Ytringsfriheten som rettsprinsipp ligger imidlertid i bak, noe som har betydning for forståelsen av formålsbestemmelsen på flere vis. Dette begrunnes nærmere i avsnittene nedenfor.

3.2 Hva er avgjørende for formålsrealiseringen

3.2.1 Betydningen av ytringenes innhold for realiseringen av formålet

Hensikten med å fremme de reelle ytringsmuligheter, er å verne om de formål som ligger bak ytringsfriheten.

Som kjent er dette tre formål; ytringsfrihet som forutsetning for demokratiet, forutsetning for sannhetssøken og forutsetning for individets frie meningsdannelse. Av disse tre er det første mest tungtveiende.

Ikke alle ytringer er like viktige for realiseringen av disse tre formål. Nettopp derfor er ytringsfriheten relativ i forhold til ytringenes innhold. Dens intensitet er meget sterk for politiske ytringer, ytringer om samfunnsspørsmål og andre ytringer av allmenn interesse. For andre typer ytringer, som for eksempel kjendisjournalistikken, kommersielle ytringer og pornografiske ytringer, er ytringsfrihetsvernet langt mindre intensivt.

Dette må vektlegges ved fortolkningen av formålsbestemmelsen i medieeierskapsloven. Kjernen i formålsbestemmelsen er å sikre den reelle meddelelsesfrihet og den reelle informasjonsfrihet for politiske ytringer og ytringer av allmenn interesse ved å verne mot den potensielle trussel som ligger i at eiere påvirker slike ytringers innhold. Mediekonsentrasjoner innenfor medier som fremmer ytringer av allmenn interesse utgjør en større trussel for den reelle ytringsfriheten enn innenfor andre medier, og vice versa. Det nevnte indikerer også at ytringer av allmenn interesse er den sentrale måleenhet for å måle om eierkonsentrasjoner strider mot lovens formål. Lovens formål tilsier at konsum av slike ytringer bør veie vesentlig tyngre ved slike målinger, enn konsum av ytringer av annet innhold.

3.2.2 Betydningen av formidlingsmetoden, medieplattformen, for realiseringen formålet

Ytringsfriheten som rettsprinsipp er medienøytral. Måten en ytring formidles eller distribueres er som utgangspunkt uten betydning for ytringsfriheten.

Også for realiseringen av den reelle ytringsfrihet spiller det liten rolle hvilken teknisk metode som benyttes til å formidle ytringer. Det sentrale for den reelle meddelelsesfriheten er at man når ut i det offentlige rom, uavhengig av hvilken teknisk metode som benyttes. Det sentrale for den reelle informasjonsfrihet er at et mangfold av ytringer er tilgjengelige i det offentlige rom, uavhengig av metode for mottak av ytringer.

Den teknologiske utvikling har medført at skillet mellom forskjellige formidlingsmetoder for ytringer har blitt mindre og mindre. Rettsteknisk er det også vanskeligere å trekke grenser mellom forskjellige formidlingsplattformer. I tillegg til at ytringsfriheten som prinsipp er medienøytralt, taler også denne utvikling mot spesielle reguleringer av formidlingsmetode.

Først dersom det foreligger spesielle forhold ved formidlingsmetoden som kan begrunne spesielle reguleringer for den aktuelle formidlingsmetoden, vil det være forsvarlig med spesielle reguleringer av formidlingsform, men da kun så langt disse spesielle forholdene rekker.

Det tradisjonelle kjerneeksempelet er at det var nødvendig med spesielle reguleringer av eterkringkasting - formidling av fjernsyn og radiosignaler gjennom eteren - på grunn av at det var et begrenset antall frekvenser tilgjengelig. Den teknologiske utviklingen har imidlertid redusert behovet for slike spesielle regulering av eterkringkasting.

I forhold til medieeierskapsloven og formålet om å fremme den reelle meddeleses- og informasjonsfriheten, vil det etter mitt syn først og fremst være eksistensen av naturlige etableringshindre som kan begrunne spesielle regulering. Dersom det kreves betydelige investeringer for å kunne nå ut til det offentlige rom gjennom en kommunikasjonsfasilitet, vil den reelle terskelen for å ytre seg gjennom denne kommunikasjonsfasiliteten være høyere enn for kommunikasjonsfasiliteter hvor man kan nå ut i det offentlige rom med mindre ressurser. Behovet for vern mot eierkonsentrasjoner vil være større der hvor etableringsterskelen er høy. Er det lav etableringsterskel, er det mindre behov for vern mot eierkonsentrasjon for å fremme den reelle ytringsfriheten, nettopp fordi nye medier med enkle midler kan etablere seg. Ved vurderingen av hvor tungtveiende eksistensen av naturlige etableringshindre er for en

kommunikasjonsfasilitet, vil det være av betydning om en yrter kan etablere nye medier gjennom andre kommunikasjonsfasiliteter som har lave naturlige etableringshindre og som når ut i det offentlige rom på sammenlignbart vis med kommunikasjonsfasiliteten med naturlige etableringshindre. Er det tilfellet, vil det i forhold til lovens formål ikke være behov for spesialregulering.

Det eksisterer for eksempel betydelige naturlige etableringshindre i forhold til det tradisjonelle fjernsynsmediet. Ved vurderingen av hvilken vekt dette har må man se hen til at etableringshindrene for "fjernsynssendinger" formidlet over internett er betraktelig lavere. Dersom slike fjernsynssendinger formidlet over internett når ut i det offentlige rom på et vis som gjør ytringene like lett tilgjengelig for allmennheten, vil eksistensen av naturlige etableringshindre for tradisjonelt fjernsyn ikke utgjøre noe argument av betydning for en spesiell regulering av fjernsynsmediet i forhold til hensynet til den reelle ytringsfriheten.

Et annet forhold som til en viss grad kan begrunne forskjellig vektlegging av forskjellige formidlingsplattformer ut fra hensynet til den reelle ytringsfriheten, er om det kan påvises betydelige reelle forskjeller i forhold til ytringers innhold mellom formidlingsplattformene. Dersom det kan påvises betydelige forskjeller i forhold til konsum av ytringer av allmenn interesse, bør dette vektlegges ved målingen av mediekonsentrasjonen.

Om lyttere på en radiokanal 90% av tiden hører på populærmusikk og andre ytringer som ikke kan sies å ha allmenn interesse og kun 10% av tiden hører ytringer av allmenn interesse, samtidig som lesere av en avis konsumerer 80 % ytringer av allmenn interesse og 20% ytringer som ikke har allmenn interesse, tilsier hensynet til å fremme den reelle ytringsfrihet at konsumet av avisen vektlegges tilsvarende mer enn konsumet av radiosendingen ved måling av eierkonsentrasjonen.

Slike forskjeller i innhold og konsum av innhold tilsier imidlertid ikke at markedene deles inn etter formidlingsplattform. De mulige forskjellene tilsier kun forskjellig vektlegging ved måling av eierkonsentrasjonen.

Ovennevnte innebærer at det ikke bør trekkes prinsipielle skiller mellom forskjellige formidlingsplattformer/medier ved vurderinger av hensynet til den reelle ytringsfrihet. Ved vurderinger av om erverv fremmer, er nøytralt eller motvirker den reelle ytringsfrihet (vurderinger av lovens formålsbestemmelse), bør fokus rettes mot det samlede ytringsmarked. I den grad det eksisterer *relevante* forskjeller i forhold til etableringshindre eller i forhold til innhold og konsum av innhold mellom forskjellige formidlingsplattformer, kan hensynet til den reelle ytringsfrihet tilsa forskjellig vektlegging av forskjellige formidlingsplattformer ved den samlede vurdering av opp mot lovens formål.

3.2.3 Betydningen av ytringenes opprinnelsessted for formålsrealiseringen

Fremme av reell meddelelsesfrihet og reell informasjonsfrihet er viktig på nasjonalt nivå, men er også av betydning på regionalt og lokalt nivå. Det fremmer den reelle ytringsfrihet at det er enkelt å nå ut i det offentlige rom med ytringer av allmenn interesse for lokalsamfunnet og lokaldemokratiet. Et velfungerende lokaldemokrati forutsetter reell meddelelsesfrihet og reell informasjonsfrihet om lokale og regionale forhold av allmenn interesse.

Den geografiske tilhørigheten til yrteren og/eller ytringens avsendersted er imidlertid i prinsippet uten relevans for realiseringen av reell ytringsfrihet om lokale forhold av allmenn interesse.

Det som er sentralt er ytringens innhold, og spesielt om ytringen vedrører lokale eller regionale forhold av allmenn interesse. Det er ytringens innhold som har betydning ved vurderingen av et erverv eller et inngreps forenlighet med formålet med medieeierskapsloven, navnlig om ervervet medfører en problematisk mediekonsentrasjon i forhold til omfanget av ytringer om lokale eller regionale forhold. Det relevante lokale markedet bør derfor ut fra formålet med loven ikke måles ut fra mediets geografiske

tilhørighet, men ut fra omfanget av ytringer med lokalt eller regionalt innhold og konsumet av slike ytringer.

3.2.4 Betydningen av målemetode for formålsrealiseringen

Formålet er å fremme den reelle meddelelsesfrihet og den reelle informasjonsfrihet, hvor den reelle ytringsfrihet i forhold til ytringer av allmenn interesse veier klart tyngst.

Det er altså ytringenes reelle bruk - det reelle konsum av ytringer - som står sentralt, og ikke formelt nedslagsfelt eller opplagstall.

I forhold til medieeierskapslovens formål er den måleenheten som best samsvarer med lovens formål å måle reelt konsum av ytringer og vektlegge dette ved vurderingen av om ervervet eller inngrepet fremmer eller begrenser den reelle ytringsfrihet. I forhold til hensynet til den reelle ytringsfrihet bør ytringer av forskjellig innhold vektlegges forskjellig, hvor ytringer av allmenn interesse bør veie klart tyngst.

3.2.5 Betydningen av øvrige regler som sikrer mediernes uavhengighet

Formålet med medieeierskapsloven er å fremme den reelle ytringsfriheten gjennom å beskytte mot at eier av medier benytter sin eierposisjon til å begrense den reelle meddelelsesfrihet og den reelle informasjonsfriheten.

Da loven ble vedtatt eksisterte det ikke øvrige lovregler av betydning for å beskytte den reelle ytringsfriheten. I ettertid er lov om redaksjonell fridom i media blitt vedtatt. Loven setter forbud mot at eiere påvirker redaksjonelle spørsmål i meningsbærende periodiske massemedier. Eksistensen av loven er ett moment som må vektlegges ved vurderingen av i hvilken utstrekning eierkonsentrasjon medfører fare for begrensning av den reelle ytringsfriheten.

4. DE FORESLÅTTE REGULERINGER I NY MEDIEEIERSKAPSLOV

4.1 Virkeområde og ervervsbegrep

Departementet foreslår enkelte justeringer av lovens virkeområde. Det foreslås at loven begrenses til å gjelde redaktørstyrte medier, jf følgende uttalelse i høringsnotatet:

"Departementet mener videre at det er grunnlag for å avgrense virkeområdet til de redaktørstyrte, journalistiske massemediene. Til tross for utviklingen av sosiale medier, blogger mv er det fremdeles de redigerte mediene som har den samfunnsfunksjonen som ligger til grunn for de ulike politiske målene og virkemidlene på området."

Vi mener lovens formål tilsier at alle medier som formidler informasjon av allmenn interesse omfattes av loven, uavhengig av om de er redaktørstyrte eller ikke, jf punkt 5.1.

Departementet foreslår enkelte justeringer lovens ervervsbegrep, som vi ikke kan se er motstrid med lovens formålsbestemmelse og som vi ikke kommenterer nærmere her.

4.2 Forslag til nasjonal reguleringsmodell

4.2.1 Departementets prinsipale forslag

Departementets prinsipale forslag til nasjonal reguleringsmodell lyder slik:

"§ 10 Nasjonale mediemarkeder

Medietilsynet skal i forskrift definere nasjonale mediemarkeder med utgangspunkt i lovens formål. Medietilsynet skal jevnlig, og som utgangspunkt hvert tredje år,

vurdere behovet for å definere markedene på nytt. Medietilsynet skal fastsette nærmere kriterier for markedsavgrensningen i forskrift.

Betydelig eierstilling nasjonalt anses normalt å foreligge ved

a) kontroll av en andel på 1/3 eller mer i ett nasjonalt mediemarked.

b) kontroll av en andel på ¼ eller mer i ett nasjonalt mediemarked, dersom vedkommende allerede kontrollerer 1/3 eller mer i ett annet nasjonalt mediemarked.

Medietilsynet har ikke anledning til å gripe inn dersom markedsandelen ikke overstiger ¼ av det aktuelle mediemarkedet.

Markedsandel beregnes med utgangspunkt i mediebruk, etter nærmere retningslinjer fastsatt av Medietilsynet."

Som det fremgår foreslår departementet en reguleringsmodell nasjonalt hvor loven ikke definerer hva som er relevante mediemarkeder, men hvor dette skal bestemmes av Medietilsynet i forskrift som skal revurderes jevnlig og minst hvert tredje år. I følge loven skal Medietilsynet definere de relevante markedene "med utgangspunkt i lovens formål", noe som tilsier at formålsrealisering er styrende for markedsdefinisjonen(e).

En lovbestemmelse som sier at markedene skal defineres i samsvar med lovens formål, er naturligvis i samsvar med lovens formål.

Det som er spørsmålet er i hvilken grad den konkrete definisjonen av markedene som Medietilsynet skal gjennomføre i forskrift, er i samsvar med lovens formål. Det foreligger ikke noe utkast til slik forskrift.

Departementets høringsnotat inneholder imidlertid uttalelser om hvordan forskriften bør utformes i forhold til definisjon av markedene på nasjonalt nivå.

Det følger av høringsnotatet at departementet mener det i dag bør deles inn i tre mediemarkeder: et avismarked, et fjernsynsmarked og ett radiomarked. Departementet mener elektroniske medier tilordnes under disse tre markedene, slik at avisers netttrafikk blir en del av beregningsgrunnlaget for avismarkedet, mens fjernsynskanalenes netttrafikk blir en del av beregningsgrunnlaget for fjernsynsmarkedet.

Innenfor hvert enkelt marked foreslås det terskler for eierkonsentrasjon som har betydning for Medietilsynets kompetanse til å gripe inn overfor erverv.

Det foreslås en nedre terskel på 25%. Dersom et erverv ikke medfører at denne terskelen overskrides, vil Medietilsynet mangle kompetanse til å gripe inn overfor ervervet.

Samtidig foreslås det en øvre terskel på 1/3. Dersom ervervet medfører at denne terskelen overskrides innenfor relevant mediemarked, skal Medietilsynet gripe inn overfor ervervet, med mindre erververen ikke kan bevise at ervervet likevel ikke er i strid med lovens formål. For erverv som medfører eierkonsentrasjon på mellom 25% og 1/3 innenfor relevant marked, kan Medietilsynet gripe inn etter en konkret vurdering.

Dersom erververen allerede har en betydelig eierstilling (over 1/3) i ett annet nasjonalt mediemarked (multimedieeierskap), skal Medietilsynet gripe inn overfor ervervet dersom 25% terskelen overskrides, med mindre erververen ikke kan bevise at ervervet likevel ikke er i strid med lovens formål.

Departementets høringsnotat inneholder uttalelser som kan tolkes slik at de begrenser Medietilsynets kompetanse til å definere relevant mediemarked på nasjonalt nivå. I høringsnotatet heter det:

"Dersom alle mediemarkedene skulle bli slått sammen til ett marked, vil effekten derimot bli at multimedieeierskapsreglene settes ut av spill og at minimum antall aktører reduseres fra 4 til 3. I en slik situasjon må loven gjennomgås på nytt."

Uttalelsen kan forstås på to vis. Uttalelsen kan forstås som at departementet mener Medietilsynet ikke kan definere ett nasjonalt yringsmarked i forskrift, uten å gå veien gjennom lovendring. Uttalelsen kan også forstås slik at dersom Medietilsynet i forskrift definerer ett nasjonalt yringsmarked, så vil departementet ta initiativ til ny lovregulering. Uansett er uttalelsen et kraftig signal til Medietilsynet om å være varsomme med å definere ett nasjonalt mediemarked i forskrift, men heller beholde tre forskjellige nasjonale mediemarkeder ut fra formidlingsplattform.

Vi mener at det ikke er i samsvar med lovens formål å dele inn i tre markeder ut fra tradisjonell formidlingsplattform med dertilhørende elektronisk formidling, jf punkt 5.2.1. Effekten et erverv har på den reelle yringsfrihet (lovens formål) bør måles ut fra et samlet yringsmarked, uavhengig av formidlingsplattform, men med forskjellig vektlegging av yringers innhold.

4.2.2 Departementets alternative forslag

Departementet fremsetter et mulig alternativ til at Medietilsynet definerer nasjonale mediemarkeder i forskrift i forkant av konkrete inngrepsvedtak. Alternativet er at det relevante markedet avgrenses *konkret* i hver enkelt sak, på tilsvarende vis som når erverv av foretak vurderes etter konkurranseloven. Departementet påpeker at kriteriene for de konkrete markedsavgrensningene bør fastsettes i forskrift.

Om dette alternative forslaget uttaler Departementet:

"Fordelene med en slik modell kan være at avgrensningen i enda større grad kan ta hensyn til særlige forhold ved hver enkelt sak og reguleringen løpende kan tilpasses utviklingen i markedene. Dette er en fordel i en dynamisk sektor som medieområdet der utviklingen skjer raskt. På den annen side kan en slik modell gi noe mindre forutsigbarhet og øke omfanget av skjønsmessige vurderinger i hver enkelt sak."

Vi mener en slik individuell definering definisjon av relevant marked og tilhørende konkret vurdering av et ervervs effekt for den reelle yringsfrihet, er mest i samsvar med lovens formål, jf punkt 5.2.2. Forutsetningen er naturligvis at Medietilsynet faktisk vektlegger hensynet til den reelle yringsfrihet på relevant vis ved sin praktisering av loven.

4.2.3 Forslag til målemetode

Departementet foreslår at markedsandeler måles ut fra mediebruk. Dette fremgår av forslagets § 10, fjerde ledd, som lyder:

"Markedsandel beregnes med utgangspunkt i mediebruk, etter nærmere retningslinjer fastsatt av Medietilsynet."

Departementet foreslår det overlates til Medietilsynet å fastsette forskrift om metoder for beregning av eierkonsentrasjon.

Vi mener en slik målemetode er i samsvar med lovens formål, iallfall dersom konsum av yringer av forskjellig innhold, vektlegges forskjellig, hvor konsum av yringer av allmenn interesse veier tyngst, jf punkt 5.2.3.

4.3 Forslag til regional reguleringsmodell

4.3.1 Departementets forslag

Departementets prinsipale forslag til regional reguleringsmodell lyder slik:

"§ 11 Regionale mediemarkeder

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

Som det fremgår foreslår departementet en reguleringsmodell regionalt hvor loven ikke definerer hva som er relevante regionale mediemarkeder, men hvor dette skal bestemmes av Medietilsynet i forskrift "med utgangspunkt i lovens formål". Lovens ordlyd tilsier at formålsrealisering er styrende for markedsdefinisjonen(e). Videre foreslås det at Medietilsynet skal fastlegge terskelverdier i forskrift for hva som normalt anses som "betydelig eierstilling" innenfor de aktuelle regioner.

En lovbestemmelse som sier at markedene skal defineres i samsvar med lovens formål, er naturligvis i samsvar med lovens formål.

Det som er spørsmålet er i hvilken grad den konkrete definisjonen av de regionale markedene og fastleggelsen av terskelverdier som Medietilsynet skal gjennomføre i forskrift, er i samsvar med lovens formål. Det foreligger ikke noe utkast til slik forskrift.

Departementets høringsnotat inneholder uttalelser om hvordan forskriften bør utformes i forhold til definisjon av markedene på regionalt nivå. Departementet går inn for at regionale reguleringer kun skal gjelde for aviser med avisenes tilhørende elektroniske kommunikasjon. Departementet går videre inn for at gjeldende terskelverdi på 60% fortsatt skal være veiledende på regionalt nivå:

"Plasseringen av eierskapsgrensen på regionalt nivå vil, i større grad enn på nasjonalt nivå, avhenge av avgrensningen av de regionale markedene. Det markedsmessige grunnlaget for mangfold vil være mindre jo mindre markedet er. Mao tilsier små regioner at eierskapsgrensen settes høyt, mens store regioner kan gi grunnlag for en lavere grense. Departementet er derfor enig med gruppen i at grensene ("presumpsjonstersklene") bør fastsettes i forbindelse med avgrensningen av de regionale markedene. Det viktige er at både regioninndeling og eierskapsgrenser gjenspeiler faktisk konkurransesituasjon og mediebruk. Departementet legger likevel til grunn at dagens grense på 60 pst. av det regionale dagspresseopplaget kan være et naturlig utgangspunkt."

Etter vårt syn er det i samsvar med lovens formålsbestemmelse å ha regionale reguleringer.

Lovens formål tilsier imidlertid ikke noen egen regulering av aviser med tilhørende elektronisk kommunikasjon. Ved målingen av et ervervs effekt på den reelle ytringsfrihet, tilsier hensynet til den reelle ytringsfrihet at ervervets effekt på det samlede regionale ytringsmarked analyseres, og hvor størst vekt legges på ervervets effekt i forhold til regionale ytringer av allmenn interesse, jf punkt 5.3.

4.3.2 Departementets alternative forslag

Departementets alternative forslag om at relevante markeder fastsettes konkret fra sak til sak "med utgangspunkt i det ervervede mediet og de konkrete konkurranseforholdene i den aktuelle saken", gjelder også på regionalt nivå. Som nevnt under 5.2.2 mener vi en slik tilnæringsmåte er mest i samsvar med lovens formål.

4.3.3 Forslag til målemetode og definisjon av om mediet tilhører den aktuelle region

Forslagets § 10 fjerde ledd om at markedsandeler måles ut fra faktisk mediebruk gjelder eierreguleringer på nasjonalt nivå. Det er imidlertid intet i forslaget til lovtekst som tyder på at det skal gjelde en annen målemetode på regionalt nivå. Det bør imidlertid

presiseres i loven at samme målemetode – faktisk mediebruk – bør gjelde på regionalt nivå.

Departementet legger opp til at eierreguleringer på regionalt nivå kun gjennomføres for aviser med tilhørende elektronisk kommunikasjon, ikke for fjernsyn eller radio. Etter gjeldende rett måles avisers andel av markedet på basis av opplagstall, og ikke ut fra faktisk mediebruk. Etter vårt syn forutsetter lovens § 10 fjerde ledd at dette endres slik at avisers andel av markedet bestemmes ut fra målinger av reell bruk av avismediet.

Dersom det gjennomføres en inndeling av regionale markeder, vil det være et behov for å plassere konkrete medier innefor de enkelte regionale markeder.

Etter gjeldende rett er det avisens utgiversted som bestemmer markedstilhørigheten for aviser. Departementet foreslår at dette endres ved at det tas hensyn til avisenes faktiske nedslagsfelt:

“Departementet er enig i at beregning av regionale eierposisjoner bør baseres på avisenes faktiske nedslagsfelt og funksjon som informasjonskilde og ikke utelukkende på utgiversted. I denne sammenheng kan den såkalte paraplymodellen for aviskonkurranse gi veiledning, jf rapporten pkt. 6.3.7.1. Modellen illustrerer hvordan aviser på ulike geografiske nivåer er i konkurranse med hverandre. I tillegg kan det være konkurranse mellom lokalaviser på samme geografiske nivå, men med ulike utgiversteder, såkalt “grensekrig”. Departementet mener at dette vil åpne for vurderinger som i større grad enn i dag vil reflektere de ulike aktørenes reelle markedsstilling regionalt.”

Etter vårt syn er måling av faktisk mediebruk i samsvar med lovens formål, iallfall så lenge bruk av yringer av allmenn interesse vektlegges mer enn bruk av andre typer yringer. Dersom det gjennomføres regionale reguleringer, tilsier lovens formål (hensynet til den reelle yringsfriheten) at det gjennomføres målinger av yringer av regionalt innhold på et samlet yringsmarked uavhengig av formidlingsplattform. Analysen av ervervets effekt for den reelle yringsfrihet bør knyttes opp mot effekten på et slikt samlet regionalt yringsmarked, jf punkt 5.3.

5. ER DE FORESLÅTTE REGULERINGER I NY MEDIEEIERSKAPSLOV I SAMSVAR MED LOVENS FORMÅL?

5.1 Virkeområde

Departementets forslag om å begrense loven til å gjelde redaktørstyrte medier stemmer ikke overens med lovens formål. Hensynet til den reelle yringsfrihet tilsier at alle medier som formidler informasjon av allmenn interesse omfattes av loven, uavhengig av om de er redaktørstyrte eller ikke. Særlig den voldsomme fremvekst av såkalte sosiale medier og graden av yringer av allmenn interesse innen slike medier taler for dette. Vi mener slike yringer utvilsomt er av betydning for den reelle yringsfrihet om saker av allmenn interesse, og derved også av betydning ved analyser av den reelle yringsfrihet.

5.2 Vurdering av forslagene til nasjonal regulering opp mot lovens formålsbestemmelse

5.2.1 Departementets prinsipale forslag

Inndeling av separate markeder i samsvar med tradisjonell formidlingsmetode (avis, fjernsyn og radio) hvor de respektive mediers internett kommunikasjon tilordnes respektive markeder, er etter vårt syn ikke i samsvar med formålet. Yringsfriheten er medienøytral. Både for den reelle meddelelsesfrihet og den reelle informasjonsfriheten spiller metoden for formidling og mottak av ytringen liten rolle, jf punkt 3.2.2.

Den teknologiske utviklingen og konvergensen mellom forskjellige formidlingsmetoder, tilsier også at slik markedsinndeling fremstår som uhensiktsmessig og kunstig.

Det som kan være av en viss relevans i forhold til fremme av den reelle ytringsfriheten, er ytringens innhold og eventuelle dokumenterte forskjeller knyttet hvilke innholdsmessige ytringer allmennheten konsumerer innenfor de forskjellige medieplattformer, jf punkt 3.2.1. I den grad det for eksempel kan dokumenteres at allmennheten i liten grad konsumerer ytringer av allmenn interesse over radiomediet, men i stor grad konsumerer ytringer av allmenn interesse gjennom avisartikler, vil dette kunne tilsi større forholdsmessig vektlegging av konsum av aviser enn konsum av radio, ved fastlegging av om det foreligger "betydelig eierstilling". Vektlegging av forskjellig innhold og konsum av innhold i forskjellige medier kan derfor i en viss utstrekning være i samsvar med formålet. Vi kan imidlertid vanskelig se at slike forskjeller i seg selv kan begrunne noen tredeling av mediemarkedet. Eventuelle dokumenterte forskjeller i innhold og konsum begrunner kun forskjellig vektlegging, og kun så langt de dokumenterte forskjellene rekker.

Et annet forhold som kan være av en viss relevans for den reelle meddelelsesfrihet (men neppe for den reelle informasjonsfriheten), er forskjeller i etableringsstørrelser innenfor de forskjellige formidlingsplattformer. Slike forskjeller eksisterer. Det er til dels betydelige faktiske etableringsstørrelser innenfor det tradisjonelle fjernsynsmediet, mens de faktiske etableringsstørrelsene for formidling av artikler, lyd eller levende bilder over internett er betraktelig lavere. Isolert sett utgjør mediekonsentrasjoner innenfor formidlingsplattformer hvor det er høye faktiske etableringshindre en større fare for den reelle meddelelsesfrihet, enn mediekonsentrasjoner innenfor formidlingsplattformer hvor det er lave faktiske etableringshindre. Dette synspunktet har imidlertid begrenset vekt. Dersom man når ut i det samme offentlige rom og i hovedsak kan nå det samme publikum med de ytringer man ønsker å formidle gjennom en formidlingsplattform med lave etableringshindre (typisk internett), er det liten grunn til å vektlegge høye etableringskostnader for en annen formidlingsplattform.

Etter vårt syn er det mest i samsvar med fremme av den reelle ytringsfrihet å definere relevant marked uavhengig av formidlingsplattform. Hensynet til lovens formål tilsier isolert sett at det opereres med ett felles marked for ytringer. Vi mener derfor det er uheldig og lite i overensstemmelse med lovens formål når departementet i høringsnotatet sender ut signaler til Medietilsynet om å være varsomme med å definere ett nasjonalt mediemarked i forskrift.

Etter vårt syn står terskelverdier også i et problematisk forhold til lovens formål om å sikre den reelle ytringsfrihet. Ut fra konkrete vurderinger kan erverv av eierposisjoner på under 25% av et marked innebære skade på den reelle informasjons- og meddelelsesfriheten. Motsatt kan erverv av eierposisjoner over 1/3 etter konkrete vurderinger anses uproblematisk for den reelle informasjons- og meddelelsesfriheten. Det forhold at departementet foreslår sterke terskler, i form av en absolutt nedre terskel på 25 % og en sterk presumpsjons regel for erverv som overstiger 1/3, medfører en risiko for at loven praktiseres uten tilstrekkelige nyanserte vurderinger opp mot lovens formålsbestemmelse. Størst formålsrealisering oppnås gjennom at de enkelte erverv vurderes konkret opp mot lovens formål.

Realisering av reell ytringsfrihet er imidlertid ikke det eneste legitime formål med en lovregulering av medieeierskap. Som departementet påpeker er også hensynet til forutberegnlighet viktig. Departements forslag om inndeling i markeder ut fra formidlingsmetode og forslag om terskelverdier bidrar til slik forutberegnlighet.

Betenkelighetene ved regulering av tre separate mediemarkeder og bruk av terskelverdier reduseres såfremt reglene praktiseres på en måte hvor det foretas konkrete individuelle forsvarlige vurderinger opp mot lovens formål og hvor man ved slike vurderinger tar hensyn til ervervets effekt for den reelle ytringsfriheten innenfor det samlede ytringsmarked.

5.2.2 Departementets alternative forslag

Etter vårt syn vil departementets alternative forslag om konkret vurdering av hver enkelt sak være mest i samsvar med lovens formål. En slik individuell definering av det relevante marked vil være mest hensiktsmessig for å vurdere om ervervet innebærer noen fare for den reelle meddelelsesfrihet eller den reelle informasjonsfriheten.

Som nevnt under punkt 5.4 er denne reguleringsformen også den som er mest betryggende for muligheten til å overprøve Medietilsynets vurderinger av hensynet til den reelle ytringsfrihet gjennom domstolskontroll. Slik domstolskontroll er både en viktig rettssikkerhetsgaranti og en viktig trygghet for at myndighetene faktisk ivaretar ytringsfriheten gjennom praktiseringen av medieeierskapsloven.

5.2.3 Målemetode

Som vist under punkt 3.2.4 tilsier lovens formål at det som måles er den *reelle* mediebruken (faktisk konsum av ytringer), og ikke mer formelle målemetoder som for eksempel utgiversted og opplagstall for aviser. Ved slike reelle målinger tilsier hensynet til den reelle ytringsfrihet at ytringer av allmenn interesse veier tyngst.

Såfremt Medietilsynets fremtidige forskrift om målemetoder er egnet til å måle reell mediebruk på best mulig måte, vil forslaget være formålsrealiserende. Etter vårt syn innebærer slik formålsrealisering for eksempel at aviser bør måles ut fra faktisk konsum (hvor mange som faktisk leser den fysiske avisen og/eller avisens oppslag på internett), og ikke ut fra opplagstall.

5.3 Vurdering av forslagene til regional regulering opp mot lovens formålsbestemmelse

Etter vårt syn er det prinsipielt sett i samsvar med lovens formål å kunne gripe inn overfor medieerverv som medfører regionale mediekonsentrasjoner som kan utgjøre en trussel for den reelle ytringsfrihet om lokale og regionale forhold av allmenn interesse.

Det er etter vårt syn heller intet prinsipielt i veien med ordlyden i lovforslagets § 11 om regionale mediemarkeder. Bestemmelsens ordlyd sier jo intet annet enn at de regionale markedene og målemetodene for å definere markedene, skal fastsettes i forskrift som skal utformes i samsvar med lovens formål. Problemet i forhold til lovens ordlyd ligger snarere i at loven ikke sier noe om hvordan dette skal skje, men overlater dette til Medietilsynet, jf punkt 5.3.

Vi er derimot kritiske til departementets forslag til hvordan Medietilsynet bør gjennomføre regionale reguleringer i forskrift.

Vi kan vanskelig se hvorfor regionale reguleringer kun skal gjelde aviser med tilhørende elektronisk kommunikasjon. Vi viser i denne forbindelse til det som er skrevet ovenfor om ytringsfrihetens medienøytralitet og eventuelle modifikasjoner i dette prinsippet.

Nettopp fordi reguleringen er regional, hvor det lettere oppstår eierkonsentrasjoner, vil det være enda større grunn til å se på det samlede marked for regionale ytringer. En egen regional regulering av aviser, hvis konsum fra allmennheten er stagnerende, fremtrer mer historisk enn reelt begrunnet.

Hensynet til den reelle ytringsfriheten tilsier at fokus rettes mot ytringenes innhold – om ytringene omhandler regionale forhold – uavhengig av formidlingsplattform og uavhengig av avsender sted for ytringen. Ut fra formålet med loven fremstår det som åpenbart at for eksempel NRKs distriktssendinger på fjernsyn, radio og over elektroniske medier er av betydning for den reelle regionale reelle ytringsfrihet. Det samme gjelder lokalradioenes lokale stoff og lokalt stoff fra regionen som måtte finnes i en aviser som Aftenposten, Verdens Gang og Dagbladet, uavhengig av om stoffet formidles over papir eller elektronisk.

Når det gjelder målemetode er det i samsvar med lovens formål at den *reelle* mediebruken måles. Dette innebærer at avisers markedsandeler måles etter reell bruk og ikke opplagstall. Det er også i samsvar med lovens formål ikke å legge vekt på utgiversted, men reelt regionalt konsum ved fastleggingen av det regionale mediemarkedet. Som nevnt en rekke ganger tilsier lovens formålsbestemmelse at konsum av regionalt innhold av allmenn interesse vektlegges mer enn konsum av ytringer av regionalt innhold som ikke har allmenn interesse. Såfremt Medietilsynets fremtidige forskrift om målemetoder er egnet til å måle nevnte reelle mediebruk, vil forslaget være formålsrealiserende.

5.4 Betydningen av mulighet for domstolskontroll av om lovens formål ivaretas

Lovforslaget er en rammelov som overlater nær sagt all kompetanse til å regulere eierskap i mediene til Medietilsynet gjennom forskrift.

Å overlate så stor reguleringsmakt til et forvaltningsorgan som i tillegg skal håndheve det regelverket de selv lager, har prinsipielle sider i seg selv. Til dette kommer at det er prinsipielt betenkelig at reguleringen av et viktig område for den reelle ytringsfriheten overlates til et forvaltningsorgan, med begrenset mulighet for domstolsprøvelse av forskriftenes egnethet til å oppfylle lovens formål.

Domstolskontrollen med forskrifter er mer begrenset enn domstolskontrollen med enkeltvedtak. Ved prøving av en forskrifts gyldighet vil domstolene gjennomføre en mer begrenset prøvelse av om forskriften har hjemmel i lov. Det er derimot en betydelig risiko for at domstolene ved prøvingen av en forskrift vil vike tilbake for å overprøve Medietilsynets skjønn over at forskriftens innhold fremmer den reelle ytringsfrihet. Etter vårt syn er det fare for at domstolene ikke vil gjennomføre noen full prøvelse av Medietilsynets forståelse av lovens formål dersom Medietilsynet utformer forskrifter om målemetoder, nasjonale og regionale mediemarkeder og regionale terskelverdier, m.m.

Domstolene vil derimot fullt ut kunne overprøve Medietilsynets vurderinger dersom Medietilsynet kun treffer enkeltvedtak gjennom konkrete vurderinger av de enkelte erverv hvor ervervets effekt på den reelle ytringsfrihet måles gjennom konkrete individuelle markedsdefinisjoner, jf punkt 2 ovenfor. Etter vårt syn er dette et tungtveiende moment for at departementets alternative forslag om individuelle markedsdefinisjoner i hver enkelt sak, er en bedre reguleringsform. Denne reguleringsformen er etter vårt syn best både i forhold til måloppnåelse og i forhold til sikkerheten det innebærer at det er mulig å prøve Medietilsynets forståelse av ytringsfriheten gjennom domstolsprøving.

6. SAMMENFATNING

Medieeierskapslovens formål har etter gjeldende rett betydning som skranke både for Medietilsynets kompetanse til å gripe inn overfor erverv av mediebedrifter og for hva slags inngrep som gjennomføres. Selv om det foreligger "betydelig eierstilling", kan tilsynet kun gripe inn dersom ervervet er i strid med formålet. I tillegg må inngrepet må være egnet til å fremme lovens formål. Domstolene har full prøvelsesrett både over Medietilsynets vurderinger av om ervervet er i strid med lovens formål og over Medietilsynets vurderinger av om inngrepet er egnet til å fremme formålet. Forslaget om ny medieeierskapslov endrer den rettslige betydningen av lovens formål.

Lovens formål er å fremme den reelle meddelelsesfriheten og den reelle informasjonsfriheten, navnlig den reelle frihet til å komme til ordet og den reelle frihet til å motta variert informasjon. Hensikten er å fremme de reelle muligheter til å ytre seg i det offentlige rom og å sikre at befolkningen reelt sett kan motta variert informasjon. Ikke alle ytringer er like viktige i denne forbindelse. Kjernen i formålsbestemmelsen er å

sikre den reelle meddelelsesfrihet og den reelle informasjonsfrihet for politiske ytringer og ytringer av allmenn interesse ved å verne mot den potensielle trussel som ligger i at eiere påvirker slike ytringers innhold.

Måten en ytring formidles eller distribueres (mediet), er som utgangspunkt uten betydning for realiseringen av den reelle ytringsfrihet. Det sentrale er at man når ut i det offentlige rom og at et mangfold av ytringer er tilgjengelige i det offentlige rom, uavhengig av metode for meddelelse eller mottak av ytringer. Også mediernes stadig mer intensive konvergering tilsier at man opererer med ett samlet offentlig rom for ytringer uten spesielle reguleringer ut fra formidlingsmetode. Vi mener lovens formål, fremme av den reelle ytringsfrihet, tilsier at det opereres med ett felles offentlig rom for ytringer, uten noen markedsinndeling ut fra formidlingsplattform.

Det sentrale er å måle ytringenes reelle bruk - det reelle konsum av ytringer - ved vurderinger av erverv opp mot lovens formål. Hensynet til den reelle ytringsfrihet tilsier at ytringer av forskjellig innhold vektlegges forskjellig, hvor ytringer av allmenn interesse bør veie klart tyngst. Eventuelle betydelige reelle forskjeller i forhold til omfanget av ytringer av allmenn interesse mellom formidlingsplattformene, kan tilsi forskjellig vektlegging av konsum av ytringer mellom formidlingsplattformene ved måling av eierkonsentrasjoner.

Når det gjelder forslagene til nye reguleringsmodeller, er det etter vårt syn er mest i samsvar med lovens formål at det relevante markedet avgrenses *konkret* i hver enkelt sak, på tilsvarende vis som når erverv av foretak vurderes etter konkurranseloven. Ved en slik mulig regulering bør både betydningen av lovens formål og retningslinjene for måling av om erverv fremmer eller er i strid med lovens formål, analyseres og kommenteres i dybde i lovforarbeidene. Slike analyser foreligger etter hva vi kan se ikke i det foreliggende lovarbeidet.

Med vennlig hilsen

for Advokatfirmaet Wiersholm AS

Kyrre Eggen
kye@wiersholm.no

NOTAT

Til: A-pressen AS ved John Kvadsheim
Fra: Wikborg, Rein & Co. ved Ola Haugen og Tom Berger Trondsen
Dato: 10. august 2012
Ansvarlig partner: Ola Haugen

Forslag til forskriftskompetanse tillagt Medietilsynet i revidert medieeierskapslov

1 INNLEDNING

Kulturdepartementet har fremlagt høringsnotat med forslag til endringer i medieeierskapsloven, med høringsfrist 31. august 2012. Medieeierskapsutredningen 2012, en rapport fra en ekspertgruppe oppnevnt av Kulturdepartementet, er i følge høringsnotatet et grunnlagsdokument for departementets forslag og dermed en del av høringen. Ekspertgruppens mandat har vært å vurdere behov for endringer i medieeierskapsloven med utgangspunkt i endringer på medieområdet innenfor teknologi, mediebruk og marked.

Høringsnotatet beskriver medieeierskapslovens reguleringsmodell for å bestå i fire hovedelementer; markedsinndeling, konsentrasjonsmål, tilordning av oppslutning og eierskapsgrenser, som etter gjeldende medieeierskapslov alle i hovedsak fremgår av selve loven.

Med utgangspunkt i et ønske om å etablere en reguleringsmodell som er mer robust enn gjeldende lov i forhold til teknologisk utvikling, endringer i markeder og bruksmønstre, inneholder medieeierskapsutredningen 2012 og departementets høringsnotat forslag om at vesentlige elementer i reguleringsmodellen skal fastsettes av Medietilsynet ved forskrift.

2 NÆRMERE OM FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

2.1 Innledning

Høringsnotatet punkt 2.4 inneholder redegjørelsen for forslaget til reguleringsmodell. I høringsnotatet på side 11 anfører departementet først at det kan være fordelaktig med en reguleringsmodell som i større grad innebærer at avgjørende elementer fastsettes ved forskrift. Departementet fremholder i den forbindelse at det ofte vil være enklere og mindre tidkrevende å gjennomføre endringer i en forskrift enn i lov, og at dette kan tale for at deler av hovedelementene i reguleringsmodellen blir fastsatt ved forskrift.

Til en viss grad fremstår det som fordelaktig å overlate detaljregulering til forskrift istedenfor å fastsette reguleringsmodellen i sin helhet i selve loven. Det problematiske med forslaget i høringsnotatet ligger i den kombinerte rollen av tilsynsmyndighet og forskriftsgiver som Medietilsynet etter forslaget skal ha, samtidig som loven bare trekker opp ganske vage rammer for Medietilsynets kompetanse til å gi forskrifter.

2.2 Medietilsynet skal etter forslaget ha rolle både som forskriftsgiver og tilsynsmyndighet

Medietilsynets oppgave er etter dagens lov begrenset til å anvende loven på de saker som kommer opp for tilsynet. Etter forslaget i høringsnotatet skal Medietilsynets oppgave utvides til også å omfatte kompetanse til ved forskrift å fastsette markedsinndeling, målemetoder og til dels eierskapsgrenser. Medietilsynet er således etter høringsforslaget tiltenkt en dobbelt rolle ved at tilsynsfunksjonen videreføres, samtidig som tilsynsorganet også tillegges vesentlige oppgaver med utforming av de bestemmelser det skal føre tilsyn i henhold til.

En slik kombinert rolle av tilsynsorgan og forskriftsgiver synes prinsipielt betenkelig. Rollen som forskriftsmyndighet er prinsipielt noe annet enn å praktisere regelverket som tilsynsmyndighet. Som utgangspunkt gjelder et maktfordelingsprinsipp der lovgivning og myndighetsutøvelse med grunnlag i loven skjer ved forskjellige organer. Det er som utgangspunkt ikke grunnlag for å hevde at det er mer naturlig å kombinere rollen som lovgiver i kraft av kompetanse til å gi forskrifter, med rollen som myndighetsutøver av samme regelverk. Normalt vil det være ett organ som gir forskriften og et annet som gis oppgaven med å praktisere denne. På legalitetsprinsippets område gjelder et krav om at inngrep fra offentlig myndighet overfor private rettssubjekter krever hjemmel i lov. Det er grunn til å frykte at tilsynsorganets respekt for hvilke begrensninger i dets kompetanse som ligger i kravet til lovhjemmel kan bli svekket dersom tilsynsmyndigheten gis kompetanse til selv å bestemme rammene for sin kompetanse i forskrift. Bl.a. kan det tenkes at tolkningen av hjemmelsloven blir preget av at tilsynsorganet har kompetanse til å vedta forskrift, for eksempel slik at det ikke ser så strengt på hjemmelstolkningen fordi alternativet er å endre forskriften, noe man har kompetanse til å gjøre (men ikke med tilbakevirkende kraft) eller at annet enn objektivt foreliggende rettskildefaktorer blir trukket inn i tolkningen (som forskriftsgiver vet man hva man tenkte da man gav forskriften).

Høringsnotatet synes ikke å diskutere de prinsipielle innvendingene mot den kombinerte rollen Medietilsynet er foreslått tillagt. Heller ikke det forhold at mye makt blir lagt til tilsynet etter forslaget, er drøftet i høringsnotatet. Overhodet er inntrykket av begrunnelsen for forslaget at de hensyn som fremholdes i høringsnotatet ikke rekker lenger enn til å begrunne at det er behov for utfyllende forskrifter til loven. Derimot kan de hensyn som fremholdes ikke begrunne at det er tilsynsmyndigheten som bør gi slike forskrifter. Eksempelvis anfører departementet i høringsnotatet på side at det kan være fordelaktig med en reguleringsmodell som i større grad innebærer at avgjørende elementer fastsettes ved forskrift. Departementet fremholder i den forbindelse at det ofte vil være enklere og mindre tidkrevende å gjennomføre endringer i en forskrift enn i lov, og at dette kan tale for at deler av hovedelementene i reguleringsmodellen blir fastsatt ved forskrift. Betrachtingene er antageligvis riktige nok, men rekker altså ikke lengre enn til å begrunne at det er behov for utfyllende forskrifter til loven, ikke til å begrunne at det er Medietilsynet som bør gi slike forskrifter.

2.3 Spesielt om Medietilsynets "uavhengige" stilling

Departementet bemerker på side 12 i høringsnotatet at *"Forslaget vil plassere en stor del av ansvaret for den nærmere regelutformingen hos Medietilsynet, og gi tilsynet stor innflytelse over hvor rammene for eierkonsentrasjon på medieområdet vil ligge i praksis."*

Som begrunnelse for løsningen anfører departementet følgende: *"Departementet mener at hensynene som ligger bak tilsynets særlig uavhengige stilling i enkeltsaker etter loven kan anføres til støtte for en modell der også detaljene i regelverket fastsettes av Medietilsynet. Medienes demokratiske betydning og pressens tidligere partipolitiske koblinger tilsier at publikum og aktører må ha trygghet for at beslutninger om eierstrukturen i mediemarkedet ikke tas på bakgrunn av partipolitiske hensyn. Dette kan anføres til inntekt for at også en del av den generelle regelverkskompetansen bør ligge på en armlengdes avstand fra politiske organer."*

Etter vår oppfatning er det vanskelig å følge en slik begrunnelse. Den prinsipielle motforestilling mot offentlig reguleringer på ytringsfrihetens område går om hvorvidt man overhodet skal (kan) gripe inn med lovregulering som kan ha konsekvenser i forhold til ytringsfriheten som er grunnlovsvernet. Grunnloven innebærer en beskrankning i lovgivers kompetanse, og lover som er i strid med Grunnloven vil bli satt til side av domstolene (lex superior-prinsippet). Velger man først å lovregulere på et område som nærmer seg grensene for hva som kan lovreguleres i forhold til Grunnloven, er det imidlertid gode grunner som taler for at lovvedtaket bør fattes av Stortinget og ikke av forvaltningen. Dette har sammenheng med at det er en viss tradisjon for at domstolene respekterer Stortingets syn på hvilke begrensninger på lovgivningskompetansen som følger av Grunnloven, i hvert fall så langt Stortinget i forbindelse med vedtagelsen av angjeldende lov har vurdert spørsmålet om grunnlovsmessigheten, se senest Høyesteretts plenumsdom i rederibeskatningssaken Rt. 2010 side 143, og noe avhengig av hvilken type interesser den aktuelle grunnlovsbestemmelsen skal beskytte. Størst gjennomslagskraft har grunnlovsbestemmelser som beskytter individets personlige frihet og integritet, minst gjennomslagskraft har grunnlovsbestemmelser som gjelder organiseringen av statsforvaltningen, mens grunnlovsbestemmelser til vern om økonomiske interesser står i en mellomposisjon. Grunnlovens § 100 om ytringsfrihet beskytter personlig integritet og frihet, og har således etter sitt innhold relativt stor gjennomslagskraft, samtidig som det er grunn til å understreke at bestemmelsen er mindre absolutt enn en del andre grunnlovsbestemmelser til vern om personlig integritet og frihet.

Videre er det vanskelig å følge resonnetet med utgangspunkt i Medietilsynets selvstendige stilling, *"særlige uavhengige stilling i enkeltsaker etter loven"*, jfr. lovens § 6. Utgangspunktet er at det følger av over- og underordningsforholdet i offentlig forvaltning at overordnet organ har instruksjonsmyndighet overfor underordnet. Innenfor statsforvaltningen er alle organer underlagt Kongen i statsråd, og er således gjenstand for Regjeringens instruksjonsmyndighet, med mindre annet er bestemt ved lov. Bestemmelsen i medieeierskapslovens § 6 er et rettsgrunnlag som avskjærer regjeringen fra å instruere Medietilsynet om anvendelsen av loven. Siktemålet med bestemmelsen er således å avskjære regjeringens muligheter for å instruere Medietilsynet om behandlingen av en enkelt sak. Derimot innebærer ikke loven at Medietilsynet har noen selvstendighet/uavhengighet i forhold til lovgivers kompetanse, og dette gjelder uansett om det er lovgivning som skjer av Stortinget eller av regjeringen i henhold til kompetansen til å gi forskrifter i medhold av gjeldende lovs § 11.

Etter vårt syn fremstår det på denne bakgrunn nærmest misforstått når departementet i høringsnotatet på side 12, annet hele avsnitt uttaler at *"Medienes demokratiske betydning og pressens tidligere*

partipolitiske koblinger tilsier at publikum og aktører må ha trygghet for at beslutninger om eierstrukturen i mediemarkedet ikke tas på bakgrunn av partipolitiske hensyn." Etter vår samfunnsorden er jo lovgivningsprosesser nettopp (parti)politiske prosesser, som skjer i et demokratisk valgt Storting, som står til ansvar overfor velgerne ved valg og som kan skiftes ut dersom velgerne ikke er tilfredse med den politikk som føres, slik denne bl.a. kommer til uttrykk gjennom lovgivning. Idealet er selvfølgelig at all lovgivning skal skje ved Stortinget, men dette er vanskelig praktisk gjennomførbart. Innenfor de rammer som legalitetsprinsippet tillater og så langt det er behov for det, kan således Stortinget nøye seg med å gi hjemmelslover som trekker opp rammer, men overlater til andre å gi forskrifter som utfyller eller presiserer rekkevidden av hjemlene innenfor disse rammer. Slik delegasjon av lovgivningsmyndighet vil regulært skje til regjeringen (Kongen i statsråd). Det er ikke i seg selv til hinder for at regjeringen kan delegerer kompetansen til å gi forskrifter videre, for eksempel til et departement, dersom det er behov for dette. Uansett skjer den delegerte lovgivningsprosessen i slike tilfelle i en forvaltning som står under en ledelse som er politisk og parlamentarisk ansvarlig overfor Stortinget. Selv om Stortinget delegerer lovgivningsmyndigheten, beholder det således kontrollen. Det syn høringsnotatet taler for, at man skulle etablere en form for "trygghet" gjennom å legge forskriftskompetansen til et organ med tilsynelatende større distanse til den lovgivende forsamling, fremstår således som nokså spesielt.

Dertil kommer at det er vanskelig å se for seg at forslaget i høringsnotatet virkelig vil fungere som et bolverk mot partipolitiske hensyn, slik det argumenteres for. Selv om Stortinget ved lov skulle legge kompetansen til å gi forskrifter til et organ som ikke står under instruksjonsmyndighet, innebærer jo ikke dette at Stortinget fraskriver seg sin lovgivningskompetanse. Dersom Stortinget – av partipolitiske eller andre årsaker – skulle være utilfreds med måten forskriftene ble utformet på, ville selvfølgelig Stortinget stå fritt til selv å gi bestemmelser om spørsmålet og/eller endre hjemmelen for å gi forskrifter. Et effektivt bolverk mot Stortingets lovgivningskompetanse ville følgelig forutsette grunnlovsvedtak som begrenser lovgivningskompetansen.

2.4 Forskriftshjemmelen er vagt utformet

Forslaget til endringer i medieeierskapsloven som tillegger forskriftskompetansen til Medietilsynet er inntatt som forslag til endringer av §§ 10 og 11 og er gjengitt i høringsnotatet på side 29.

Det er et ukontroversielt synspunkt at det kan være fordeler forbundet med å overlata detaljregulering til forskrift istedenfor å fastsette reguleringsmodellen i sin helhet i selve loven. Som utgangspunkt er problemstillingen i en slik forbindelse hvor grensen går mellom hva som av demokratiske og konstitusjonelle årsaker bør (må) bestemmes ved lov og hva som kan overlates til utfyllende forskrift å bestemme. I henhold til legalitetsprinsippet krever inngrep overfor borgerne i enkelttilfelle hjemmel i lov. Dette er naturligvis ikke til hinder for at Stortinget kan vedta en hjemmelslov som trekker opp rammene for inngrepskompetansen, men overlater til forvaltningen å gi forskrifter som nærmere presiserer og avgrensner rekkevidden innenfor de rammer hjemmelsloven trekker opp. Det går imidlertid visse grenser for hvor løst en hjemmelslov kan være avfattet, før man støter an mot betenkeligheter.

Forskriftshjemmelen i §§ 10 og 11 har etter forslaget den ordlyd at Medietilsynet i forskrift skal definere de relevante mediemarkeder *"med utgangspunkt i lovens formål"*. Ut fra ordlyden er således den eneste begrensningen i kompetansen til å bestemme markedsavgrensningen at dette må skje *"med utgangspunkt i"* lovens formål. Det er ikke opplagt hvorledes dette skal tolkes. At avgrensningen bare

skal skje med *"utgangspunkt i"* lovens formål, kan tilsi at forskriftsgiver kan bevege seg et betydelig stykke derfra, og herunder hensynta en rekke andre omstendigheter enn lovens formål.

Dernest er det ikke uten videre klart hvilken betydning lovens formål har for definisjonen av de relevante mediemarkedene. Tanken er formodentlig at markedsavgrensningen skal skje under hensyntagen til hvilke områder som har en slik geografisk sammenheng at spørsmålet om reelle ytringsmuligheter, allsidig medietilbud må bedømmes samlet for dette området.

Når den eneste begrensning i Medietilsynets frihet til å bestemme markedsavgrensningen er at denne må skje *"med utgangspunkt i lovens formål"*, synes Medietilsynet å ha fått en betydelig frihet. I den forbindelse kan det være en utfordring at lovens formål knytter an til ideelle og lite målbare verdier. Det kan også være en utfordring at Medietilsynet i praksis har en spesiell oppfatning om "nye" elektroniske medier, bl.a. slik at nettaviser i vid utstrekning betraktes som en avart av hovedmediet, som er papiravisen. Det er også vanskelig å se noen god begrunnelse for at det ikke skal trekkes snevrere rammer for forskriftskompetansen. Forslaget fremstår på dette punkt som om man foreslår å gi en form for "generalfullmakt" til Medietilsynet, fordi man i lovgivningsprosessen ikke tar seg bryet med å tenke gjennom hvilke rammer som bør gjelde, og innenfor hvilke områder det er behov for presisering ved forskrift.