



Finansdepartementet

Dato

23.06.2021

Høring – NOU 2021: 4 Norge mot 2025

Vi vil knytte våre kommentarer til kap. 9 *Digitalisering*. Mediebransjen var blant de første bransjene som tok i bruk digitale verktøy og digitaliserte sine produkter. I dag er den norske mediebransjen blant de fremste i verden i både digital forretnings- og produktutvikling, og har mye kunnskap og erfaring om digital konkurranse, økonomi og innovasjon.

Oppsummering

- Den digitale infrastrukturen er kritisk viktig for at norske medier skal nå ut til borgerne med sine tjenester, og oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Derfor må medienes rolle og behov vektlegges når man drøfter digitalisering av samfunnet.
- Utvalget peker på at globale digitale aktører og nasjonale bedrifter på en rekke områder har ulike konkurransevilkår: konkurranseregler, ytringsfrihet, personvern og beskatning er kanskje de mest sentrale. Dette gjelder i stor grad for mediene, og det er nødvendig at norske myndigheter arbeider aktivt for å rette opp disse ulikhetene.
- Norge må aktivt støtte EUs arbeid med Digital Services Act og Digital Markets Act, herunder alle forpliktelser for portvoktere i DMA som kommisjonen foreslår i artikkel 5 og 6, for å forhindre misbruk av en dominerende markedsposisjon i det digitale markedet.
- Digital Services Act må omfatte kun ulovlig innhold, og det må tas inn en bestemmelse som utvetydig sikrer at journalistisk innhold fra medier som allerede er underlagt redaksjonelt ansvar og kontroll, unntas fra bestemmelsene.
- Regjeringen må utrede og foreslå tiltak som styrker konkurransen og beskytter valgfrihet og mediemangfold i bredbåndsmarkedet over hele landet. Tiltakene må sikre at aktører som kontrollerer essensiell digital infrastruktur (som bredbåndsnettene er), opptrer nøytralt og ikke styrer forbrukernes konsum av medier og innholdstjenester.
- Mediene må ha sikkerhet for sin prioriterte tilgang til 5G som produksjonsteknologi, sikkerhet for at denne utvikles slik at den også fyller medienes behov og sikkerhet for at mediene ikke påføres høye eller særnorske kostnader.

Medienes rolle er sentral

Ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet er sentrale og nødvendige verdier i et demokratisk samfunn. Sammen med tillit og åpenhet, både mellom folk og mellom folk og samfunnsinstitusjoner, er dette svært viktige verdier som er under press mange steder, på grunn av desinformasjon og konspirasjonsteorier som spres hos de globale nettaktørene.

Her står redaktørstyrte journalistiske medier sentralt. Digitaliseringen har åpnet store muligheter for mediene, men også gitt store utfordringer knyttet til finansiering av journalistikken. Den digitale infrastrukturen er kritisk viktig for at norske medier skal nå ut til borgerne med sine tjenester, og oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Derfor må medienes rolle og behov vektlegges når man drøfter digitalisering av samfunnet.

Ulike konkurransevilkår

Utvalget peker på at «Pandemien har ført til at digitaliseringen i samfunnet har skutt fart. Digitale tjenester er utviklet og tatt i bruk i et større omfang enn tidligere, noe som har redusert de negative virkningene av pandemien for mye av offentlig sektor, for næringslivet og for innbyggerne.»¹ Det gjelder også for mediene, som er midt i en krevende digital transformasjon, hvor man går fra en analog til en digital forretningsmodell. Veksten i det digitale brukermarkedet har vært formidabel siden 2016, da mva-fritaket for digitalt nyhets- og aktualitetsinnhold ble innført. Brukerne får tilbud på alle plattformer, og digitale forteller- og formidlingsteknikker videreutvikles. Mediehusene er blant de fremste i verden på digitalisering av brukermarkedet. I 2020 skjøt digitaliseringen ytterligere fart, og avismediehusene har nå mer enn 1,2 millioner rene digitale abonnementer. Norske mediebrukere er overlegent de mest villige i Norden til å tegne digitale abonnementer, og Norden er på verdenstoppen. Kulturministeren pekte på dette i sin mediepolitiske redegjørelse for Stortinget 4. mai:

«En nylig publisert rapport bestilt av Nordisk ministerråd om covid-19s effekter på de nordiske nyhetsmediene viser at nedgangen i digitale reklameinvesteringer har vært lavest i Norge. Dette skyldes blant annet at mediene her i landet hadde en sterk posisjon i det digitale reklamemarkedet også forut for pandemien. De norske mediene har også den mest positive utviklingen når det gjelder brukerbetaling: Nær dobbelt så mange nordmenn som innbyggere i våre naboland betaler for digitalt redaksjonelt innhold, og i Norge betaler tre ganger så mange som gjennomsnittet i Europa.»

Selv om norske medier er blant de fremste i verden på digitalisering, er prosessen på ingen måte over. Mediene har store utfordringer foran seg. Tradisjonell distribusjon, enten det er papir eller lineære tv-sendinger, er fremdeles en svært viktig del av forretningsmodellen og gir store inntekter. Disse distribusjonsskjedene er både kritisk viktige, og samtidig sårbare og kostnadskreven.

Annonseinntekter fra papiraviser faller mye, hvert år. Nær 5 mrd. kr er i perioden 2012 – 2020 blitt borte fra printannonsering, som tradisjonelt var den primære inntektskilden til finansiering av journalistikk i Norge. Den kraftige veksten i digitale annonser kommer i hovedsak hos Google og Facebook. Google vil anslagsvis hente mer enn 5 mrd. i det norske annonsemarkedet i 2020. Digitalannonsering i mediehusene er svakt økende, men er ikke i stand til å kompensere for fallet på papir.

¹ Kap. 1, side 16.

Utvalget peker på at globale digitale aktører og nasjonale bedrifter på en rekke områder har ulike konkurransevilkår: konkurranseregler, ytringsfrihet, personvern og beskatning er de mest sentrale. Dette gjelder i stor grad for mediene, og det er nødvendig at norske myndigheter arbeider aktivt for å rette opp disse ulikhetene.

Viktige EU-forslag

EU-kommisjonen la 15. desember 2020 frem to store og viktige forslag: Digital Services Act (DSA) og Digital Markets Act (DMA).

DSA legger opp til et ansvarsregime for 'ulovlig innhold'. Det er av avgjørende betydning at DSA ivaretar hensyn til ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet slik dette er regulert nasjonalt. Grensene for lovlige ytringer må fastsettes i nasjonal lov. Regulering må ikke begrense ytringsfriheten til private borgere eller gripe inn i redigerte mediers selvregulering og ansvar for eget innhold. Det må tas inn en bestemmelse som utvetydig sikrer at journalistisk innhold fra medier som allerede er underlagt redaksjonelt ansvar og kontroll, unntas fra bestemmelsene, og at plattformer ikke kan fjerne innhold fra slike medier.

DMA er viktig for bedrifiers konkurranseevne, fordi DMA regulerer markedsatferd og konkurranse for globale aktører som i praksis er portvoktere. DMA må sikre rettferdig konkurranse og beskytte de mindre, ofte nasjonale aktørene mot store, globale aktørers misbruk av dominerende posisjoner, samt bidra til å fremme europeisk digital innovasjon.

DMA utfyller eksisterende konkurranseregler, både nasjonale og EU-regler. Forslaget åpner for å regulere på forhånd (ex ante), uten å begrense muligheten til å gripe inn i etterkant. Begge deler er viktig. DMA vil, om forslaget ikke utvannes, ha stor betydning for mediene i konkurransen med plattformene.

Norge må aktivt støtte alle forpliktelser for portvoktere i DMA som kommisjonen foreslår i artikkel 5 og 6, for å forhindre misbruk av en dominerende markedsposisjon i det digitale markedet.

Behov for konkurranse i de nasjonale bredbåndsnettene

Kobling mellom nett og tjenester er en problemstilling som er kjent fra andre områder hvor essensiell infrastruktur kontrolleres av et monopol, for eksempel jernbane og strøm. På disse områdene har man innført et strukturelt skille mellom nettet og tjenestene for å skape konkurranse på tjenestenivå. Noen tilsvarende regulering har man ikke for bredbånd. Her er det de samme aktørene som kontrollerer nettene og som har markedsrett i markedet for bredbåndstjenester til forbrukerne.

Konkurranseproblemene i bredbåndsmarkedet, og konsekvensene for forbrukerne gjennom høye priser og begrenset valgfrihet, er godt kjent. Markedsrett i bredbåndsmarkedet kan imidlertid også kobles til innholdsmarkedet. Portvokterfunksjoner og «walled gardens» kan brukes til å låse forbrukerne inne og styre hva slags innhold og innholdstjenester de konsumerer, for eksempel ved at aktøren som kontrollerer bredbåndsnett- og tjenester favoriserer eget innhold i portalen kundene må bruke, eller kobler sammen innhold og bredbåndstjenester på en måte som gjør det lite attraktivt å kjøpe tjenester fra konkurrerende aktører.

Eksklusivt innhold er svært viktig for å tiltrekke seg og holde på kunder. Aktørene som dominerer bredbåndsmarkedet er også aktive i innholdsmarkedene, og de blir stadig mer vertikalt integrert.

- Telia har kjøpt opp den største kringkasteren i Sverige, TV4, og film- og serietjenesten C More.

- I desember 2020 gikk Altibox og Telenor sammen for å sikre seg eksklusive rettigheter til norsk fotball for neste periode, i konkurranse med medieaktører som TV 2 og TVNorge.
- Bredbåndsaktørene kjøper inn eget innhold til egne strømmetjenester for film- og TV-serier.
- Globale aktører favoriseres: Netflix og Amazon har fått egne knapper på fjernkontrollen til Telia.

Vi er svært bekymret for de langsiktige konsekvensene av denne utviklingen. Det er fortsatt ikke gjennomført noen utredning av konsekvensene av manglende konkurranse for mediemangfold og innholdsmarkedene. Dette til tross for at et stort antall forbrukere, spesielt i distriktene, ikke vil ha valgfrihet mellom bredbåndsleverandører, på grunn av de høye investeringskostnadene. Vi viser i den sammenheng til at tilgangsregulering har vært forsøkt i mobilmarkedet gjennom en lengre periode, uten at man har lyktes med å bryte opp duopolet og skape reell konkurranse.

Regjeringen må derfor utrede og foreslå tiltak som styrker konkurransen og beskytter valgfrihet og mediemangfold i bredbåndsmarkedet over hele landet. Tiltakene må sikre at aktører som kontrollerer essensiell digital infrastruktur (som bredbåndsnettene er), opptrer nøytralt og ikke styrer forbrukernes konsum av medier og innholdstjenester. Gitt sakens store betydning, og fordi det vil ta tid å iverksette tiltak, er det avgjørende at arbeidet gis høy prioritet.

Det bør også innføres tiltak for å minimere eksisterende konkurransehindringer. Aktuelle tiltak kan være kostnadsorienterte priser for videresalg av mobilt bredbånd, styrking av forbrukerrettighetene ved salg til boligsammenslutninger, begrensninger i koblingssalg fra dominerende aktører og mer tidseffektive prosedyrer for vedtak og klagebehandling.

Kringkastere og tilgang til 5G som produksjonsteknologi

Skal norske kringkastere og produsenter oppfylle sine allmennkringkasterforpliktelser og alminnelige forpliktelser som redaktørstyrte medier - også i krisesituasjoner - må mediene ha en teknologisk infrastruktur og økonomiske betingelser ved bruk av samfunnets ressurser, som understøtter disse oppgavene.

Medienes primære behov vil være særlig rettet mot midlertidige private/lokale nettverk for dekning av evenementer og hendelser. Slike lokale nettverk vil ikke ha høy effekt, mediene kan dele med flere aktører og dette lar seg organisere, både teknisk og administrativt.

Mediene må ha sikkerhet for sin prioriterte tilgang til 5G som produksjonsteknologi, sikkerhet for at denne utvikles slik at den også fyller medienes behov og sikkerhet for at mediene ikke påføres høye eller særnorske kostnader.

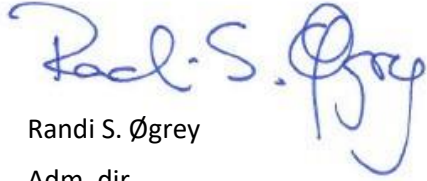
Medienes posisjon både som industri/næringsliv og den særlige posisjonen som nyhets- og informasjonsformidler, må tydeliggjøres, inngå som del av vilkårene og også legges til grunn ved Nkoms håndtering av frekvenstildelingene.

Forslag fra utvalget

Utvalget foreslår at sentrale tilsynsorganer går sammen om å gjennomgå plattformsselskaperes virksomhet, med vekt på problemstillinger rundt overskuddsflytting, ytringsfrihet, personvern, konkurranserett, beredskap mv. Det støtter vi. Norge må ta aktivt del i det arbeidet som foregår i EU og internasjonale organer, og samarbeide tett med de andre nordiske landene for å få mest mulig gjennomslag.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Randi S. Øgrey". The signature is stylized with a large initial "R" and a long, sweeping underline.

Randi S. Øgrey

Adm. dir.