

Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 2001/04589 ME/ME2 Vår ref: 2005/00022-2 AH
LaB:elt

9. mai 2005

HØRINGSUTTALELSE - UTKAST TIL FORSKRIFT OM MEDIEREGIONER

Medietilsynet viser til brev fra Kultur- og kirkedepartementet av 8. februar 2005 og medfølgende høringsnotat.

Medietilsynet støtter den metoden for inndeling i regioner som er valgt. Ettersom den nye regionale reguleringen bare omfatter avissektoren, er det naturlig å ta utgangspunkt i den regionale dagspressestrukturen. Etter tilsynets vurdering gir forslaget et system som samsvarer godt med § 11 og komitéflertallets uttalelser og som er enkelt å praktisere.

De premissene som er lagt for regulering regionalt, at lovens øvre grense for eierskap er på 60 prosent av dagsopplaget, at reguleringen bare skal omfatte dagspressen og at multimedieregulering er utelukket, gjør at mulighetene for en meget sterk konsentrasjon av medieeierskap regionalt er til stede. Forslaget åpner for betydelige endringer i forhold til dagens eierstruktur innenfor den lokale og regionale dagspressen. Den største aviseieren i en region vil i mange tilfeller også kontrollere regionalt privat fjernsyn (som kan være en eller flere stasjoner), ofte også viktige lokalradiostasjoner. Innenfor den øvre rammen på 60 prosent er det størst sannsynlighet for at den som alt er størst, vil bli enda større, på bekostning av de i dag uavhengige medieforetakene i regionen. På denne bakgrunn er det viktig at regionene ikke blir for store.

Stortinget uttalte at en region bør være vesentlig større enn et fylke. Dette må etter Medietilsynets oppfatning tolkes slik at en region skal være større enn et fylke, men normalt ikke større enn to fylker. Dersom Stortinget hadde ønsket medieregioner som var større enn dette, ville det trolig ha formulert seg annerledes. Kriteriet om at medieregionene skal være vesentlig større enn fylkene synes oppfylt i og med at antall medieregioner er om lag halvparten av antall fylker (10 medieregioner mot 19 fylker). Medietilsynet innser at det kan være vanskelig å redusere de regionene som omfatter to fylker eller mer, men vil generelt sett advare mot at regionene blir utvidet. Det kan føre til en svekkelse av ytrings- og informasjonsfriheten som er klart i motsetning til de fastsatte nasjonale mediepolitiske målene, også slik de har kommet til uttrykk i medieeierskapslovens formålsbestemmelse. På bakgrunn av de signaler komitéflertallet ga i Innst. O. nr. 13 (2004-2005), finner ikke tilsynet noen grunn til å fremme et alternativt forslag til regioninndeling.

Det foreliggende forslag vil i mange tilfeller åpne for at medieforetakene kan vokse videre gjennom oppkjøp, men i enkelte deler av landet har mediekonsentrasjonen kommet så langt at det ikke vil bli muligheter for ytterligere vekst ved oppkjøp. For ordens skyld vil tilsynet peke på at den regionale grensen for eierkonsentrasjon bare har betydning når det gjelder oppkjøp av lokal- eller regionaviser i samme region samt inngåelse av samarbeidsavtaler (jf § 9 siste ledd). Dersom en aktør overstiger grensen gjennom etablering av nye aviser eller ved at eksisterende aviser øker sitt opplag, gir det ikke grunnlag for inngrep. De samme muligheter for ekspansjon har også aktører som allerede kontrollerer 60 prosent eller mer i regionen. Eksempelvis vil Schibsted kunne etablere en ny avis i Stor-Oslo uten å bli rammet av § 11 selv om konsernet har nærmere 80 prosents markedsandel i medieregionen. Skulle Schibsted derimot kjøpe opp en region- eller lokalavis i denne regionen, for eksempel Dagsavisen, ville det gitt grunnlag for inngrep. Hver av de tre store dagspressekonsernene A-pressen, Orkla Media og Schibsted har til dels store ekspansjonsmuligheter gjennom oppkjøp i 9 av 10 regioner.

Nedenfor følger Medietilsynets spesielle kommentarer. For øvrig slutter tilsynet seg til departementets vurderinger.

Kriterier for regioninndelingen

Ifølge notatet tar regioninndelingen utgangspunkt i de regionale strukturene i det eksisterende dagspressemarkedet hvor regionaviser og større lokalaviser med spredning over minst fem kommuner bidrar til å definere regionene. Selv om det selvsagt er mulig å legge andre kriterier til grunn, er tilsynet enig i at dette kriterium samsvarer best med lovens formål og det området som skal reguleres. Det finnes i dag mange ulike måter å dele inn landet på. Det er store variasjoner mellom fylker, bispedømmer og helseregioner. De private mediekonsernene deler på sin side landet inn i enheter av svært forskjellig størrelse. Det er videre store variasjoner i de forskjellige annonsesamkjøringers dekningsområder. NRK deler på sin side landet inn i tolv områder. Ved den konkrete grensedragningen kan slike forhold være viktige momenter, men de bør ikke være noe utgangspunkt for inndelingen.

Etter tilsynets vurdering synes forslaget å balansere en lang rekke hensyn på en konsistent måte. Dersom man hadde lagt opp til særlig større regioner enn det som her er foreslått, ville den regionale reguleringen ha liten praktisk betydning og være lite effektiv for å forhindre regional mediekonsentrasjon. I dette forslaget har de fleste konsernene et viss spillerom samtidig som reguleringen får en praktisk betydning i tråd med lovgivers intensjoner. Lovens formål er å fremme ytringsfriheten, de relle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Definisjonen av medieregionene må ses i lys av dette. Det primære målet er ikke å sikre ytterligere vekst for mediekonsernene gjennom oppkjøp, men å sikre at innbyggerne får tilgang til allsidig og bred informasjon og relle ytringsmuligheter på regionalt plan. Et system med vesentlig færre og større medieregioner kan føre til at det i realiteten oppstår regionale monopoler innenfor en enkelt medieregion. Et slikt system vil dessuten innebære at man konstruerer kunstige regioner som i liten grad samsvarer med naturlige måter å inndele landet på.

Størrelsen på de forskjellige mediemarkedene vil gjennomgående avspeiles i de forskjellige regionenes innbyggertall. Etter tilsynets vurdering er det viktig at det er en rimelig balanse mellom innbyggertallet i de forskjellige medieregionene ettersom eierskapsgrensen på 60 prosent er lik i alle regioner. Når det er fastsatt samme grense i alle regioner forutsetter det en viss likhet i størrelsen på de forskjellige medieregionene. Forslaget til medieregioner må likevel ta inn over seg variasjonene i det faktiske befolkningsmønsteret i Norge. Et varierende innbyggertall i de forskjellige regionene er derfor isolert sett ikke et argument mot inndelingen, men derimot en avspeiling av faktiske befolkningsmønstre.

Samtidig skal medieregionene avspeile et regionalt område som henger sammen mediemessig, kulturelt og administrativt slik at man får en meningsfull inndeling av landet. Etter tilsynets vurdering gir departementets forslag til medieregioner en rimelig balanse mellom størrelsen på de forskjellige medieregionene samtidig som forslaget gir regioner som hører sammen mediemessig.

For å sikre et system som er oversiktlig og enkelt å håndheve bør regionene ikke ha overlappende grenser eller ”enklaver”. Et slikt system vil gi mindre oversiktighet og dårligere forutberegnelighet for aktørene. Blant annet vil det kunne by på vanskelige avveininger desom to aktører samtidig har betydelig eierstilling i samme område. Tilsynet slutter seg derfor til prinsippene om at ingen kommune skal tilhøre mer enn én region, at alle kommuner skal tilhøre en region og at medieregionene skal ha sammenhengende grenser.

Grunnlag for beregningen

Medietilsynet slutter seg til prinsippene bak beregningen av markedsandeler.

Tilsynet ser det slik at ordlyden i medieeierskapsloven § 11 klart gir uttrykk for at aviser som ikke kan regnes som regionaviser eller lokalaviser, skal holdes utenfor ved beregningen av markedsandeler. På denne bakgrunn slutter tilsynet seg til opplistingen av de aviser som ikke vil omfattes av beregningen i § 11.

Tilsynet gir videre støtte til prinsippet om at det bare er aviser med utgiversted i vedkommende region som skal trekkes inn ved beregningen av markedsandeler. Dette prinsippet er mest i samsvar med formålet med § 11 og gir et system som er enkelt å praktisere. Det samme gjelder prinsippet om at det bare er aviser som er solgt (løssalg og abonnement) innenfor medieregionen som skal telle med. Som notatet påpeker knytter det seg spesielle problemer til beregningen av det regionale opplaget for LLA-aviser som ikke også er medlemmer i MBL. Etter tilsynets beregninger synes 10 prosent å være et rimelig gjennomsnitt for andelen aviser som selges utenfor regionen. En slik sjablonmessig regel vil dessuten gi svært små feilmarginer ettersom den kun vil omfatte et fåtall aviser med mindre opplag. Etter det Medietilsynet kjenner til arbeider LLA med at medlemsavisene på sikt skal ha tall som kan benyttes til å beregne regionalt opplag. Behovet for å benytte en spesialregel for LLA-aviser som ikke også er medlem i MBL, kan derfor vise seg å være midlertidig.

Forlag til forskrift om medieregioner

Medietilsynet vil peke på at følgende kommuner er falt ut under opplistingen av de forskjellige medieregionene i forslaget til forskrift:

- Nordkapp, Nordreisa og Unjarga-Nesseby under medieregion Nord-Norge
- Øygarden og Årdal under medieregion Vestlandet
- Øvre Eiker og Ål under medieregion Vestviken
- Vestre Toten, Vågå, Våler, Østre Toten, Øyer og Øystre Slidre under medieregion Innlandet

Nord-Norge

I utkastet foreslår departementet en medieregion for Nord-Norge som omfatter landets tre nordligste fylker. Selv om en så stor region kan være problematisk i forhold til ytringsfrihet og informasjonsfrihet, slutter tilsynet seg til at de tre nordligste fylkene bør utgjøre en region.

Forslaget innebærer at den nest største aktøren i regionen, HTG, får betydelig spillerom til å kjøpe opp flere aviser i regionen. Den største aktøren, A-pressen, med om lag 55 prosents

markedsandel vil på sin side etterhvert møte begrensningen på 60 prosent dersom konsernet foretar ytterligere oppkjøp i regionen. Inndelingen vil således bringe en dynamikk inn i markedet ved at den nest største aktøren gis anledning til å utfordre den dominerende aktøren. Dette kan skape ny vitalitet i et mediemarked som i betydelig grad har vært preget av samordnet opptreten mellom de to største aktørene.

Trøndelag

Tilsynet slutter seg også til definisjonen av medieregionen Trøndelag, som omfatter begge trøndelagsfylkene samt kommunene Bindal i Nordland og Rindal i Møre og Romsdal. Adresseavisen har i de senere år kjøpt seg opp i aviser i Nord-Trøndelag og har vist økende interesse for ytterligere oppkjøp i fylket. Denne utviklingen understreker at mediemarkedet i de to trøndelagsfylkene henger sammen. Dersom de to fylkene skulle ha ligget i hver sin region, kunne dessuten Adresseavisens ekspandert nærmest ubegrenset i Nord-Trøndelag. Når det gjelder kommunene Rindal og Bindal, taler aviskonsumet i de to kommunene for at det mest naturlig å trekke disse inn i medieregionen Trøndelag.

Nordvestlandet

Tilsynet gir videre støtte til definisjonen av medieregionen Nordvestlandet. Denne regionen kjennetegnes av de tre større avisene Tidens Krav i Kristiansund, Romsdals Budstikke i Molde og Sunnmørsposten i Ålesund og et stort antall mindre lokalaviser. Det store antallet lokalaviser er for øvrig et særpreg for denne regionen sammenliknet med andre deler av landet.

Grensene for medieregionen synes å være satt hvor disse tre større avisene møter yttergrensen for spredningsområdet for Bergens Tidende i sør og Adresseavisen i nord. Nordvestlandet omfatter således et belte av kommuner som ligger lengst nord i Sogn og Fjordane hvor Sunnmørsposten er største avis.

Selv om medieregionen Nordvestlandet er en av de mindre regionene dersom en ser på geografien, mener tilsynet at regionen er i samsvar med komitéflertallets uttalelse om at regionene må være vesentlig større enn dagens fylker. Nordvestlandet utgjør dessuten en selvstendig enhet mellom Trøndelag og Vestlandet. Tilsynet støtter departementet i vurderingen av at Nordvestlandet er et område som i seg selv har en slik tyngde at det vil være kunstig å trekke den inn i Trøndelag eller Vestlandet.

Etter tilsynets vurdering ville det dessuten ha gitt uheldige konsekvenser dersom hele eller deler av regionen ble trukket inn i Trøndelag. A-pressens eierandel i Romsdals Budstikke ville da bidra til å vanne ut Adresseavisens markedsandel i regionen slik at avisen ville få ytterligere armslag til å kjøpe seg opp i Nord-Trøndelag. Vestlandet er allerede blant de største regionene og bør ikke utvides ytterligere.

Vestlandet

Også når det gjelder Vestlandet er Medietilsynet enig i avgrensningen selv om det innebærer at det blir en svært stor medieregion både geografisk og befolkningsmessig. Her vil Bergens Tidende som den største aktøren få en andel av avisopplaget på 36 prosent. Avisen kan dermed foreta betydelige oppkjøp uten å komme i konflikt med grensen på 60 prosent. Bergens Tidende kan for eksempel kjøpe sin viktigste konkurrent i Bergensområdet, Bergensavisen. Selv om et slikt resultat kan virke uheldig for mediemangfoldet i området rundt Bergen, vil det være en følge av at reguleringen på lokalt plan er opphevet.

Tilsynet vil for øvrig peke på at Haugesunds Avis ved en feiltakelse er trukket inn i tabellen over aviser i denne regionen. Ettersom denne avisen kommer ut i fra Haugesund skal avisen bare regnes med i medieregionen Sørvestlandet.

Sørlandet

Sørlandet er sammen med Nordvestlandet de to minste medieregionene dersom en ser på innbyggertallet. Medietilsynet er likevel enig med departementet i at de to Agder-fylkene bør utgjøre en enhet. Mellom Vest-Agder og Rogaland går det et ganske klart skille mellom dekningsområdet til Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen. En sammenslåing av disse to medieregionene ville derfor bryte med prinsippet for regioninndelingen som er benyttet ellers i landet. Det er dessuten historiske, kulturelle og administrative grunner til at Agder-fylkene bør ses for seg. Når det gjelder det markedsmessige, vil en sammenslåing av Agder-fylkene og Rogaland åpne for at Fædrelandsvennen kan kjøpe opp sin motvekt i mediemarkedet på Sørlandet, Agderposten, slik at Fædrelandsvennen i praksis ville fått et regionalt mediemonopol i Agder-fylkene. Dersom det skulle skje en utvidelse av denne regionen vil det derfor kunne svekke informasjons- og ytringsfriheten.

Stor-Oslo

Medieregionen Stor-Oslo vil med over 700 000 innbyggere bli den klart største medieregionen i landet. Forslaget innebærer likevel at forskjellen mellom de ulike regionene ikke blir for stor.

Regionen oppfyller klart kriteriet om at medieregionene skal være vesentlig større enn dagens fylker og samsvarer med prinsippene for inndeling i de øvrige deler av landet. Selv om definisjonen av Stor-Oslo kun innebærer at Asker, Bærum, Nittedal og Nesodden trekkes inn i denne medieregionen, er området så befolkningstett at allerede denne utvidelsen øker regionens befolkningstall med 41 prosent. Medietilsynet er likevel enig med departementet i at mediebruken i de nevnte kommuner gjør det naturlig at de inngår i samme region som Oslo. Særlig gjelder dette for Asker og Bærum hvor Aftenposten er klart største avis.

Dersom man alternativt så Stor-Oslo, Vestviken og Østviken under ett, ville det omfatte et område med oppunder 1,9 millioner innbyggere. Man kunne da få en utvikling mot tre regionale mediemonopoler innenfor dette området. Slik kunne A-pressen få full kontroll over alle aviser på østsiden av fjorden mens Orkla kunne få full kontroll på vestsiden. Schibsted ville på sin side kunne kjøpe opp flere aviser i hovedstaden til tross for at konsernet allerede har en svært dominerende stilling i Oslo-området. Hver av disse "subregionene" ville være like store som en "normalregion". En region bestående av Stor-Oslo, Østviken og Vestviken ville for øvrig dekke over 40 prosent av Norges befolkning og således være i strid med hensynene bak § 11.

Hensynet til at man ikke skal splitte opp områder som naturlig hører sammen, taler også i mot mer beskjedne utvidelser av Stor-Oslo i forhold til det foreliggende forslag. For eksempel henger Lørenskog med resten av Romerike, mens Oppegård og Frogn hører sammen med de andre kommunene i Follo. Det samme gjelder Drammens tilhørighet til de andre kommunene i Buskerud. Tilsynet slutter seg for øvrig til departementets vurderinger av Aftenpostens særskilte stilling og om at avisen i randsonen mot Vestviken og Østviken må regnes som en overregional avis. Dette avspeiler seg i at hele 56 prosent av opplaget har avsetning i medieregionen Stor-Oslo, mens typiske riksdekkende tabloider som VG og Dagbladet har henholdsvis 16 og 23 prosent av sitt opplag i Stor-Oslo. Likevel er Aftenposten spesiell i det norske mediebildet fordi det er en stor regionavis som kommer ut i hovedstaden noe som blant annet påvirker stoffutvalg og utbredelse. Etter tilsynets mening er dette blitt tatt hensyn til i forslaget.

Avsluttende merknader

Det foreliggende forslag til inndeling av medieregioner er konsistent utformet og baserer seg på gode og relevante prinsipper. Inndelingen synes også å danne et sammenhengende system som balanserer en rekke hensyn samtidig som det vil være enkelt å håndheve. Dersom man endrer grensene i forhold til det foreliggende forslag, kan det bryte ned det sammenhengende system som forslaget bygger på. Det vil i sin tur kunne få uheldige og utilsiktede konsekvenser for hele systemet. Dette er også en viktig grunn til at tilsynet ikke fremmer alternative forslag.

Selv om Medietilsynet gir støtte til det konkrete forslag til inndeling, vil tilsynet påpeke at den regionale reguleringen åpner for betydelig konsentrasjon av eierskapet i de regionale mediemarkedene i landet. Endring i eierforhold, innhold i de lokale og regionale avisene og andre forhold bør følges nøye i forhold til de mediepolitiske målsettinger om ytrings- og informasjonsfrihet.

Det nye reguleringsregimet med regionale terskelverdier gjør det ønskelig å utvide Medieregisteret (www.medieregisteret.no) slik at så vel tilsynsmyndighet, aktørene og allmennheten får et bedre bilde av eiersituasjonen i de forskjellige regionene. En slik utvidelse vil bedre forutberegneligheten til aktørene i markedet og vil kunne virke preventivt for uønskede oppkjøp.

Med vennlig hilsen

Sigve Gramstad e.f.
direktør

Anders Huitfeldt
rådgiver