

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 12/2411 ME/M2 LAB:elt

Høring – forslag om endringer i medieeierskapsloven

Vi viser til høringsbrev av 22. juni d.å.

1. Innledende bemerkninger - historikk

Norsk Redaktørforening (NR) støtter fullt ut det uttrykte formålet med medieeierskapsloven, slik det er uttrykt i punkt 2.1 i høringsnotatet, nemlig ”å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud”.

Blant NRs 750 medlemmer er det like fullt ulike syn på hvorvidt disse målene fremmes på en fornuftig måte gjennom en lov som regulerer eierskapet til de journalistiske mediene. Blant dem som mener at en lovregulering kan være formålstjenlig, er det ulike syn på hvordan en slik regulering i så fall skal innrettes, både med hensyn til virkeområde, terskelverdier og prosessuelle regler.

Norske myndigheter rår over et bredt spekter av virkemidler for best mulig å kunne oppfylle det såkalte infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100 – plikten til å ”lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale”. Det dreier seg blant annet om

- Tilgang til informasjon om byråkratiske, politiske og juridiske prosesser
- Vern av medienes kilder
- Vern av den redaksjonelle uavhengighet (lov om redaksjonell fridom)
- Høye terskler for inngripen i forkant av publisering
- Få hjemler for sanksjoner mot frie ytringer (ikke bare i mediene, men særlig der)
- Momsfritak
- Produksjonsstøtte
- Støtte til forskning og utdanning
- Lisensfinansiert statlig kringkasting

Det som kjennetegner alle disse virkemidlene er at de er av *positiv* karakter, det vil si at de virker stimulerende. De går ikke på bekostning av noen andres frihet. Slik bør det også være, på et område hvor de fleste vil være enige om at inngrep og reguleringer er noe staten skal være ytterst forsiktig med.

På to områder finner vi imidlertid reguleringer av *negativ* karakter, det vil si reguleringer som i utgangspunktet ikke stimulerer, men setter skranker for medieaktørens frihet. Det ene området er konsesjoner innenfor kringkastingssektoren. Det er begrunnet i, og kan enn så lenge forsvares med, de tekniske begrensningene som finnes i sendenetten. Det andre området er altså eierskapsiden, hvor vi siden 1997 har hatt lov om eierskap i media.

Tradisjonelt har NR vært noe tilbakeholdne med å engasjere seg tungt i spørsmål som har med mediens økonomiske og eierskapsmessige rammevilkår å gjøre. Dette er begrunnet i to forhold. *For det første* fordi spørsmålene ligger i randsonen av hva NRs mandat og formål handler om: å sikre ytringsfrihet, informasjonsfrihet og redaksjonell uavhengighet. Dette er spørsmål som – etter NRs syn – primært løses gjennom å gi uavhengige, redaktørstyrte medier og journalistikk gode arbeidsvilkår, og da – som nevnt ovenfor – gjennom positive virkemidler som vide innsynsretter, et sterkt kildevern, vide rammer for publisering, styrking av journalistutdanning og videreutdanning – og et sterkt redaktørinstitutt. *For det andre* er enhver regulering av mediemarkedet potensielt problematisk, fordi det lett kan støte an mot nettopp ideen om de frie medier, heri inkludert etablerings- og distribusjonsretten.

Dertil kommer det forhold at NR generelt har vært skeptiske til at forsøk på å stimulere til mangfold, uavhengighet og kvalitet i norske medier bør gå gjennom statlige reguleringer på eiersiden. Vi har vært – og er – skeptiske til effekten av slike tiltak, uansett hvor god hensikten er. Vår skepsis har vært uttrykt i flere høringsuttalelser, blant annet i en høringsuttalelse til NOU 1995:2 Mangfold i media, våre høringsuttalelser fra 1996 om utkast til lov om tilsyn med visse erverv i dagspresse og kringkasting, og fra 2004 om endringer i medieeierskapsloven. NR uttrykte også en viss skepsis til ytringsfrihetskommisjonens forslag til nåværende 5. ledd i Grunnlovens § 100, om at statens skal legge til rette for en ”åben og opplyst offentlig Samtale”, fordi denne potensielt kan misbrukes til å regulere mediens rammevilkår som er prinsipielt uheldig.

Med utgangspunkt i vår historiske og prinsipielle skepsis til spesifikke statlige reguleringer av eierskap i mediene, mener vi det er grunnlag for å spørre om i hvilken grad medieeierskapsloven rent faktisk har bidratt til å fremme lovens formål, og i hvilken grad en lov som den som skisseres i departementets utkast er egnet til å sikre samme formål i fremtiden.

Vi har da også ved flere anledninger påpekt at det er svært krevende å regulere eierskap i en bransje hvor det skjer så store teknologiske og markedsmessige endringer som i mediebransjen. Det er et argument som om mulig har større gyldighet i dag enn noen gang tidligere og illustreres svært godt av den virkning Smiths Venners¹ fulldistribuerte gratisavis i Vestfold fikk for vurderingen av konkurransesituasjonen i Vestviken i forbindelse med A-pressens kjøp av Edda-avisene.

I forbindelse med endringene i eierskapsloven i henholdsvis 2004 og 2006 avga NR høringsuttalelser hvor foreningens styre gikk inn for høyere terskelverdier i de nasjonale markedene enn dagens lov. I 2004 var foreningens styre delt; noen ønsket terskelverdier på 49,9 prosent, andre styremedlemmer 40 prosent. Ingen i NRs styre ønsket reguleringer av regionale eller lokale markeder, reguleringer av multimedieeierskap eller redaksjonelle samarbeidsavtaler. Ved høringen i 2006 var det enstemmighet om å gå mot forslaget om en senking av tersklene i de nasjonale markedene fra 40 til 33,3 prosent.

2. Dagens mediebilde

Ved tidligere korsveier knyttet til spørsmålet om regulering av mediemarkedet i Norge, har NR hevdet at det ikke er grunnlag for å si at det norske mediemangfoldet er truet. Det mener vi heller

¹ Folkelig betegnelse på en frikirkelig bevegelse som oppstod i 1898, oppkalt etter grunnleggeren Johan Oscar Smith (1871–1943) fra Horten. Offisielt navn er *Den Kristelige Menighet*. I Norge regnes det med mellom 6000 og 8000 venner fordelt på ca. 20 menigheter. Menighetens internasjonale stevnesenter Brunstad stevnested ([Brunstad Conference Center](#)) ligger i Stokke kommune i Vestfold. (Kilde: *Stor Norske Leksikon på nett*)

ikke det er grunnlag for å hevde i dag. Tvert imot fremstår det norske mediebildet – i sitt publisistiske uttrykk – som kanskje mer mangfoldig enn noen gang. Avismarkedet preges av minst tre store aktører: Schibsted, A-pressen/Edda Media og Polaris. I tillegg kommer mindre sammenslutninger, men med anerkjente merkenavn nasjonalt, som for eksempel Mentor Medier (Dagsavisen, Vårt Land), og frittstående mediehus med sterke redaksjonelle miljøer, som for eksempel Dagens Næringsliv, Dagbladet, Finansavisen/Kapital og Klassekampen. Antallet små lokalaviser – også selvstendige – er i vekst. Blant mediehus med hovedvekt på kringkasting representerer både NRK, TV2, Modern Times Group (bl a P4) SBS Radio (bl a Radio Norge) sterke aktører. I ukepresse- og magasinverdenen er både Egmont Hjemmet Mortensen, Aller Media og Bonnier Media utgivere av en rekke titler og nettsteder, over et bredt spekter. Fagpressen utgjør et stort og levende miljø, med mange blader som er premissleverandører også til det nasjonale nyhetsbildet. Konkurransesbildet, blant annet på elektroniske plattformer, er mer sammensatt enn noen gang. Bare det siste året er det nærmest skjedd en liten eksplosjon på nett-TV-området, og det er ganske sikkert bare en begynnelse på enda en ny medieverden.

Og utviklingen går fort. Det tok kun et drøyt år, med 13 medarbeidere, fra den spede lanseringen av fotodelingstjenesten Instagram, til det ble kjøpt opp av Facebook (FB) for en milliard dollar. FB hadde undervurdert viktigheten av bilder i sin tjeneste, og garasjeselskapet truet i løpet av måneder hele FBs posisjon. Dette var en utvikling som absolutt ingen så få måneder i forveien. Det er i dette digitale landskapet norske medieiere skal operere og sikre finansieringen av kvalitetsjournalistikken, og det er i denne virkeligheten Medietilsynet skal oppdatere regelverk og drive tilsyn. Det blir krevende.

Det er heller ikke klare tegn som tyder på at eierstrukturen utgjør noen trussel for den redaksjonelle uavhengighet. Etter siste endring av medieieierskapsloven har vi fått lov om redaksjonell fridom i media, som etablerer vern for det som er kjernen i Redaktørplakaten. De aktørene som i dag dominerer det norske mediemarkedet er alle godt etablert i en tradisjon med stor respekt for de sentrale prinsippene for redaksjonell selvstendighet.

Etter vårt syn er derfor ikke de største utfordringene for norske medier knyttet til eierstruktur, og behovet for begrensninger i muligheten til å skape økonomisk sunne eierkonstellasjoner og dynamisk utvikling av bransjen på eiersiden. Den største utfordringen hva gjelder økonomiske og eiermessige spørsmål er hvordan man skaper robuste betalingsmodeller for journalistikken, i overgangen fra tradisjonell til moderne distribusjon. De forretningsmodellene som tradisjonelt har finansiert journalistikken forvitret. Mens kostnadene til redaksjonell drift i de tradisjonelle mediehusene er økende, går inntektsstrømmen i stadig større grad til medier som ikke er bærere av journalistikk. På dette området bør myndighetens bidrag primært være av positiv karakter, det vil si å legge til rette for avgifts- og støtteregimer som både tar opp i seg den omfattende endring som har skjedd på brukersiden, og dermed også inntektssiden i norske medier, og samtidig gir en viss grad av forutsigbarhet til fremtidig satsing og planlegging. Det gjelder blant annet momsfratak eller lavmoms på digitale produkter. Dette er endringer som det haster å få på plass, endringer som etter vårt syn er langt mer hensiktsmessige med sikte på å bevare et mangfold av kraftfulle journalistiske mediemiljøer.

Det er for oss påfallende i hvor liten grad både ekspertgruppens utredning og høringsnotatet synes å ta inn over seg de dramatiske endringer som i dag skjer i mediemarkedene – særlig med utgangspunkt i teknologiske endringer og konvergens. Med referanse til en mye omtalt og nylig avgitt kommisjonsrapport: Det er nok intellektuelt forstått, men ikke i tilstrekkelig grad erkjent. Vi kommer tilbake til dette under punkt 4.

3. Lovendringer - prinsipper

Etter NRs syn bør en lov som regulerer eierskap i mediene – dersom man velger å holde seg med en slik lov – bygge på noen enkle prinsipper:

- Loven må motvirke monopoldannelser
- Loven må ikke hindre nødvendige omstillinger og eller motvirke innovasjon og utvikling
- Loven må være mest mulig tydelig og forutsigbar

Hva gjelder spørsmålet om tydelighet og forutsigbarhet er NR svært skeptiske til den lovgivningsteknikk som departementet legger opp til i det foreliggende høringsnotatet. I realiteten vil departementet overlate til Medietilsynet – gjennom forskrifter – å foreta helt avgjørende definisjoner og avgrensninger. I utgangspunktet skal så vel de nasjonale som de regionale markedene, redefineres hvert tredje år. I tillegg skal tilsynet fastsette nærmere kriterier for markedsavgrensning i det nasjonale markedet, og definere hva som er betydelig eierstilling regionalt.

En slik fullmaktslovgivning gir alt annet enn forutsigbarhet. Det vil bli nærmest umulig for aktørene å vite hvilke rammer som vil gjelde for lenger tid enn tre år av gangen. I tillegg kommer det prinsipielt betenkelige i at den samme statlige instans som utformer regelverket, også blir satt til å håndheve det. Dette samler, etter vårt syn, betenkelig mye makt hos en og samme statlige organ – på et område hvor statlige organer strengt tatt skal være minst mulig tilstedeværende. Vi står i en situasjon hvor et statlig tilsyn, med vide fullmakter og krav om nærmest fortløpende regelendringer, samt stor grad av skjønnsutøvelse, skal legge premisser for frie mediers rammevilkår. Det er all grunn til å være skeptisk til en slik konstruksjon.

4. Departementets forslag til lovendringer

NR har for så vidt ingen innvendinger til forslaget til definisjon av lovens *virkeområde*. Det kan virke naturlig å ta utgangspunkt i den definisjonen som er lagt til grunn i lov om redaksjonell fridom i media. Det gir i utgangspunktet lovmessig konsistens i avgrensningen av de journalistiske mediene. På den annen side er det et paradoks at en avgrensning av særlig det digitale markedet til bare å gjelde journalistiske medier, hva gjelder mål på markedsrett, fort vil fremstå som noe merkelig. Utviklingen av digitale nettsteder og tjenester (typisk Google og Facebook) forrykker den tradisjonelle balansen, hvor inntektsstrømmene i stor grad har fulgt produkter med redaksjonelt innhold.

Det er også mulig å tenke seg at det i framtiden vil være norske eller utenlandske nettjenester med betydelig innvirkning på norsk meningsdannelse, og med stor markedsrett, men som ikke er redaktørstyrte. Disse vil ikke være innenfor lovens virkeområde.

Samtidig er vi usikre på valget av modell for inndeling av de ulike *mediemarkedene*. Vi har forståelse for at det kan fremstå som naturlig å se på de etablerte mediehusene – med papiravis som tradisjonelt kjerneprodukt – som en helhet, og at deres elektroniske tilbud er en ”integret” del av virksomheten. Det spørres likevel om ikke dette blir en for enkel tilnærming. Ser vi på det digitale medietilbudet, møtes aktører nå på mer eller mindre like vilkår, aktører som i det ”gamle” mediemarkedet knapt tangerte hverandre. NRK, TV2 og P4 har for eksempel nettsider som minner svært mye om avishusenes nettutgaver. Samtidig tar de tradisjonelle avishusene i større grad i bruk av verktøy som vi tradisjonelt forbinder med kringkasting. Et ferskt og trolig illustrerende eksempel på hva vi vil se mer av, er dekningen av 22.juli-rettssaken. Her tilbød i realiteten eksempelvis NRK, TV2, VG, Aftenposten og Dagbladet den samme typen produkt på nett, en kombinasjon av levende bilder, journalistisk skrevet tekst, ord-for-ord-referater og blogg med leser spørsmål og kommentarer. Vi er spørrende til hvorvidt det blir riktig å regne VGs andel

av dekningen inn som en del av ”papirmediet” VG, mens TV2s andel regnes inn i kringkastingsmarkedet.

Nå, som tidligere er det NRs syn at det å definere *regionale markeder*, basert på geografiske grenser, neppe vil gi noe bidrag til det formålet loven er ment å fremme. Det som kjennetegner utviklingen i de lokale og regionale mediemarkedene de siste 20 årene er to hovedtrekk:

- Bortfall av tradisjonelle nummer to-aviser.
- Fremvekst av ”superlokale” aviser med svært begrenset dekningsområde.

Disse to hovedtrekkene speiler en utvikling i leser- og annonsemarkedene som neppe lar seg regulere gjennom en lov om eierskapsbegrensninger. Det er dramatiske endringer i mediens makroøkonomi, nye teknologiske publiseringsformer og formater, avviklingen av partipressen, og frislippet innen etermediene som har ført til et nytt bilde. Felles for både tradisjonelle nummer to-aviser og de regionale og lokale etermediene er imidlertid at de har møtt endringer på makro-nivå som har gjort det vanskelig å etablere en forsvarlig økonomi. Å hindre oppkjøp, samarbeid eller andre former for integrering i disse markedene vil neppe redde eksisterende bedrifter med dårlig økonomi. Det vil trolig heller ikke bidra til nyetableringer. I svært mange områder finnes det per i dag ikke leser- og annonsemarked for flere konkurrerende virksomheter. Samtidig har vi tro på at det i de tilfellene hvor det finnes rom for konkurrerende virksomheter så vil det også bli etablert slike. De siste årene er det startet en rekke lokale aviser, delvis som konkurrenter og delvis som supplement til eksisterende lokal- og regionaviser.

Vi mener det siste store ervervet i norsk medie verden (A-pressens kjøp av Edda Media) er et godt eksempel på hvor underlig slike regionale reguleringer kan slå ut. Riktig lest må Medietilsynets vedtak forstås slik at det er avgjørende for mediemangfoldet i Øst-Viken at ikke Enebakk Avis og Halden Arbeiderblad har samme eier. Det fremstår som en noe spesiell måte å møte spørsmål om meningsmangfold og ytringsfrihet på.

Når det gjelder de *nasjonale markedene*, mener NR nå – i likhet med hva vi ga uttrykk for i vår siste høringsuttalelse (fra 2006 – til spørsmålet om å senke terskelen fra 40 prosent til 1/3) – at en grense på 40 prosent i hvert av de nasjonale markedene er det mest fornuftige. Det vil være et hinder for monopoldannelser, samtidig som det ikke avgrenser aktørens handlingsrom for mye.

Oslo, 2012-08-31

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
ass. generalsekretær