

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep,
0030 Oslo

postmottak@kud.dep.no

Vår dato
31.08.2012
Deres dato
22.06.2012

Vår referanse

Deres referanse
12/2411
ME/M2 LAB:elt

Vår saksbehandler
Haakon Gjesdahl

Høring - forslag om endringer i medieeierskapsloven

Vi viser til høringsbrev og høringsnotat fra Kulturdepartementet 22. juni 2012. Vi viser videre til ekspertgruppens rapport 24. april 2012 ("Medieeierskapsutredningen") samt Telenors innspill 17. januar 2012 til ekspertgruppen.

Telenors synspunkter

- Telenor mener som Kulturdepartementet at vertikal integrasjon ikke bør omfattes av loven
- Telenor støtter forslaget om å oppheve reguleringen av krysseierskap
- Telenor mener primært at det ikke er behov for en medieeierskapslov som regulerer eierskap i medier særskilt. Formålet med loven vil bli bedre ivaretatt gjennom generell konkurranselovgivning.

Subsidiært mener Telenor at:

- Kompetansen til å fastsette forskrifter som regulerer eierskapsbegrensningene bør legges til departementet
- Terskelen for nasjonalt eierskap bør heves til 50 %
- De regionale eierskapsbegrensningene bør fjernes
- Elektroniske medier bør ikke inkluderes i medieeierskapslovens virkeområde.

1 Vertikal integrasjon

Telenor er enig med departementet og ekspertgruppen om at vertikal integrasjon ikke bør reguleres særskilt. Det er ikke et problem at aktører som eier infrastruktur også har eierskap i norske medier. Internett som plattform er en åpen plattform og prinsippet om nettnøytralitet er ikke utfordret av noen av distributørene i markedet, heller ikke av Telenor.

Utviklingen viser at det er andre aktører, slike som Apple, YouTube, Google med flere som får økende kontroll med innholdet. Det viser at kontroll med fysiske distribusjonsnettverk har liten betydning for posisjonen i mediemarkedet. Telenor støtter derfor departementets konklusjon om at det ikke er behov for særskilt regulering av vertikal integrasjon. En slik regulering ville ha virket mot sin hensikt og kunne ha medført konkurransevridninger til ulempe for norske markedsaktører.

2 Krysseierskap

Gitt at medieeierskapsloven videreføres i revidert form, støtter Telenor departementets forslag om å oppheve den særskilte bestemmelsen om krysseierskap. Dette er fordi hensynene som skal ivaretas er regulert gjennom generell konkurranselovgivning, og også gjennom de øvrige deler av medieeierskapslovgivningen, dersom denne blir videreført.

3 Eierskap i medier bør reguleres gjennom generell konkurranselovgivning

Verken departementet eller ekspertgruppen har vurdert om medieeierskapsloven kan oppheves. Vi mener dette er en svakhet når formålet var en bred gjennomgang av hele lovens virkeområde. Etter Telenors mening bør Medieeierskapsloven oppheves, først og fremst fordi konkurranselovgivningen uansett vil sikre at konsentrasjonen ikke blir for høy i mediebransjen. Videre er ordningen med regelsett tungvint for aktørene i bransjen og medfører unødvendig forvaltningsadministrasjon. Det er også verdt å merke seg at virkemidlene til Konkurransetilsynet og Medietilsynet på dette området er (nær) sammenfallende.

Konkurransetilsynets behandling sikrer at hvert enkelt konsolideringstilfelle undergis en konkret behandling. Denne konkrete behandlingen vil avdekke om konsentrasjonen blir for høy innenfor ett eller flere relevante markeder, og også om en konsentrasjonsøkning vil ha negative konsekvenser. Dette er i motsetning til Medietilsynets behandling, som i realiteten kun vurderer om visse terskelverdier er overskredet. Telenor er svært skeptisk til at det defineres regler som kan vise seg å være til hinder for nødvendige og ønskelige konsolideringer i bransjen.

Departementet ønsker innspill på en alternativ vurderingsmetode for Medietilsynet, dvs. at i stedet for at markedet defineres i forkant, avgrenses det relevante markedet konkret i hver sak tilsvarende vurderingen etter konkurranseloven. Det ville være bra om departementet gikk inn for en slik modell, både hva gjelder nasjonale og regionale eierskapsbegrensninger, og vi støtter det som en subsidiær løsning.

4 Forskrifter om eierskapsbegrensninger bør fastsettes av departementet

Forslaget legger opp til at de regionale eierskapsbegrensningene videreføres, men i form av forskrifter som skal revideres med jevne mellomrom. Det konkrete forslaget er at § 10 og § 11 i medieeierskapsloven gis en utforming slik at Medietilsynet i forskrifts form definerer hva som skal inngå i det nasjonale mediemarkedet, og også hvilke områder som skal anses for å utgjøre de regionale mediemarkeder.

Telenor mener det er et godt forvaltningsprinsipp at ikke samme forvaltningsorgan både fastsetter reglene og samtidig håndhever reglene. Etter Telenors syn bør derfor kompetansen til å utarbeide forskrifter legges til departementet selv for å unngå at Medietilsynet får en uheldig dobbeltrolle.

5 De nasjonale eierskapsbegrensningene bør fjernes helt, eller økes til 50 %

En vesentlig utfordring med forslaget til nye medieeierskapslov er at forslaget åpner for at modellen med forhåndsbestemte eierskapsbegrensninger skal videreføres. Telenor mener det er problematisk at man definerer grensene for eierskap i forkant istedenfor å vurdere virkningene av de konkrete transaksjoner. Vi viser til avsnittet nedenfor om de regionale eierskapsbegrensningene for en mer utførlig drøftelse.

Slik forslaget fra departementet er utformet vil det ikke tillates at noen kontrollerer mer enn 1/3 i ett mediemarked og ikke tillates at noen kontrollerer mer enn 1/4 hvis samme aktør har 1/3 eller mer i et annet mediemarked. Telenor oppfatter at dette er en streng regulering, og en regulering som vil ramme norske mediebedrifter hardt. Telenor mener det kan oppstå situasjoner hvor det vil være motstrid mellom grensen på 1/3 og formålet i medieeierskapsloven.

Som kjent er norsk avisbransje preget av fallende opplag og at nye medier tar markedsandeler fra de tradisjonelle papiravisene. Fallende avisopplag kan medføre at det er rom for færre eierkonstellasjoner som kan drive kostnadseffektivt og ha en sunn økonomi. Det kreves videre en viss størrelse for å forsvare en digital satsing innenfor de nye mediekanaler og en viss størrelse for å

lykkes i annonsemarkedet. Sterke eiere, som er villige til å satse på avisbransjen, kan være de beste garantister for ytringsfrihet og mediemangfold. Grensen på 1/3 virker vilkårlig fastsatt, og for lav som en presumpsjonsregel.

Norsk mediebransje møter sterk og økende konkurranse fra utenlandske aktører, og en «særnorsk» regulering vil raskt komme i konflikt med et ønske om sterkt norsk eierskap i norske mediebedrifter. Telenor vil understreke at det i en gitt situasjon kan være slik at man må velge mellom at en norsk eier øker sin eierandel, eller at en mediebedrift selges til utenlandske eiere. En grense på 1/3 vil kunne innebære at ingen av de store norske mediebedriftene vil kunne erverve andre mediebedrifter som legges ut for salg.

Telenor mener at grensen for nasjonalt eierskap bør heves til 50 prosent for det tilfelle at medieieierskapsloven videreføres.

6 De regionale eierskapsbegrensningene bør fjernes

Selv om det legges opp til større fleksibilitet, videreføres i det vesentlige det materielle innholdet i reguleringene. Etter Telenors oppfatning blir reguleringen lite formålstjenlig ved at det fastsettes markedsavgrensninger og terskler for eierskapsbegrensninger i forkant. Det vil gi et bedre resultat hvis man vurderer de konkrete virkninger av faktiske transaksjoner, etter samme fremgangsmåte som konkurransemyndighetene benytter.

Telenor vil understreke at medieieierskapsloven har et bestemt formål, nemlig å «*fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud*». Det gir etter Telenors oppfatning liten mening å diskutere grenser for eierskap innenfor bestemte geografiske områder uten at det samtidig gjøres rede for sammenhengen mellom grensene og formålet. Det er Telenors oppfatning at denne sammenhengen er svak og at det ikke eksisterer et faglig belegg for å hevde at det generelt sett er slik at eierskapskonsentrasjon over en bestemt grense i en medieregion er i strid med formålet i medieieierskapsloven.

I rapporten som er bestilt av NHH fikk ekspertgruppen dokumentert at konsentrert eierskap kan bidra til å sikre mangfold og kvalitet, altså det motsatte av hva som er medieieierskapslovens utgangspunkt. Spredt eierskap har den ulempe at alle forsøker å konkurrere om de største lesergruppene, og at bredden derfor ikke nødvendigvis blir ivaretatt. Det betyr ikke at konsentrert eierskap ikke kan ha negative konsekvenser i enkelte tilfelle, men at det må vurderes konkret.

Det er videre slik at dersom økt konsentrasjon er en utfordring for «*ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud*» må en være sikker på at endret eierskap faktisk medfører økt konsentrasjon i et konkret tilfelle. Telenor vil påpeke at det er fullt mulig at en transaksjon ikke medfører konsentrert eierskap, selv om den fører til at opplaget innenfor en eller flere medieregioner øker. Dette illustreres godt av at hvordan henholdsvis Medietilsynet og Konkurransetilsynet behandlet A-pressens kjøp av Edda Media.

Medietilsynets behandling av transaksjonen besto i hovedsak av å beregne hvor stort opplag det nye selskapet fikk nasjonalt, og i de enkelte medieregioner. Da disse tersklene ble overskredet, påla Medietilsynet A-pressen å selge seg ned i henholdsvis Østviken og Vestviken.

Konkurransetilsynet definerer såkalte relevante markeder for sin vurdering av en transaksjon. En betingelse for at aviser befinner seg i samme relevante marked er at de dekker det samme geografiske området. Det betyr at to aviser er konkurrenter først når de kommer ut i det samme området, og også at de dekker det samme behovet hos leseren. I behandlingen av den konkrete

transaksjonen kom Konkurransetilsynet til at utfordringene i lesermarkedet kun gjorde seg gjeldende der hvor avisene var i direkte konkurranse med hverandre, dvs. mellom TA og Varden i Telemark. Medietilsynet kom i sin behandling til at A-pressen kom til å eie for mange lokalaviser i Øst- og Vestviken selv om det, i følge Konkurransetilsynet, ikke eksisterte noen konkurranseflate mellom avisene.¹

Ulempen med Medietilsynets fremgangsmåte, som i hovedsak videreføres, er at det er få eller ingen aviser som har et utgivelsesområde som samsvarer med medieregionene, nærmest uansett hvordan disse defineres. Dette får som resultat at Medietilsynet behandler lokalaviser i ulike geografiske områder som konkurrenter, bare de hører inn under samme medieregion.

7 Elektroniske medier

Etter Telenors oppfatning vil det være problematisk å utvide loven til også å omfatte elektroniske medier. Årsaken er at flere av de dominerende aktørene er utenlandske og derfor ikke vil omfattes av reguleringen. En slik regulering vil derfor bl.a. ha konkurransevridninger til ulempe for norske markedsaktører.

Gitt at lovens saklige virkeområde utvides til å omfatte elektroniske medier støtter imidlertid Telenor departementet og ekspertgruppen i synspunktet om at det per i dag ikke bør fastsettes egne eierskapsgrenser for elektroniske medier. Etter Telenors oppfatning vil det være krevende å fastslå på generell basis om ulike elektroniske medier er i konkurranse med henholdsvis dagspresse, radio eller fjernsyn. Vi er også skeptiske til en regulering der elektroniske medier tilordnes andre medier for å beregne en samlet eierandel. Det gir eksempelvis liten mening å inkludere for eksempel VG.no i en vurdering av papiravismarkedet. Isteden bør det vurderes hvordan konkrete oppkjøp påvirker konkurransesituasjonen i det konkrete tilfelle, herunder hvordan ytringsfriheten blir påvirket.

Telenor støtter videre departementet i at audiovisuelle medie- og bestillingstjenester som definert i AMT-direktivet ikke bør tilsvare definisjonen av elektroniske medier i medieeierskapsloven.

Med vennlig hilsen

Sigvald Finsnes
for

Knut Ivar Solnes
Administrerende direktør
Telenor Media and Content Services

¹ Konkurransetilsynet kom også til at det var et konkurranseproblem i Fredrikstad, men det skyldes konkurransesituasjonen i annonsemarkedet som ligger utenfor medieeierskapslovens virkeområde.