

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Oslo, 31. august 2012

Også sendt: postmottak@kud.dep.no

Kulturdepartementets høringsnotat av 22.06.2012 – utkast til endringer i lov om eierskap i medier

Dagbladet AS og dets morselskap, Berner Gruppen AS, støtter hovedelementene i Kulturdepartementets utkast til endringer i medieeierskapsloven. Som en av de få gjenværende uavhengige medieaktørene i Norge vil vi understreke behovet for en fungerende medieeierskapslov. Overgangen til elektroniske medier – som i begrenset grad er regulert i gjeldende lov – gir nå grunnlag for en forsterket mediemonopolisering innenfor lovens ramme. Det er derfor viktig at en modernisert lov blir behandlet og iverksatt snarest mulig, for å unngå at det i mellomtiden gjennomføres fusjoner eller oppkjøp som forsterker maktkonsentrasjonen og som vanskelig lar seg reversere.

I sitt høringsinnspill av 17. januar 2012 til Ekspertgruppen for gjennomgang av medieeierskapsloven redegjorde Dagbladet inngående for sitt syn på loven. Vi fremsatte samtidig forslag til lovendringer som vi i lys av dagens mediebilde mente ville bidra til å oppfylle lovens formål – *”å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud”*. Vedlagt følger vårt innspill til ekspertgruppen, som vi håper kan være av betydning for departementet i lovprosessen.

Behovet for en effektiv medieeierskapslov

Medieeierskapsloven har fylt en viktig demokratisk funksjon i Norge. Den har riktignok ikke klart å forhindre den sterke konsentrasjonen av medieeierskap vi har opplevd de siste årene. Men den har i noen grad hatt en forebyggende effekt. Medieeierskapsloven har bl.a. bidratt til at det har vært mulig å utvikle en regionbasert, tredje større medieaktør i Norge - Polaris Media. Konkurranseloven har vist seg å være helt utilstrekkelig i å forebygge konsentrert mediemakt. Det antas dels å ha sammenheng med at konkurranseloven har som sitt primære formål å sikre en effektiv konkurranse, ikke å sikre en demokratisk mangfoldig mediestruktur. Konkurransetilsynet glimret med sitt fravær da Schibsted overtok det ene store regionale mediehuset etter det andre, og viste heller ikke særlig handlekraft da A-Pressen skaffet seg lokalavismonopol i Norge ved å erverve Edda Media. Medietilsynet skuffet også da de tillot kjøpet av Edda på vilkår som gir A-Pressen anledning til å overskride loven regionale opplagsgrenser i to viktige regioner.

Imidlertid stilte Medietilsynet strammere vilkår enn konkurransemyndighetene. Samtidig er det ingen tvil om at medieeierskapsloven har fått redusert betydning fordi den ikke er tilpasset overgangen fra papir til digitale plattformer. Tiden er for lenge inne til å at også elektroniske medier inkluderes i medieeierskapsloven – på linje med andre medieplattformer.

Verktøy for demokrati

Vi er enig i at det ikke er behov for å endre lovens formålbestemmelse, som på en god måte beskriver de verdier loven skal ivareta. Lovens svakhet skyldes ikke formålsangivelsen, men at dens operative bestemmelser ikke er tilpasset utviklingen som har skjedd.

Ikke på noe økonomisk samfunnsområde er konsentrasjon av eiermakt så betenkelig som når dette gjelder massemediene i et samfunn. Konsentrert *markeds*makt anses som så betenkelig at alle utviklede land har konkurranselover for å unngå det. Hensikten er å forhindre monopoler og karteller fordi disse medfører ineffektive markeder og dyrere varer og tjenester. Langt alvorligere kan konsekvensene av konsentrert *mediem*makt i et samfunn være. Det kan svekke ytringsfriheten, ytringsmulighetene og mediemangfoldet. Det er langt mer betenkelig enn urimelig høy pris på karameller eller slankeprodukter. Derfor har vi en egen medielov for å ivareta viktige *demokratihensyn* – som ikke fullt ut ivaretas av konkurranselovgivningen, som dels har andre formål og avgrensninger.

Departementet gir i sitt høringsnotat et godt bilde av hvorfor et moderne demokrati trenger en egen medielov:

”Den informasjonen og de meningsytringene som formidles gjennom mediene setter dagsorden, påvirker meningsdannelsen og dermed også de politiske prosessene. Mediene er i tillegg selvstendige aktører i samfunnsdebatten, og utøver en ”vaktbikkje-funksjon” gjennom kontrollen med offentlig og privat maktutøvelse. I dette ligger mediens demokratiske betydning. Det følger av dette at kontroll over nyhetsformidlingen gir stor potensiell påvirkningskraft over opinionen. Demokratihensyn tilsier at denne påvirkningskraften ikke bør være konsentrert hos en eller noen får aktører”.

Massemedier vil være varsomme med å være kritiske ”vaktbikkjer” overfor sin egen konsernledelse og sine egne eiere. Alle medarbeidere i en mediebedrift vet hvem som bestemmer når redaksjonelle og administrative lederstillinger skal besettes. For beslutningstakerne er det heller ikke helt enkelt å legge seg ut med mediene i saker som berører disse bedriftenes fundamentale økonomiske og strategiske interesser. Mediene er politikernes viktigste innfallspport til det markedet som avgjør deres skjebne – velgerne. Forholdet mellom media og andre maktutøvere i et samfunn er et finmasket nett hvor relasjonene ikke lett kan studeres i en lærebok. Den senere tids opprulling av et nært samrøre mellom et dominerende mediekonsern og ledende politikere i Storbritannia, viser hvordan slike relasjoner kan arte seg også i et velutviklet demokrati.

Selv om man måtte mene at konsentrert mediemakt ikke er problematisk i Norge – bare i andre land – er behovet for en lovgivning som forebygger slik maktkonsentrasjon like viktig. Lovgivningen må ta høyde for at eierskapet til medier kan endres over tid – det samme kan samfunnsforholdene som påvirker hvordan mediene agerer. Loven må baseres på et ”føre var”-prinsipp. Debatten om TV 2 illustrerte på en god måte at store mediebedrifter kan bli solgt ut av landet selv med staten eller LO som eier. Vi må være forberedt på at morgendagens medieeierskap er et annet enn dagens. Vi trenger desto mer en

medieeierskapslov som kan være en robust barriere mot maktkonsentrasjon i skiftende tider og med varierende eierskap.

Lovens grenser – treaktørmodellen

Kulturdepartementet støtter ekspertgruppens forslag om å opprettholde 1/3-grensen på nasjonalt nivå. Departementet poengterer at *”dette er sentralt for å opprettholde målet om et minimum av tre uavhengige aktører av betydning i de ulike mediemarkedene”*.

Departementet legger også vekt på at denne grensen er et fellestrekk ved europeisk regulering av eierskap i media. Videre foreslår departementet at grensen settes til 1/4 dersom vedkommende aktør allerede kontrollerer 1/3 eller mer i et annet nasjonalt mediemarked.

Dagbladet/Berner Gruppen er enig i disse forslagene og de vurderingene departementet har gjort. Uten gjeldende lov ville Norge i dag hatt en *enda* sterkere konsentrasjon av eierskap i norske medier. Med overgangen til elektroniske medier vil gjeldende lov og praktiseringen av denne være helt utilstrekkelig som virkemiddel for å begrense en ytterligere konsentrasjon av makt og eierskap i norske medier. Departementets lovforslag vil kunne forebygge en slik utvikling – og bidra til et minimum av mediemangfold – først og fremst fordi nå også elektroniske medier blir tatt med i beregninger av opplag og markedsposisjon.

Vi er også enig med departementet i at loven bør inneholde en nedre grense for når inngrep *kan* finne sted innenfor et mediemarked, og at denne passende kan settes til 1/4.

Departementet og ekspertgruppen peker på at et slikt inngrep kan være ønskelig i situasjoner hvor det likevel vil foreligge en konsentrasjon av mediemakt i strid med lovens formål. Vi er enig i at det her kan legges vekt på for eksempel krysseierskap og multimedieeierskap. Et annet eksempel er *sammensetningen* av en medieportefølje, hvor det dreier seg om kontroll over en rekke av de sterkt opinionsdannende avisene i landet. I slike situasjoner kan den reelle mediemakten tilsi inngrep selv om et oppkjøp ikke kommer opp i 1/3 som er lovens generelle grense for inngrep.

Vi støtter også departementet i at de nasjonale eierskapsgrensene er et så viktig politisk og samfunnsmessig spørsmål at de bør lovfestes, og ikke endres uten stortingsbehandling. Det samme gjelder den foreslåtte nye lovfesting av lovens saklige virkeområde, jfr. § 3, hvor elektroniske massemedier nå spesifikt blir tatt inn som en medieplattform som skal omfattes av lovens eierskapsbegrensninger.

I sitt innspill til ekspertgruppen foreslo Dagbladet at den generelle grensen for inngrep burde settes til 1/4. Departementets forslag vil - slik vi ser det - i sum oppfylle mye av hensikten med dette forslag. Dels fordi elektroniske medier nå blir tatt med i beregning av opplagstall, dels fordi det gis adgang til inngrep i spesielle tilfeller allerede ved 1/4, og dels på grunn av muligheten for å differensiere reglene om regional dominans gjennom forskrift, se neste avsnitt.

Regionale eierskapsgrenser

I sitt høringsnotat gir departementet slik begrunnelse for behovet for eierskapsgrenser også regionalt:

”Lovens begrunnelse er knyttet til mediernes demokratiske funksjon som arena og aktør for nyhetsformidling og (i vid forstand) politisk debatt. Et godt lokaldemokrati er en forutsetning for et velfungerende nasjonalt demokrati. En medieeierskapslov

bør derfor også gi en sikkerhet mot ensretting av den lokale og regionale informasjonsformidlingen og meningsdannelsen”.

Dagbladet/Berner Gruppen er enig i dette. Vi er enig med departementet i at dagens grense på 60 prosent av det regionale dagsavismarkedet – nå supplert med nett – fortsatt bør være et naturlig utgangspunkt. Vi erkjenner at det kan være en fordel at opplagsgrensene – i likhet med avgrensningen av markedene også regional – fastsettes ved forskrift.

På den annen bør det i lovproposisjonen gis klare føringer hvor det fastsettes vesentlig lavere terskler i situasjoner hvor et nasjonalt ledende mediekonsern foretar oppkjøp av lokale eller regionale medier. I slike situasjoner vil den nasjonale dominansen forsterke den regionale – slik at det oppstår en dominans på flere nivåer. Da vil ikke et sterkt regionalt mediehus forsterke mediemangfoldet, men svekke det. Denne trusselen er beskrevet i internasjonal medieforskning som den såkalte *“paraplymodellen”*. Avisforsker Sigurd Høst har laget en modifisert modell tilpasset norske forhold. I vårt innspill til ekspertgruppen foreslo vi at dette ble lovregulert slik at grensen for regional dominans ble senket hvor erverver samtidig hadde en sterk eierstilling nasjonalt. Vi foreslår at en slik differensiering blir innarbeidet i forskriftene.

Reguleringen av elektroniske medier

Mange antok for noen år siden at de tradisjonelle mediehusene risikerte å bli marginalisert ved overgangen til elektroniske medier. Dette ble brukt som argument for å endre medieeierskapsloven slik at de store konsernene kunne styrke sin posisjon før konkurransen fra utlandet meldte seg med full tyngde. Utviklingen hittil har vist at det motsatte har skjedd. De ledende mediehusene har bygd opp de sterkeste posisjonene også på nett. VG har for eksempel i dag flere lesere enn noen gang. Mediehuset VG har stolt lagt ut følgende på sin nettside:

“VG (VG papir, VG nett og VG mobil) har en leserdekning på imponerende 2 068 000 hver dag. Det er mer enn 50 prosent av Norges befolkning over 12 år”.

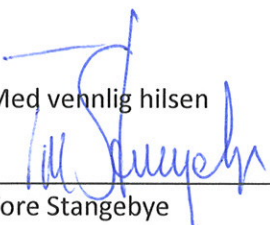
I tillegg eier Schibsted nesten alle de store norske regionavisene, som også er blant de største på nett, inkludert Aftenposten. Overgangen til elektroniske medier har gitt konsernet en enda sterkere markeds- og maktposisjon. En slik medieutvikling har dagens medieeierskapslov ikke tatt høyde for. Med departementets forslag vil elektroniske medier bli regnet med når opplaget for en papiravis skal beregnes.

Utviklingen har som nevnt vist at de papirbaserte mediehusene også har utviklet de sterkeste posisjonene på nett, og etter hvert også på mobil. Den meningsbærende journalistikken har fortsatt papiravisene som sin viktigste kanal. Nettavisene bringer denne over på en ny plattform – og forsterker mediehusenes posisjon. Vi er enig i at *“netto dekningstall for elektroniske medier”* vil være et riktig utgangspunkt for beregningen, men forutsetter at det vil bli rikelig med adgang til å kommentere vektinger og beregningsmetoder nærmere når det foreligger forslag til forskrift.

Det er mulig – som departementet skriver – at *“mediemarkedet raskt kan utvikle seg på en måte som gjør at markedsinndelingen må endres, eventuelt også slik at elektroniske medier må regnes som et eget marked i medieeierskapslovens forstand”*. Det kan for eksempel være aktuelt dersom nye, eksterne aktører uten forankring i tradisjonelle mediehus skulle oppnå posisjoner på nett kan nærme seg de nivåer loven tar sikte på å forhindre. Med den raske utviklingen som nå skjer innenfor medieteknologi og tilhørende plattformer må

departementet uansett kontinuerlig følge utviklingen, og raskt respondere når det oppstår behov for tilpassing av lovgivning og forskrifter. Av den grunn ser vi også positivt på at Medietilsynet jevnlig, og som utgangspunkt hvert tredje år, skal vurdere behovet for å vurdere markedene på nytt, jfr. den foreslåtte § 10, første ledd.

Med vennlig hilsen



Tore Stangebye
Konsernsjef
Bernier Gruppen

Vedlegg: Innspill av 17.1.2012 fra Dagbladet til ekspertgruppen for gjennomgang av medieeierskapsloven

Medieeierskapsutredningen

Oslo, 17. januar 2012

Til: Ekspertgruppen for gjennomgang av medieeierskapsloven Medietilsynet

medieeierskap@kud.dep.no

Medieeierskapsloven – viktigere enn noen gang

Dagbladet/Berner Gruppen vil i det følgende gjøre rede for sitt ståsted i forhold til det igangsatte arbeidet knyttet til en revisjon av medieeierskapsloven. Aller først vil vi svare på de tre spørsmålene som den oppnevnte ekspertgruppen spesielt har bedt oss gi tilbakemelding på.

1. *Hvilke konsekvenser (positive og negative) har dagens regulering av medieeierskap for din virksomhet/ dine medlemmer?*
 - Som relativt liten, uavhengig aktør har dagens lov beskyttet oss mot å bli fullstendig overkjørt av de store. Det gjelder særlig Schibsted som eier vår hovedkonkurrent Verdens Gang, og kontrollerer samtlige store regionaviser her i landet. Uten en medielov hadde Polaris i dag også vært en del av Schibsted. Den senere tids utvikling bekrefter at Edda Media uten dagens lov ville blitt ervervet av A-Pressen. Konsekvensen av det ville ha blitt etableringen av et medieduopol i Norge, hvor de to dominerende konsernene reelt ville ha delt Norge mellom seg i to monopolliknende enheter, det ene med dominans i storbyområdene, det andre med monopolliknende posisjon i resten av landet. Den konkurranse- og mediekraft en slik mediemaktkonsentrasjon ville oppnådd, ville medført en åpenbart fare for at relativt sett mindre uavhengige aktører som Dagbladet ville blitt marginalisert. Det er foreløpig uklart i hvilken grad konkurranselovgevingen kunne ha forebygget en slik konsentrasjon. Men konkurranseloven har til dels andre formål og avgrensninger enn medieeierskapsloven, og ville derfor ikke fullt ut kunne ha erstattet de negative konsekvensene av at man ikke hadde hatt medieeierskapsloven og medietilsynet.
2. *Hvilken betydning kan regulering av eierskap i elektroniske medier få for din virksomhet/ dine medlemmer?*
 - Det vil helt bero på hvilken innretning en slik regulering vil få. Det vi imidlertid ser er at de klassiske avis- og mediehus, også har klart å erobre de sentrale nettavisposisjonene i Norge. Rubrikknettstedet Finn kan vanskelig kategoriseres som en nettavis, men det man ser er at Schibsted kan bruke nettstedets sterke trafikk- og markedsposisjon til å bygge trafikk og interesse for andre digitale aktiviteter i selskapsgruppen. Det kan derfor slås fast at overgangen til elektroniske medier snarere har bidratt til å forsterke de uheldige sidene ved eiermaktkonsentrasjonen i papiravisene – stikk i strid med den antakelse mange la til grunn for noen år siden.

3. *Hvilken betydning kan regulering av vertikal integrasjon i medieeierskapsloven få for din virksomhet/dine medlemmer?*

- Horisontal og vertikal integrasjon har stor betydning. I framtiden er det viktig at medieeierskapsloven klart presiserer at spørsmålet om betydelig eierstilling ikke utelukkende må vurderes på grunnlag av eierskap i tradisjonelle medier og markeder, men også må inkludere posisjonen innenfor elektroniske medier, altså horisontal integrasjon.

Når det gjelder vertikal integrasjon mener vi at dette også må tydeliggjøres i medieeierskapsloven fordi konsekvensen av en slik integrasjon styrt av aktører med dominerende markedsrett kan ha dramatisk effekt på mediemangfoldet. Loven må sikre mindre aktører tilgang på for eksempel trykk og distribusjon på like vilkår, samtidig som man forhindrer utestengelse og misbruk av markedsrett. Når den vertikale integrasjonen går veldig langt og et fåtall aktører kontrollerer helt avgjørende deler av verdikjeden, er det også en sterkt medvirkende årsak til at nyetableringer uteblir. Nye aktører slipper ikke inn på markedet.

I dag er det særlig to aktører å være oppmerksomme på når det gjelder vertikal integrasjon i mediebransjen. Det er Telenor og Schibsted/Media Norge. Telenor skiller seg ut som den største aktøren som opptrer som tjenesteleverandør, som distributør i landets ulike aksessnett for tele og kringkasting, og som også har tunge engasjement på innholdssiden, til tross for utsalget av TV2. Det er all grunn til å være klar over at Telenor kan bruke sin posisjon i distribusjons- og overføringsleddet til å gi fordeler til aktørene på innholdssiden som de selv har eierandeler i.

Tilsvarende for Media Norge, som er så tungt posisjonert innen trykk, distribusjon og annonsesalg.

Behovet for en medieeierskapslov

Dagbladet AS (Dagbladet) og Berner Gruppen AS (Berner Gruppen) vil understreke at det foreligger et klart behov for en lovgivning som regulerer og forebygger konsentrasjon av eierrett i mediene. Utviklingen de senere årene har definitivt gått i retning av at de sterkeste medieaktørene ytterligere har styrket sin posisjon. Dette har økt behovet for en medieeierskapslov, ikke redusert dette, slik de dominerende aktørene selv hevder. På den annen side tilsier utviklingen – med sterk overgang fra papiravis til nettavis og økt integrasjon både horisontalt og vertikalt – endringer som gjør loven mer tilpasset dagens behov og fremtidens utfordringer.

Dagbladet er Norges fjerde største, riksdekkende avis, og AS Dagbladet er eid av Berner Gruppen. Avisen hadde i 2010 et opplag på 98.130 aviser. Det utgjør ca. 4 prosent av det samlede marked for papiraviser i Norge. Dagbladet har ikke selv virksomhet i de tilgrensende produktmarkeder, som for eksempel trykkeri og distribusjon, men kjøper inn tjenester fra andre aktører.

Dagbladet/Berner Gruppens mener at monopolisering og maktkonsentrasjon innen mediebransjen ikke er mindre viktige og relevante problemstillinger i dag enn det var da dagens medieeierskapslov ble vedtatt. Tvert i mot. Også internasjonalt opplever vi nå et stadig sterkere søkelys mot konsentrasjon av eierrett i mediene. Ikke på noe område er konsentrasjon av eierrett så betenkelig som kontroll over de meningsbærende massemediene, med den kraft til å sette dagsorden og påvirke samfunnet som disse har. Disse betenkelighetene gjør seg nå sterkt gjeldende ettersom "nye A-pressen" vil kunne få tilnærmet lokalavismonopol i hele Norge, med unntak av de største byene og de områdene hvor Polaris har nedslagsfelt. A-Pressen utfordrer nå nærmest demonstrativt gjeldende lov ved sitt forsøk på erverv av Edda Media.

Dersom A-Pressen og Schibsted får dele avismarkedet mellom seg i et duopol, vil det ha sterke negative konsekvenser for de gjenværende, uavhengige mediene som i dag ikke tilhører noen av de store grupperingene.

Disse mediene vil bli rammet av den markedsmessige slagkraften og eiermessige samordning som en slik utvikling vil innebære. Det gjelder også Dagbladet.

En innvending mot dagens medieeierskapslov har vært at den legger stor vekt på aviskanalen – en krympende del av bransjen. Men det er en realitet at aviskanalens betydning fortsatt er så stor og grunnleggende del av den meningsbærende del av bransjen, at den må vektlegges tungt. **Den digitale utviklingen – den tekniske - går fort, men det er fortsatt slik at det er de tunge innholdsmiljøene som med basis i sine papirpublikasjoner setter dagsorden og dermed legger grunnlaget for sterke digitale posisjoner.**

Mediemangfold og ytringsfrihet

Medieeierskapsloven tar sikte på å forhindre eierkonsentrasjonen i mediene. Formålet med loven, jf § 1, er *“å fremme ytringsfrihet, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud”*. Sterke eller dominerende medieaktører bagatelliserer risikoen ved eierkonsentrasjon i mediene, og begrunner gjerne dette med redaktørplakaten og at det ikke er tradisjon for at norske medieeiere blander seg inn i det redaksjonelle innholdet. En slik overflattisk betraktning overser eierskapets avgjørende betydning på dette som på andre områder. I en konsernstruktur vil de viktigste og strategiske beslutningene alltid tas på konsernnivå. Det gjelder også ansettelse av ansvarlige redaktører og administrative ledere rundt om i konsernet. Alle medarbeidere i et mediekonsern vil være seg dette bevisst. Selv om et konsern er oppdelt i et stort antall underliggende selskaper, vil i alminnelighet konsernledelsen sikre seg kontroll også nedover i systemet. Konsernsjef eller andre i konsernledelsen vil for eksempel i alminnelighet også bekle styreposisjoner i datterselskaper. Direkte og indirekte vil dette påvirke atferden innenfor alle deler av et konsern, og vil også sette sitt preg på hvilke saker som settes på dagsorden. Det er i praksis ikke lett for en redaktør å sette sitt redaksjonelle apparat i sving for å drive kritisk reportasje mot sin egen konsernledelse og sitt selskap eller eierskap. Det gjelder i særdeleshet innenfor et dominerende mediekonsern, som ofte vil være eneste alternativ for den som ønsker en karriere som journalist eller redaktør.

Dessuten kan ikke lovgivningen eller praktiseringen av denne bygge på en subjektiv vurdering av hvor harmløs dagens eiere eventuelt måtte være. Medieeierskapsloven baserer seg på et føre var prinsipp. Dersom konsentrert eiermakt over mediene først er etablert, vil den i praksis ikke la seg reversere, og lovgivningen må ta hensyn til at nye eiere eller nye holdninger vil kunne utvikle seg over tid. Dette kommer klart til uttrykk fra Regjeringens side i forarbeidene til dagens lov, jfr. Ot. Prp. nr. 81 (2004-2004):

“Ei lov kan difor ikkje vere basert på evigvarande tillit til medieselskapa som i dag er dominerande, eller til leiinga i desse selskapa. Vi må sjå framover og vere merksame på at tilhøva i Noreg faktisk kan komme til å endre seg. Makttilhøva mellom aktørar kan endre seg, nye aktørar kan komme inn på marknaden, mediaktørane kan få nye eigarar og haldningane til prinsippet om redaksjonell fridom kan endre seg”.

Tilsvarende kan en medieeierskapslov heller ikke utformes for å sikre “norsk eierskap”. Har lovgiver først akseptert at et fåtall aktører får dominerende posisjon, vil disse senere kunne bli solgt ut av landet. Både norsk lov og internasjonale forpliktelser vil i praksis forhindre at det gripes inn mot salg til utlandet. I praksis viser det seg også umulig å hindre det selv om Staten har en formell eierposisjon som gjør dette mulig. Det kom klart til uttrykk da Telenor – med Staten som majoritets-eier – sammen med LO solgte TV 2 ut av landet. Næringsministeren har fått sterk motbør fordi han har uttalt seg kritisk til dette. Men vesentlig i denne sammenhengen er at det ikke på noe tidspunkt var aktuelt for regjeringen å gripe inn i salgsprosessen, kun om det var legitimt av næringsministeren å innlede en offentlig debatt om saken. Ved vurderingen av medieeierskapsloven må det legges til grunn at en tilsvarende konsentrasjon av eierskap som godtas på norske hender, også må godtas ved utenlandsk oppkjøp. Dette må også tas i betraktning når loven skal evalueres.

Vi konstaterer med glede at Regjeringen står fast på at medieeierskapsloven skal opprettholdes, og at utredningen tar sikte på å sikre at lovens formål skal ivaretas på best mulig måte. Rammen for utredningen – gjengitt på Kulturdepartementets nettside – er godt i samsvar med det behovet vi mener foreligger:

"Lovens formål - å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud - ligger fast. Ulike mediesektorer glir imidlertid over i hverandre, mens dagens medieeierskapslov er innrettet slik at bransjen deles i sektorer. Ekspertgruppen skal vurdere om loven bør omfatte vertikal integrasjon og grenser for eierskap i elektroniske medier, og blant annet se på reguleringsmodellen, markedsinndelingen og eierskapsgrensene på nasjonalt og regionalt nivå."

I tråd med dette presiserte også kulturministeren på vegne av Regjeringen i en debatt i NRK TV den 12. januar då:

"Vi skal styre medieutviklingen bl.a. gjennom en eierskapslov som skal sikre mediemangfoldet i Norge".

Dagbladet og Berner Gruppen slutter seg til dette syn. Vi vil samtidig presisere at gjeldende lov ikke i tilstrekkelig grad sikrer et slikt mediemangfold.

Elektroniske medier – sammensetning av medieporteføljen

Manglene ved praktiseringen av loven kom klart til uttrykk da Media Norge ble etablert. Etter klagenemndas behandling av denne saken, er det tvilsomt om medietilsynet ved vurdering av inngrep har anledning til å vektlegge posisjonen innenfor elektroniske medier. Stortinget foretok riktignok i 2004 en lovendring som innebar at loven også skulle gjelde elektroniske medier. Men det er ikke fastsatt grenser for eierskap i slike medier, og derfor blir loven fortolket slik at elektroniske medier ikke blir tatt med når tilsynet skal vurdere om en aktørs eierposisjon på mediemarkedet tilsier inngrep etter loven.

For å fremme formålet bør loven utformes slik at en medieeiers posisjon innenfor elektroniske medier må tillegges selvstendig betydning, samt vekt i en totalvurdering. Erfaringen har vist at sammenhengen mellom markedsposisjon i papir og på nett er blitt mye sterkere enn man tidligere antok. Det er ikke Google og Facebook, men VG som er ledende nettavis i Norge. Google og Facebook er ikke klassiske medieaktører med et publisistisk oppdrag i Norge. Selv innenfor de rene reklamekanaler på nett, har de store, tradisjonelle mediekonsernene oppnådd sterke, dels dominerende posisjoner. Innenfor markedet for rubrikkannonser dominerer finn.no, eid av Schibsted.

Google og Facebook er for øvrig ikke medier i tradisjonell forstand. De er plattformer der også norske medier distribuerer sitt innhold. At det selges annonser på disse plattformene er en annen ting, men å tro at disse annonsene automatisk ville funnet veien til Schibsted eller A-pressen hvis de ikke fantes, er noe helt annet.

Dagbladet er en betydelig aktør innen digitale medier, og konkurrerer i langt sterkere grad enn A-pressen side om side med Facebook og Google. Men sannheten om disse to aktørene er at de har økt norske mediers muligheter for distribusjon og kontakt med norske markeder. Det er helt misvisende ensidig å framstille disse aktørene som trusler mot norske medier. De kan like godt sees på som nyttige verktøy. Når de to norske mediekonsernene bruker Google og Facebook som de store truslene mot deres egen dominerende posisjon i det norske mediebildet, viser det først og fremst hvor dårlig begrunnelse disse to har for å endre loven slik at de kan etablere sitt medieduopol.

En svakhet ved dagens lov er at det heller ikke åpnes eksplisitt adgang til å vurdere sammensetningen av en avisportefølje, at for eksempel en stor aktør kan eie omtrent samtlige større regionaviser i landet. Dette er en konsekvens av at klagenemnda også på dette punkt overprøvde medietilsynets vedtak ved etableringen av Media Norge. Det er ønskelig at loven enten i sin ordlyd eller i premisser i forarbeidene presiserer at medietilsynet må ha mulighet til å foreta en totalvurdering ved inngrep, og hvor både sammensetningen av medieporteføljen og posisjonen innenfor elektroniske medier tas i betraktning.

Mediemangfoldet og treaktørmodellen - i faresonen

Dagbladet og Berner Gruppen synes det er viktig at loven gir rammer som sikrer at vi fortsatt har minst tre store medieselskaper i Norge – en "treaktørmodell". A-Pressens kjøp av Edda Media – i strid med gjeldende lov – utfordrer dette prinsippet. Dette oppkjøpet må behandles etter medieeierskapsloven slik den i dag lyder. En

konsekvens av dette er at medietilsynet må gripe inn mot dette ervervet. En eventuell ny lov vil ikke innebære noe "avbøtende tiltak", og kan ikke gis tilbakevirkende kraft. Dessuten bør en endret lov skjerpe bestemmelsene om eierkonsentrasjon, ikke uthule dem.

Ervervet av Edda Media – og Schibsteds etablering av Media Norge – innebærer at de to store mediekonsernene nå tilstreber etablering av et medieduopol i Norge. Dette gjør de ved å etablere to monopolliknende strukturer – et regionavismonopol og et lokalavismonopol. På den måten deler de Norge mellom seg. I tillegg til å eliminere eksisterende konkurranse, vil de to konsernene gjennom sin kontroll med nesten alle dominerende nummer 1-aviser i Norge, gjøre det svært vanskelig for nye aktører og konkurrenter å utfordre disse rundt om i landet. Dette er en utvikling sterkt i strid med medieeierskapslovens formål.

Med et fallende avisopplag, vil over tid lovens betydning svekkes, fordi den legger ensidig vekt på tradisjonelle parametre som papiravisenes opplag. De to dominerende mediekonsernene vil ha kontroll over de aller fleste dagsavisene med tilhørende nettsted over hele landet. Mange av disse avisene har tatt skrittet fra papir til nett på en svært effektiv måte, og blitt ledende mediehus på sine utgivelsessteder. De fleste av dem – og alle de ledende – har hatt en vekst i sine nettaviser som har vært vesentlig større enn nedgangen i papiravisenes opplag. Samlet sett har disse avisene og konsernene de er en del av fått økt mediemakt – noe som bør gjenspeile seg i en revidert medieeierskapslov. På denne bakgrunn blir det en avsporing å snakke om at mediemangfoldet aldri har vært større, på grunn av fremveksten av sosiale medier og uavhengige bloggere. Det eksisterer riktignok et enormt og voksende nettverk av digitale møteplasser. Men disse er fragmenterte og omskiftelige, og utgjør generelt ikke noen konkurranse til de store medieaktørene som dominerer markedet.

De nasjonale eierskapsbegrensninger

På grunn av overgangen fra papir til nett, gir dermed opplagstallene for papiravisene ofte et skjevt bilde av den reelle eiermaktstilling og posisjon de større medieselskapene har i markedene. Et godt eksempel er Schibsted som særlig på grunn av VG sitt fallende opplag får økte muligheter til å kjøpe seg opp i andre medieselskaper. Dette til tross for at VG sammen med sin nettavis i dag samlet sett har en langt sterkere posisjon med flere lesere og brukere enn noen gang tidligere. Denne nye situasjonen vil i noen grad kunne oppveies av de forslagene og presiseringene i loven som er nevnt foran. Samtidig vil en naturlig konsekvens av de reelle mediemaktforholdene være en innstramning av de nasjonale eierskapsbegrensningene for dagsavisopplag, jf § 10 a. Ved å redusere denne terskelen fra en tredjedel til en fjerdedel vil aktørene og markedet få en klar beskjed om at lovgiver ikke ønsker en situasjon med to store, dominerende eiere. På den annen side vil en slik endring ikke få negative konsekvenser for de posisjoner som allerede er etablert under beskyttelse av den eksisterende lovgivning, eller ved konkurransen i markedet. Det er kun ved nye erverv dette vil gjelde.

Det er viktigere å sikre mangfold og eiermaktspredning i mediesektoren enn på de fleste andre områder i samfunnet.

De regionale eierskapsbegrensninger

Ved en revurdering av dagens lov, vil vi anbefale at man holder fast på dagens terskelverdi for regionale eierskapsbegrensninger i loven, jf § 11: *"Betydelig Eierstilling i mediemarkedet regionalt anses normalt å foreligge ved kontroll med en andel på 60 prosent eller mer av det samlede dagsopplaget av lokal- og regionaviser i en medieregion"*.

Regjeringen har fastsatt medieregionene i en egen forskrift. De regionale begrensningene er i dag viktigere enn tidligere, for å unngå at de ekspanderende nasjonale aktørene skaffer seg regionale monopoler i tillegg til dominerende posisjoner nasjonalt. Svekkelsen av mediemangfoldet forsterkes ved kombinasjonen av nasjonal dominans og regionalt monopol. Prinsipielt sett kan det være gode grunner til å akseptere betydelige eierposisjoner innenfor en medieregion, dersom dette var en konkurrent til de dominerende nasjonale aktørene. Da kunne man i og for seg tenke seg at den regionale medieaktøren kunne bidra til et økt mediemangfold ved å utfordre de nasjonale aktørene. Det som nå skjer i Norge er det motsatte. De dominerende nasjonale aktørene skaffer seg også regionale monopoler. Dette svekker mediemangfoldet. Samtidig får de store aktørene så dominerende posisjoner i alle regioner, at det blir vanskelig, i praksis umulig, å ta opp konkurransen med dem, - ikke bare nasjonalt, men også regionalt.

På denne bakgrunn er de regionale eierskapsbegrensningene i dag utilstrekkelig for å unngå at de to dominerende oslobaserte mediekonsernene også skaffer seg monopolliknende posisjoner regionalt. Dagbladet og Berner Gruppen vil derfor foreslå at § 11 får et nytt ledd for å forebygge denne doble eiermaktkonsentrasjonen:

“Slik eierstilling i mediemarkedet regionalt anses normalt å foreligge ved kontroll med en andel på 50 prosent eller mer av dette opplaget i en medieregion, dersom samme selskap i mediemarkedet nasjonalt har kontroll av en andel på ¼ eller mer av det samlede dagsavisopplaget for dagspressen”.

Krysseierskap

§ 10 f i medieeierskapsloven om krysseierskap har som formål å sikre at vi kan beholde minst tre store medieaktører i Norge. Den forhindrer at et mediekonsern som kontrollerer 10 prosent eller mer i et mediemarked nasjonalt (dagspresse, fjernsyn eller radio), kjøper seg opp i et annet mediekonsern med tilsvarende markedsandel. I hovedsak har denne regelen fungert etter hensikten. Men utviklingen har ført til at de mediekonsernene (Edda Media og Polaris Media) som i dag er utfordrere til de to store (Schibsted og A-Pressen) har et avisopplag som ligger rundt 10 prosent eller lavere. For å befeste treaktørprinsippet i en situasjon hvor dette utfordres, kan det være riktig å supplere dagens regel, med en bestemmelse som mer er tilpasset dagens situasjon. En måte å gjøre dette på er å begrense de største aktørenes adgang til krysseierskap også i foretak som er noe mindre enn dagens lov fastsetter.

Konsekvenser av monopol/duopol - pressestøtte

A-Pressens eventuelle overtakelse av Edda Media vil medføre et lokalavismonopol som ikke ”bare” svekker mediemangfoldet i strid med medieeierskapslovens formål og ordlyd. Det finnes knapt nok eksempler på at en interesseorganisasjon - sterkt integrert i det statsbærende apparat - samtidig er dominerende eier i et konsern som har et omfattende avismonopol i et demokratisk samfunn. Vi finner en slik kobling prinsipielt uheldig. Pressen skal ha som sin viktigste oppgave å overvåke samfunns- og statsmakten, ikke bli eid av dem.

I praksis betyr dagens situasjon at LO-ledelsen vil kunne påvirke hvem som skal rekrutteres som redaktører og direktører i aviser over hele Norge. Prosessen omkring salget av TV 2 illustrerer på en skremmende måte de uklare grensene mellom LO-makt og regjeringsmakt i Norge. LO-ledelsen fikk her regjeringsledelsens støtte i å gjennomføre et salg uten debatt på regjeringsplan – og dermed klarsignal for å finansiere etableringen av et lokalavismonopol i strid med norsk lov. Det er neppe noen overdrivelse å indikere at det ville ha blitt kraftige reaksjoner om det var blitt kjent at utenlandske mediemoguler hadde nådd frem med denne type underhåndskontakt med regjeringssjefer for å oppnå dominerende mediemakt på sine hjemmemarkeder.

Denne mediemonopolisering øker også faren for nedleggelse av aviser flere steder i landet, fordi A-Pressen ved å kjøpe Edda Media vil få kontroll både med nummer 1-avisen og konkurrenten flere steder i landet. Selv om slik nedleggelse *ikke* skjer, vil mediemangfoldet svekkes. Dersom et og samme konsern overtar kontrollen med konkurrentene, vil det iverksettes samordning og andre tiltak som svekker konkurransen.

Det er heller ikke mulig å se utformingen av medieeierskapsloven atskilt fra pressestøtten. Det er for eksempel et paradoks at A-Pressen de senere årene har mottatt flere hundre millioner kroner i direkte pressestøtte, med formål å sikre en differensiert presse. Denne støtten har vært et viktig bidrag for å kunne finansiere oppkjøpet av Edda Media – noe som paradoksalt nok sterkt vil svekke mediemangfoldet i Norge.

Over tid vil det være vanskelig å oppnå tilstrekkelig politisk støtte for store beløp i pressestøtte til et konsern som sikrer sin økonomi ved eiermessig mediedominans både nasjonalt og regionalt i Norge. I praksis vil også de konsernøkonomiske drivkreftene trekke i retning av å ta størst mulig økonomiske gevinst ut av den monopolposisjonen som oppstår. Det vil også tilsi en

vesentlig lavere terskel for nedlegging av mindre lønnsomme nummer 2-aviser, alternativt krav om økt pressestøtte for at disse avisene ikke skal legges ned.

Oppsummering:

- Medieeierskapsloven har vært – og er - viktig for å opprettholde et mediemangfold i Norge.
- Gjennom en modernisering av loven bør et viktig siktemål være å opprettholde minst tre store aktører på det norske dagsavismarkedet, inkludert nettaviser.
- Loven bør endres slik at elektroniske medier og sammensetning av avisportefølje også inngår i vurderingen av hva som er betydelig eierstilling.
- De nasjonale eierskapsbegrensningene endres slik at betydelig eierstilling nasjonalt normalt anses å foreligge ved kontroll av en eierandel på 25 prosent eller mer av det samlede opplaget for dagspressen.
- Betydelig eierstilling regionalt ansees normalt å foreligge med en andel av 60 prosent eller mer.
- De regionale eierbegrensningene endres slik at betydelig eierstilling regionalt normalt anses å foreligge med en andel på 50 prosent eller mer, dersom erverver allerede kontrollerer en andel på ¼ eller mer av det samlede opplaget for dagspressen nasjonalt.



John Arne Markussen,
Ansvarlig redaktør i Dagbladet

Med vennlig hilsen



Tore Stangebye,
Styreleder i Dagbladet