

Høringsnotat om endring av den øvre grensen for nasjonalt eierskap i medieeierskapsloven

Kultur- og kirkedepartementet foreslår i dette høringsnotatet å redusere den nasjonale grensen for eierskap innen henholdsvis dagspresse, fjernsyn og radio fra 40 prosent til 1/3.

Bakgrunn

I 1995 undersøkte Eierskapsutvalget (NOU 1995: 3 Mangfold i media) hvilke konsekvenser eierkonsentrasjon kan ha for ytringsfriheten.¹ Utvalget gikk blant annet inn for å innføre en nasjonal eierskapsgrense på 1/3. På bakgrunn av utvalgets anbefalinger foreslo regjeringen Jagland i Ot. prp. nr. 30 (1996-97) lovregulering av eierskap i media med en nasjonal grense på 1/3. Lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting av 13. juni 1997 nr. 53 (medieeierskapsloven) ble vedtatt av Stortinget i 1997. Loven trådte i kraft 1. januar 1999.

I St. meld nr. 57 (2000-2001) ble det tatt initiativ til en gjennomgang av medieeierskapsloven. Det endelige forslag til endringer ble fremlagt av regjeringen Bondevik i Ot. prp. nr. 81 (2003-2004) som blant annet innebar at den nasjonale eierskapsgrensen ble hevet fra 1/3 til 40 prosent. Endringsloven (lov 17. desember 2004 nr. 97) ble vedtatt av Stortinget i 2004.

Regjeringen Bondeviks forslag om å heve den nasjonale grensen for eierskapskonsentrasjon innen ett mediemarked fra en andel på 1/3 til 40 prosent, fikk ikke støtte fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Disse partiene fremmet derfor forslag om å beholde grensen på 1/3: *”Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener at hensynet til ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud ikke krever den foreslåtte endringa i eierbegrensningene fra 1/3 til 40 pst., og støtter derfor ikke Regjeringens forslag, men ønsker beholdt dagens nivå på 1/3.”*² Videre heter det: *”Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser i tillegg til uheldige erfaringer fra land hvor enkeltpersoners dominans i det private medieeierskapet har blitt for stor. I overskuelig fremtid er dette ikke en aktuell situasjon for norsk medievirkelighet. Disse medlemmene vil likevel ut fra føre-var-prinsippet hevde at et lovverk med klare eierskapsbegrensninger i media i dag vil være med på å bidra til å bevare og styrke mediemangfoldet, ytringsfriheten og de reelle ytringsmuligheter også inn i fremtiden.”*³

I Soria Moria-erklæringen uttalte de tre partiene at: *”Regjeringen vil føre en politikk for å motvirke en for sterk eier- og maktkonsentrasjon i mediene. Loven om eierskap i mediene vil bli endret i tråd med dette.”*

Gjeldende rett

Medieeierskapsloven § 9 inneholder de to hovedvilkårene for inngrep mot erverv. Det første vilkåret er at erververen alene eller i samarbeid med andre har eller får en betydelig eierstilling nasjonalt eller regionalt. Det andre vilkåret er at eierstillingen er i strid med medieeierskapslovens formål.

¹ Eierskap i media er dessuten behandlet i en rekke stortingsmeldinger. Se blant annet St. meld nr. 32 (1992-93), St. meld nr. 31 (1994-95) og St. meld nr. 18 (1996-97).

² Jf. Innst. O nr. 13 (2004-2005) s. 17

³ Jf. Innst. O nr. 13 (2004-2005) s. 15

De nasjonale eierskapsbegrensninger i § 10 presiserer vilkåret om betydelig eierstilling. Medieeierskapsloven § 10 bokstav a), b) og c) inneholder grensene for eierskapskonsentrasjon innenfor henholdsvis dagspresse, fjernsyn og radio. Bestemmelsen fastslår at betydelig eierstilling normalt foreligger når en aktør har en markedsandel på 40 prosent eller mer innenfor en av disse tre mediesektorene. Innenfor dagspressen beregnes markedsandelene ut fra andel av opplagstall, mens fjernsyn og radio beregnes ut fra andel av henholdsvis seer- og lyttertid.

I tillegg til de nasjonale grensene for eierkonsentrasjon innen ett mediemarked (monomedieeierskap) innholder loven også nasjonale grenser for eierkonsentrasjon innen flere mediemarkeder (multimedieeierskap, jf. § 10 bokstav d) e) f) samt regionale grenser (jf. § 11). Forslaget omfatter ikke disse grensene.

Medieeierskapslovens grenser for eierskapskonsentrasjon rammer kun tilfeller hvor en dominerende aktør vokser gjennom erverv av andre medieforetak. Bestemmelsen gir ikke grunnlag for inngrep dersom en aktør får høyere markedsandel gjennom å foreta nyetableringer, gjennom vekst i oppslutningen til egne medieforetak (organisk vekst) eller dersom andre aktører faller fra.

Det vises for øvrig til fremstillingen av gjeldende rett i Ot. prp. nr. 81 (2003-2004).

Vurdering av den nasjonale eierskapsgrensen

Grunnloven § 100 pålegger myndighetene å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Dette innebærer blant annet at myndighetene må forhindre at eierskapet i mediene blir samlet på så få hender at ytrings- og informasjonsfriheten reelt sett svekkes. Også den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10 som Norge er bundet av,⁴ innebærer en plikt til å forhindre monopolaktige tilstander i mediemarkedet.⁵

De nasjonale grenser for eierskapskonsentrasjon er et sentralt virkemiddel for å fremme lovens formål om å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Grensen skal blant annet sikre at vi i landet har en eierstruktur på mediefeltet som tåler innslag av nye eiere. Dersom en tillater en høy andel av eierkonsentrasjon, vil det i praksis være umulig å reversere utviklingen i etterkant. Grensen er således ikke et uttrykk for mistillit til dagens medieeiere, men en erkjennelse av den potensielle påvirkningskraften media har. Grensen må også ses i sammenheng med prinsippet om at man ønsker minst tre uavhengige aktører i mediemarkedet.

Ifølge Eierskapstilsynets (nå Medietilsynet) årsmelding for 2004 hadde Schibsted en markedsandel på 31 prosent, mens Orkla og A-pressen hadde en markedsandel på 16 prosent hver. Innenfor fjernsynsmarkedet hadde NRK 44 prosent mens de fire aktørene A-pressen, Egmont, Schibsted og SBS hadde 10 prosent markedsandel. Innenfor radiomarkedet hadde NRK 60 prosent, MTG 8 prosent, SBS 5 prosent mens TV 2 hadde 3 prosent.⁶ Ifølge opplysninger fra Medietilsynet er det kun skjedd mindre endringer på eiersiden siden lovendringen. Med forbehold om at det ikke er skjedd betydelige endringer i oppslutningen mellom de forskjellige mediene, samsvarer dagens markedsandeler med dette.

⁴ Jf. Grunnloven § 110 c og lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven) § 2.

⁵ Jf. den såkalte Geillustrede Peerssaken og Kyrre Eggen *Ytringsfrihet* s. 670.

⁶ Samtlige tall er avrundet.

Departementet legger vekt på at en grense på 1/3 vil sikre et minimum av tre aktører. Dagens grense på 40 prosent åpner for at en stor aktør kan få stor dominans i mediemarkedet og annonsemarkedet. Dette kan på sikt underminere posisjonen til øvrige aktører. Et mediemarked med en så dominerende aktør vil også kunne gjøre det mindre sannsynlig at det gror frem andre eiermiljøer i det norske mediemarkedet både på nasjonalt og regionalt plan. En slik utvikling vil både føre til at ytrings- og informasjonsfriheten reelt sett svekkes og at dynamikken i markedet blir mindre. En grense på 40 prosent vil videre innebære at man sementerer en permanent ulikevekt mellom de forskjellige aktørene i og med at det i praksis bare er en aktør som har anledning til å oppnå 40 prosent markedsandel.

Beregninger foretatt av Medietilsynet viser at grensen på 40 prosent teoretisk sett åpner for at ett og samme konsern kan få kontroll i åtte av de ti største avisene i landet dersom en tar utgangspunkt i dagens opplagstall.⁷ Selv om dette kun er en teoretisk mulighet, illustrerer det hvor stor konsentrasjon grensen på 40 prosent åpner for. Når det gjelder fjernsynsmarkedet åpner grensen på 40 prosent for at en aktør kan få kontroll over brorparten av det private fjernsynsmarkedet, ettersom NRK trekkes inn ved beregningen av markedsandeler. Det samme gjelder det nasjonale radiomarkedet.

Regelverket i de europeiske land departementet har oversikt over viser at en grense på 1/3 ligger på et gjennomsnittsnivå i europeisk sammenheng. Denne grensen bygger på en gjengs oppfatning av hvor stor eierkonsentrasjon som kan aksepteres av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten. Det vises her til ”Report on Media Diversity in Europe”⁸ fra Europarådet som peker på 1/3-grensen som en av de få fellestrekkene i europeisk regulering av eierskap i media: *“Whichever the indicator employed, permissible thresholds vary at around 1/3 of the audience, 1/3 of revenues or 1/3 of network capacity, implying a general European understanding that controlling a third of the market is tolerable, but going beyond that level could infringe upon freedom of expression and information”*.

Et stort og dominerende mediekonsern vil være et mer interessant oppkjøpsobjekt for utenlandske mediekonsern enn et selskap som inngår i et mediemarked med mangfold og konkurranse. Det er derfor viktig at reguleringen av medieeierskap har et langsiktig perspektiv, tar hensyn til at mediemarkedet blir stadig mer internasjonalt og at eierskapet i store mediekonsern raskt kan endre seg.

Det vises for øvrig til høringsuttalelsene ved forrige lovendring hvor et stort flertall av høringsinstansene gikk imot å heve eierskapsgrensen fra 1/3 til 40 prosent.⁹

⁷ Dette omfatter følgende aviser: Verdens Gang, Aftenposten, Dagbladet, Aftenpostens Aftenutgave, Bergens Tidende, Adresseavisen, Dagens Næringsliv og Stavanger Aftenblad.

⁸ Report on Media Diversity in Europe, prepared by the AP-MD (Advisory panel to the CDMM on media concentrations, pluralism and diversity questions) Strasbourg, September 2002

⁹ Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) s. 23

Kultur- og kirkedepartementet foreslår således at lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier endres, slik at den øvre grensen for nasjonalt eierskap reduseres fra 40 pst. til 1/3.

Departementet foreslår også at dersom det skjer erverv som gir noen en nasjonal eierandel på mer enn 1/3 før loven trer i kraft, skal fristen for inngrep etter lovens § 9 løpe fra det tidspunkt loven trer i kraft. Dette betyr at dersom det fra nå skjer erverv som innebærer at noen får kontroll over mer enn 1/3 av det nasjonale mediemarkedet, vil Medietilsynet kunne gripe inn.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å redusere grensen fra 40 pst. til 1/3 vil ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser for det offentlige. Forslaget får ingen direkte negative økonomiske konsekvenser for private aktører i det norske mediemarkedet.

Forslag til endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven)

Kultur- og kirkedepartementet ber om høringsinstansene sitt syn på følgende lovforslag. I lov 13. juni 1997 nr. 53 (medieeierskapsloven) skal § 10 og § 18 lyde:

§ 10. Nasjonale eierskapsbegrensninger

Betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt anses normalt å foreligge:

- a) ved kontroll med en andel på $1/3$ eller mer av det samlede dagsopplaget for dagspressen,
- b) ved kontroll med en andel på $1/3$ eller mer av de samlede seertallene for fjernsyn,
- c) ved kontroll med en andel på $1/3$ eller mer av de samlede lyttertallene for radio,
- d) ved kontroll med en andel på 30 prosent eller mer i ett av mediemarkedene nevnt i bokstav a, b eller c og 20 prosent eller mer i ett av de andre mediemarkedene nevnt i bokstav a, b eller c,
- e) ved kontroll med en andel på 20 prosent eller mer i ett, 20 prosent eller mer i ett annet og 20 prosent eller mer i et tredje av mediemarkedene nevnt i bokstav a, b eller c, eller
- f) når et foretak som kontrollerer 10 prosent eller mer i ett av mediemarkedene nevnt i bokstav a, b eller c blir eier eller deleier i et foretak som inngår i en annen gruppering med kontroll over 10 prosent eller mer innenfor samme mediemarked (krysseierskap).

§ 18 Overgangsbestemmelser

For eierandeler etter lovens § 10 a), b) og c) som er overtatt før lovens ikrafttredelse løper fristen for inngrep etter lovens § 9 fra lovens ikrafttredelse.