

Høringsnotat

Utkast til endringer i lov om eierskap i medier
(medieeierskapsloven)

Høringsfrist 31. august 2012

Innhold

1.	Innledning.....	4
2.	Kulturdepartementets forslag.....	4
2.1	Generelt.....	4
2.2	Virkeområde	6
2.2.1	Gjeldende rett.....	6
2.2.2	Ekspertgruppens forslag	6
2.2.3	Departementets vurdering	7
2.3	Erverv og samarbeidsavtaler.....	8
2.3.1	Gjeldende rett.....	8
2.3.2	Ekspertgruppens forslag	9
2.3.3	Departementets vurdering	9
2.4	Reguleringsmodell	9
2.4.1	Gjeldende rett.....	10
2.4.2	Ekspertgruppens forslag	10
2.4.3	Departementets vurdering	11
2.5	Markedsinndeling	12
2.5.1	Gjeldende rett.....	12
2.5.2	Ekspertgruppens forslag	13
2.5.3	Departementets vurdering	14
2.6	Regulering av elektroniske medier	15
2.6.1	Gjeldende rett.....	15
2.6.2	Ekspertgruppens forslag	16
2.6.3	Departementets vurdering	16
2.7	Konsentrasjonsmål.....	18
2.7.2	Ekspertgruppens forslag	19
2.7.3	Departementets vurdering	19
2.8	Eierskapsgrenser.....	20
2.8.1	Gjeldende rett.....	20
2.8.2	Ekspertgruppens forslag	21
2.8.3	Departementets vurdering	22

2.9	Vertikal integrasjon	24
2.9.1	Gjeldende rett.....	24
2.9.2	Ekspertgruppens forslag	24
2.9.3	Departementets vurdering	25
2.10	Diverse prosessuelle forhold	26
2.10.1	Gjeldende rett.....	26
2.10.2	Ekspertgruppens forslag	26
2.10.3	Departementets vurdering	27
3.	Økonomiske og administrative konsekvenser	27
4.	Forslag til lovendringer	28

1. INNLEDNING

I dette notatet legger Kulturdepartementet fram forslag til endringer i medieeierskapsloven (lov av 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier). Det presiseres at det ikke er tatt endelig stilling til hvordan ekspertgruppens anbefalinger skal følges opp og hvilke endringer i medieeierskapsloven som ev. skal gjennomføres.

Kulturdepartementet oppnevnte 16. mai 2011 en ekspertgruppe som fikk i oppdrag å gjennomgå medieeierskapsloven med utgangspunkt i endringene på medieområdet innenfor teknologi, mediebruk og marked. Særlig ble ekspertgruppen bedt om å vurdere hvordan elektroniske medier bør reguleres og hvorvidt loven bør utvides med en regulering av vertikal integrasjon (dvs. samtidig eierskap i flere ledd i verdikjeden).

Ekspertgruppens rapport (i det følgende omtalt som "rapporten"), som ble avgitt til Kulturdepartementet 24. april 2012, finnes på departementets nettside (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer>). Rapporten er et grunnlagsdokument for departementets forslag og dermed en del av høringen.

For en beskrivelse av gjeldende rett, mediemarkedene, mediebruk, regulering i andre land, regulatoriske rammebetingelser og skranker for kontroll med eierskap viser departementet i sin helhet til ekspertgruppens rapport kap. 5-9 og 11. Departementet vil i det følgende ikke gå nærmere inn på disse spørsmålene med mindre det er nødvendig for å underbygge departementets konkrete forslag.

2. KULTURDEPARTEMENTETS FORSLAG

2.1 Generelt

Mediepolitiske mål

Siste ledd i § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven slår bl.a. fast at staten skal medvirke aktivt til at individer og grupper faktisk har mulighet til å ytre seg. Da den ble vedtatt i 2004 innebar bestemmelsen en formell utvidelse av statens oppgave, fra passivt å avstå fra inngrep til aktivt å sikre borgerne anledning til å ytre seg. EMK artikkel 10 forplikter myndighetene til å sikre meningsmangfold og pluralisme i mediene av hensyn til ytringsfrihet og et fungerende demokrati. Ekspertgruppens rapport inneholder i kap. 4 en oversikt over bruk av ytringsfrihet og mangfold som politiske mål i europeisk og norsk mediepolitikk.

Behovet for en lov

Medieeierskapsloven har bakgrunn i at store deler av den offentlige samtalen og meningsutvekslingen skjer i massemediene. 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 få aktører.

Slik påvirkning kan skje direkte, motivert i et ønske om å fremme egne politiske eller økonomiske interesser. Dette er ikke ukjent fra andre land. Selv om norske medieiere i all hovedsak respekterer spillereglene, kan man ikke se bort fra at slikt misbruk kan forekomme også i Norge.

Påvirkningen kan imidlertid også skje indirekte. Eierdominans kan dempe viljen og evnen til å ta opp virksomheten til eierne i et kritisk lys. Innenfor et selskap eller et konsern kan det for eksempel dannes en tilhørighet og en følelse av samhold som kan dempe tendensen til kritisk journalistikk. Dersom én eier eller gruppering blir for dominerende, risikerer man at en slik manglende tendens til kritikk kan omfatte store maktfaktorer og betydelige samfunnsområder.

Loven har som formål å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Ekspertgruppen viser til rapporter utarbeidet på oppdrag fra gruppen¹ hvor det framgår at det kan være uheldig for ytringsfriheten om en eier av et sterkt medieforetak får muligheten til informasjonsvridning basert på for eksempel en ideologisk agenda. Gruppen legger videre til grunn at konsentrasjon over et visst nivå vil svekke de reelle ytringsmulighetene, og viser til at ved høy konsentrasjon vil noen få aktører kunne ha kontroll med hvilke ytringer som vil bli formidlet. Koblingen mellom eierkonsentrasjon og et allsidig medietilbud er ifølge gruppen mindre entydig. På den ene siden viser gruppen til at både økonomisk teori og empiri tyder på at økt konsentrasjon øker differensieringen mht stofftyper og målgrupper i markeder der mediebedrifter i betydelig grad baserer sine inntekter på reklame. På den annen side innebærer slik konsentrasjon ikke nødvendigvis en differensiering med hensyn til ideologisk eller politisk perspektiv. Gruppen mener tvert imot at muligheten for en integrasjon/samkjøring av politiske eller ideologiske perspektiver i tilbudet fra et mediehus vil være bekymringsfull dersom dette mediehuset har en stor markedsandel. Departementet viser for øvrig til drøftelsen under pkt. 10.6.2 i rapporten.

Loven er likevel ikke basert på dokumenterte konsekvenser av eierkonsentrasjon. Den er en "føre var-lov", i den forstand at den skal hindre at det oppstår eierposisjoner som *kan* utnyttes i strid med målene om ytringsfrihet og mediemangfold. Loven er slik sett en forsikringspolise for en medieframtid vi vet lite om. Vi vet ikke hva slags eiere norske medier vil få i framtiden. Et viktig poeng i denne sammenheng er at det vil være svært vanskelig å reversere eierkonsentrasjon dersom det skulle vise seg etter hvert at den har negative konsekvenser.

Kulturdepartementet viser også til at mange andre europeiske land har en eller annen form for regulering av eierskap mediene, jf rapporten kap 8.

Lovens målformulering

¹ Hans Jarle Kind og Lars Sjørgard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* og Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse*

I henhold til § 1 er lovens formål å ”fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud”.

Kulturdepartementet legger til grunn at lovens målformulering er dekkende for de politiske målene på området og går ikke inn for noen endringer på dette punktet.

Fleksibilitet vs forutsigbarhet

På en sektor som er så dynamisk og der utviklingen skjer så raskt som på medieområdet, er det viktig å ha en regulering som løpende kan tilpasses utviklingen. Mao må reguleringsmodellen være fleksibel for å være treffsikker. Dette var i sin tid begrunnelsen for at fastsettingen av medieregioner ble overlatt til forskriftsregulering, jf omtale i Ot.prp. nr. 81 (2003-2004).

På den annen side gir loven hjemmel til inngrep som kan ha stor økonomisk betydning for berørte aktører. Prosesser rundt oppkjøp og sammenslåinger er kompliserte og kostnadskrevende. Aktørene i bransjen har derfor behov for et system som gjør det mulig å forutsi om et oppkjøp eller en sammenslåing vil stå seg i forhold til loven.

Departementet legger til grunn at en rimelig og effektiv balansering av disse hensynene må være et viktig mål med den pågående lovgjennomgangen.

2.2 Virkeområde

2.2.1 Gjeldende rett

Lovens virkeområde inneholder i dag en opplisting av de mediene som omfattes av loven (dagspresse, fjernsyn, radio og elektroniske medier). Opplistingen – med unntak av elektroniske medier – benyttes samtidig til å definere de konkrete mediemarkedene som danner utgangspunkt for vurdering av eierskapskonsentrasjon etter bestemmelsene i loven.

2.2.2 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen foreslår at lovens virkeområde utvides noe i forhold til dagens lov:

- Når det gjelder trykt presse foreslår gruppen at også periodiske publikasjoner med lavere utgivelsesfrekvens enn dagspressen (minst to utgivelser per år) skal omfattes, forutsatt at de hovedsakelig driver journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt.
- Når det gjelder radio og fjernsyn inkluderes disse som i dag, men det presiseres at begrepene kun omfatter *kringkasting*, dvs. innhold som er ment eller egnet til å mottas direkte og samtidig av allmennheten.
- Elektroniske medier omfattes som i dag, men presiseres til å gjelde elektroniske massemedier, herunder audiovisuelle og auditive² bestillingstjenester, som har tilsvarende formål og funksjon som dagspresse og andre periodiske publikasjoner, eller kringkasting.

² Dvs. ”podcaster” o.l.

2.2.3 Departementets vurdering

Kulturdepartementet støtter ekspertgruppens forslag om å samordne virkeområdet for medieeierskapsloven med virkeområdet for lov om redaksjonell fridom i media (lov av 13. juni 2008 nr. 41). Lovene utgjør gjensidig utfyllende virkemidler som har som formål å fremme det samme settet av mediepolitiske mål, jf over. Dette tilsier at lovene bør ha samsvarende virkeområde med mindre særlige forhold i den enkelte lov skulle tilsi noe annet.

Med utgangspunkt i lovens formål bør reglene omfatte de mediene som i praksis fungerer som kilder til nyhets- og aktualitetsstoff og som fora for (i vid forstand) politisk samfunnsdebatt. Ekspertgruppen presenterer i kap. 7 et omfattende datagrunnlag om befolkningens bruk av ulike medier som bl.a. nyhetskilder.

Departementet mener videre at det er grunnlag for å avgrense virkeområdet til de redaktørstyrte, journalistiske massemediene. Til tross for utviklingen av sosiale medier, blogger mv er det fremdeles de redigerte mediene som har den samfunnsfunksjonen som ligger til grunn for de ulike politiske målene og virkemidlene på området. Dette gjelder regulering av eierskap og redaktørfunksjon, men også mediestøtten (jf departementets høringsnotat av 29. mars 2012), reglene om ansvarsplassering i mediene og bransjens etablerte selvjustis i medieetiske spørsmål.

Når det gjelder trykt skrift konstaterer departementet at forslaget, med unntak av tillegget "hovedsakelig", er likelydende med § 2 første ledd nr. 1 i lov om redaksjonell fridom i media. Departementet legger til grunn at den praktiske konsekvensen av denne forskjellen er at fagpressen og den underholdningspregede ukepressen ikke vil omfattes av virkeområdet for medieeierskapsloven. Gruppen viser bl.a. til at den *"underholdningspregede delen av ukepressemarkedet ikke er like sentral ut fra hensynet til ytringsfrihet og ytringsmuligheter som dagspressemarkedet"* og til at *"eierskapskonsentrasjon er en lite relevant problemstilling"* for fagpressen.

Kulturdepartementet støtter her ekspertgruppens syn. Loven gir hjemmel for omfattende inngrep i næringslivsinteresser og bør derfor begrenses til de områdene der tungtveiende samfunnshensyn taler for regulering. Begrepet "periodiske publikasjoner" bør forstås på samme måte som i lov om redaksjonell fridom i media, jf Ot.prp. nr. 19 (2007-2008), bl.a. slik at publikasjonen må komme ut minst to ganger per år for å kunne anses som "periodisk".

Departementet støtter forslaget om å videreføre kringkasting (radio og fjernsyn) som et eget virkeområde, og at dette presiseres til å omfatte utsending som er ment eller egnet til å mottas direkte og samtidig av allmennheten. Gruppen går ikke inn for å sondre mellom meningsbærende og annen type kringkasting, og viser til at dette vil kunne gi kringkastere insentiv til å la være å sende nyhets- og aktualitetsstoff, og at også andre typer programmer vil kunne ha betydning for opinionsdannelse og samfunnsdebatt. Kulturdepartementet støtter her ekspertgruppens syn og foreslår at kringkasting fortsatt skal omfattes, uten en nærmere sontring mellom de ulike typer programmer som sendes av en kringkaster. I og med at kringkasting forutsetter direkte og samtidig utsending, vil blant annet ikke auditive og audiovisuelle bestillingstjenester omfattes. De av kringkastingsvirksomhetens bestillingstjenester og andre elektroniske tjenester

som ikke er kringkasting, men som naturlig faller inn under medieeierskapslovens virkeområde, vil derimot anses som elektroniske massemedier, for eksempel podcast av nyhetsprogrammer e.l.

Departementet støtter også forslaget om virkeområde for elektroniske medier, og legger til grunn at dette innebærer en presisering som vil gjøre loven mer målrettet i forhold til lovformålet. Gruppen har også her brukt lov om redaksjonell fridom i media som modell. I vedlagte lovutkast har departementet derfor lagt til grunn den samme lovtekniske løsningen som i redaktørloven, der begrepet "elektroniske massemedier" defineres gjennom en henvisning til de tradisjonelle massemedienes "formål og funksjon". Begrepene "massemedier" og "formål og funksjon" bør tolkes i overensstemmelse med lov om redaksjonell fridom i media, jf Ot.prp. nr. 19 (2007-2008). Forslaget innebærer en formell innsnevring av virkeområdet i forhold til dagens lov, som omfatter "elektroniske medier" på generelt grunnlag. I praksis vil det derimot innebære en utvidelse av lovens rekkevidde, fordi departementets forslag, se pkt. 2.6.3 nedenfor, innebærer at Medietilsynet vil kunne gripe inn mot erverv av slike medier og at elektronisk mediebruk vil bli trukket inn når eierposisjoner i de ulike mediemarkedene skal beregnes. Forslaget innebærer at definisjonen av elektroniske medier i medieeierskapsloven ikke vil tilsvare AMT-direktivets³ definisjoner av audiovisuelle medie- og bestillingstjenester. I motsetning til AMT-direktivet vil den foreslåtte definisjonen av elektroniske medier eksempelvis kunne omfatte nettradio og lydpodcast. På den annen side omfatter AMT-direktivet tjenester som filmleie ("klikkefilm"), som er en type underholdningstjeneste som det ikke er naturlig at blir underlagt medieeierskapslovens virkeområde.

Gruppen foreslår til slutt at medieeierskapsloven, i likhet med lov om redaksjonell fridom, ikke skal gjelde for "medium som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring og heller ikke gjelde for medier som hovedsakelig er rettet mot medlemmer eller tilsatte i organisasjoner, foreninger etc." Departementet støtter en slik avgrensning, som vil være i samsvar med medieeierskapslovens formål. Unntaket vil typisk kunne omfatte trykte publikasjoner, men kan i prinsippet gjelde for alle typer medium.

2.3 Erverv og samarbeidsavtaler

2.3.1 Gjeldende rett

Ifølge lovens § 4 gjelder dagens lov "... erverv av eierandel eller samarbeidsavtaler som har virkning eller er egnet til å ha virkning her i riket".

Erverv av eierandel defineres i § 2 som "Enhver form for overtakelse av eierandel, herunder kjøp, bytte, gave, leie, erverv ved arv eller skifte, tvangssalg og ekspropriasjon, samt tegning av eierandel i foretak. Som erverv av eierandel anses også erverv av aktiva som innebærer hel eller delvis overtakelse av virksomhet." Begrepet "erverv" er ytterligere presisert i lovens forarbeider.

³ Europaparlamentets og Rådsdirektiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester

Ifølge lovens § 9 sjette ledd gjelder inngrepshjemmelen i § 9 tilsvarende for "... *samarbeidsavtaler som gir en avtalepart samme eller tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som et erverv*".

Eierposisjoner etter loven vurderes på bakgrunn av aktørenes markedsandel i de definerte mediemarkedene. Markedsandelen beregnes på bakgrunn av oppslutning (dvs. opplag, seertall eller lyttertall). Prinsippene for fordeling av denne oppslutningen mellom eierne følger av Medietilsynets *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier*. Retningslinjene legger opp til en relativt skjematisk modell der oppslutning fordeles med utgangspunkt i eierandel, for eksempel slik at en eier som har en eierandel på 50 pst. eller mer får tilregnet seg hele medieforetakets oppslutning. I tilfeller hvor ingen eier har 50 prosent eierandel eller mer, er utgangspunktet at oppslutningen blir fordelt på eierne i samsvar med eierandel.

2.3.2 Ekspertgruppens forslag

Når det gjelder lovens ervervsbegrep, legger ekspertgruppen til grunn at "*de beste hensyn taler for å legge konkurranserettens "kontrollbegrep" mer entydig til grunn for vurderinger knyttet til medieeierskapsloven*". Gruppen viser til at det ut fra lovens formål ikke synes hensiktsmessig å "*tilordne oppslutning til et foretak, som verken har faktisk eller rettslig kontroll over det foretak som har den aktuelle oppslutningen*".

Gruppen foreslår videre å opprettholde bestemmelsen om at det kan gripes inn mot samarbeidsavtaler, men med noe endret formulering. Mens ordlyden i dag er at avtalen "*gir en avtalepart samme eller tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som et erverv*" foreslår gruppen å endre ordlyden slik at Medietilsynet kan gripe inn mot avtaler som har "*samme virkninger som erverv i strid med lovens formål*". Ifølge gruppen vil endringen klargjøre at "*det foretas en reell vurdering og at det kan tenkes at avtaler som tilsynelatende har et administrativt forhold også kan ha en betydning som innebærer at de kan virke i strid med lovens formål*".

2.3.3 Departementets vurdering

Kulturdepartementet støtter gruppens forslag når det gjelder lovens ervervsbegrep. Departementet legger til grunn at å legge tolkningen nærmere konkurranserettens "kontrollbegrep" vil sikre at tilsynets vurderinger i størst mulig grad er basert på de reelle maktforholdene i medieforetakene, både ved spørsmålet om det foreligger et erverv det kan gripes inn mot og ved tilordningen av markedsandel som følge av et erverv. Departementet legger til grunn at graden av reell kontroll over et foretak vil kunne avhenge av mange forhold ut over antall aksjer i selskapet. Eksempler som nevnes av gruppen er erverv av eiendomsrettigheter, vedtektsbestemmelser, aksjonæravtaler og i spesielle tilfeller økonomiske avhengighetsforhold. Ved tolkningen og anvendelsen av et endret ervervsbegrep, vil et naturlig utgangspunkt være hvordan de tilsvarende begrepene er forstått i konkurranseretten.

En endring av lovens ervervsbegrep, vil innebære at en aktør som ikke oppnår kontroll i utgangspunktet kan erverve andeler i andre medieforetak uten at tilsynet kan gripe inn, og uten at aktøren får noen del av foretakenes markedsandeler tilregnet seg. I

utgangspunktet vil ikke slike erverv være problematiske i forhold til ytringsfrihet og mediemangfold. Spørsmålet er om det i visse situasjoner likevel kan tenkes at minoritetserverv i medieforetak kan ha virkninger i strid med medieeierskapslovens formål, og om loven derfor bør ha en hjemmel for inngrep tilsvarende konkurranseloven i § 16 annet ledd. Eksempelvis i en situasjon hvor et foretak som allerede har betydelig eierstilling i et mediemarked, kjøper seg ytterligere opp ved minoritetserverv i andre foretak i samme marked. Konkurranselovens bestemmelse er begrunnet i at visse slike minoritetserverv kan endre de involverte foretakenes insentiver til å konkurrere, og dermed muliggjøre konkurranseskadelig adferd i strid med konkurranselovens formål. Ekspertgruppen har ikke drøftet spørsmålet eller anbefalt innføring av en tilsvarende hjemmel i medieeierskapsloven. På bakgrunn av at medieeierskapslovens ervervsbegrep er foreslått justert til å omfatte erverv som gir kontroll, ber departementet likevel om høringsinstansenes synspunkter på behovet for en hjemmel til også å gripe inn mot minoritetserverv som ikke gir kontroll.

Departementet er enig med gruppen i at hjemmelen til å gripe inn mot samarbeidsavtaler bør opprettholdes. Når det gjelder ordlyden i bestemmelsen om samarbeidsavtaler, sikrer også dagens formulering at det foretas en reell vurdering av om avtalen er i strid med lovens formål, ved at § 9 gis tilsvarende anvendelse for samarbeidsavtaler. En endring av ordlyden slik gruppen foreslår, vil imidlertid kunne understreke at det ikke er avgjørende om samarbeidsavtalen gjelder redaksjonelt innhold eller administrative eller andre forhold, men hvorvidt avtalen kan virke i strid med lovens formål. Gruppen nevner som eksempel et administrativt annonsesamarbeid som blir så omfattende at de som samarbeider frasier seg ytringer som skader annonsøren. Departementet foreslår at ordlyden i bestemmelsen om samarbeidsavtaler endres i samsvar med forslaget fra gruppen, og at § 9 skal gjelde *"tilsvarende for samarbeidsavtaler som har samme virkninger som erverv i strid med lovens formål"*.

2.4 Reguleringsmodell

2.4.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov er basert på et system der både markedsdefinisjonen (dagspresse, radio og fjernsyn), konsentrasjonsmål (opplag, seertall og lyttertall) og eierskapsgrensene (1/3 på nasjonalt nivå, 60 pst. på regionalt nivå) følger av selve loven. Bestemmelsene om tilordning av oppslutning følger ikke av selve loven, men av Medietilsynets *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier*.

2.4.2 Ekspertgruppens forslag

Gruppen foreslår en ny reguleringsmodell som skal være mer robust i forhold til teknologisk utvikling og endringer i markeder og bruksmønstre enn dagens lov. Forslaget innebærer at:

- Avgrensningen av konkrete markeder i loven foreslås fjernet.
- I stedet gis Medietilsynet kompetanse til å avgrense relevante produktmarkeder og geografiske markeder gjennom forskrift.
- Det foreslås at det kan avgrenses både nasjonale og regionale grenser.

- Det foreslås etablert retningslinjer og prosedyrer for slik markedsavgrensning, og at aktørene gis rett til å uttale seg i en høring.
- Inngrep kan kun finne sted i et marked som er forhåndsdefinert i forskrift.
- Det klargjøres at det skal skje en konkret vurdering før inngrep eventuelt finner sted, og at konsentrasjonen i markedet for øvrig skal vurderes.

Det vises til vedlagte rapport for detaljer i forslaget.

2.4.3 Departementets vurdering

Reguleringsmodellen i medieeierskapsloven består av følgende hovedelementer:

- 1) *Markedsinndeling*: Avgrensningen av markeder danner utgangspunkt for beregning av eierposisjoner. Mao er det innenfor de definerte markedene at det skal gjelde en viss grense for kontroll/eierskap.
- 2) *Konsentrasjonsmål*: Prinsipper for måling av graden av konsentrasjon i det relevante produktmarkedet (i dag markedsandeler beregnet ut fra opplag, seertall og lyttertall)
- 3) *Tilordning av oppslutning*: Prinsipper for fordeling av et mediums markedsandeler på eierne.
- 4) *Eierskapsgrenser*: Konkrete grenser ("presumpsjonsterskler") for konsentrasjon (innenfor de definerte markedene og beregnet på bakgrunn av definerte konsentrasjonsmål).

I dag er disse elementene i hovedsak fastsatt i selve loven. Dette innebærer bl.a. at de ulike elementene i modellen ikke kan justeres i takt med markedsutviklingen uten en tidkrevende lovendringsprosess.

Et hovedgrep i ekspertgruppens forslag er at både markedsinndeling, målemetoder og (til dels) eierskapsgrenser skal fastsettes av Medietilsynet i forskrift. Rapporten skisserer prinsipper for hvordan disse vurderingene bør gjøres, men legger vekt på behovet for et fleksibelt system som kan tilpasses utviklingen på medieområdet.

Kulturdepartementet legger til grunn at dette vil gi en modell som på den ene siden er forutsigbar for aktørene, og på den andre siden tilstrekkelig fleksibel til at den kan tilpasses den raske utviklingen på medieområdet. Forslaget synes dermed å svare på det som har vært hovedkritikken mot loven – nemlig at den ikke tar hensyn til den raske utviklingen i mediemarkedene og at den legger opp til en mekanisk telling av seere, lyttere og papiroplag som ikke lenger reflekterer de reelle maktforholdene i markedet. Departementet mener at en slik modell kan gjøre regelverket – og dermed de avgjørelsene som fattes med hjemmel i det – mer målrettet enn i dag.

Departementet støtter derfor forslaget om å erstatte dagens detaljregulering i lov med et mer fleksibelt system basert på forskrifter. Forutsetningen må være at disse forskriftene gjennomgås med jevne mellomrom med utgangspunkt i utviklingen på medieområdet. Departementet er enig med ekspertgruppen i at en vurdering hvert tredje år kan være hensiktsmessig slik mediemarkedet utvikler seg nå.

Departementet viser til at et alternativ til at markedsinndelingen er definert i forkant, er en modell hvor det relevante markedet avgrenses konkret i hver enkelt sak, tilsvarende

avgrensningen av relevante markeder når foretakssammenslutninger mv. vurderes etter konkurranseloven. Også i en slik alternativ modell bør de nærmere kriteriene for markedsavgrensningen fastsettes av Medietilsynet i forskrift. Fordelene med en slik modell kan være at avgrensningen i enda større grad kan ta hensyn til særlige forhold ved hver enkelt sak og reguleringen løpende kan tilpasses utviklingen i markedene. Dette er en fordel i en dynamisk sektor som medieområdet der utviklingen skjer raskt. På den annen side kan en slik modell gi noe mindre forutsigbarhet og øke omfanget av skjønsmessige vurderinger i hver enkelt sak. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på en slik alternativ modell for markedsavgrensning hvor det relevante marked avgrenses konkret i hver enkelt sak.

Forslaget vil plassere en stor del av ansvaret for den nærmere regelutformingen hos Medietilsynet, og gi tilsynet stor innflytelse over hvor rammene for eierkonsentrasjon på medieområdet vil ligge i praksis.

Departementet mener at hensynene som ligger bak tilsynets særlig uavhengige stilling i enkeltsaker etter loven kan anføres til støtte for en modell der også detaljene i regelverket fastsettes av Medietilsynet. Mediernes demokratiske betydning og pressens tidligere partipolitiske koblinger tilsier at publikum og aktører må ha trygghet for at beslutninger om eierstrukturen i mediemarkedet ikke tas på bakgrunn av partipolitiske hensyn. Dette kan anføres til inntekt for at også en del av den generelle regelverkskompetansen bør ligge på en armlengdes avstand fra politiske organer.

Forutsetningen er etter departementets vurdering at det finnes et overordnet rammeregulverk som sikrer ivaretagelse av de politiske målene på området og som fastlegger grunntrekkene i reguleringsmodellen.

Forvaltningslovens krav til høring av forskrifter mv vil etter departementets vurdering sikre interesserte aktører innsyn i og innflytelse over regelutformingen, på tilsvarende måte som prosedyreregler og klageretten sikrer partenes rettssikkerhet i enkeltsaker.

Modellen forutsetter en ressursmessig styrking av tilsynet på dette området. Departementet vil komme tilbake til dette i budsjettsammenheng.

2.5 Markedsinndeling

2.5.1 Gjeldende rett

I dag følger det direkte av loven at dagspresse, radio og fjernsyn skal regnes som separate markeder på nasjonalt nivå, jf at § 10 setter opp separate eierskapsgrenser for hvert av disse markedene. Loven inneholder også egne regler for det tilfellet at en aktør har eierposisjoner i flere av disse markedene samtidig. Elektroniske medier er omfattet av lovens virkeområde, men ikke regnet som et eget mediemarked i lovens forstand. Elektronisk mediebruk blir heller ikke regnet inn i de øvrige definerte markedene.

De regionale markedene er definert i forskrift. Gjeldende forskrift ble fastsatt ved Kronprinsreg. res. 1. juli 2005 og definerer i alt 10 regioner. Regioninndelingen ble basert på en utredning av faktisk mediebruk i ulike deler av landet. Utgangspunktet for inndelingen er områder som utgjør en naturlig enhet mht faktisk mediebruk, med særlig vekt på geografiske nedslagsfelt og den innholdsmessige dekningen til medier i

området. Samtidig ble det lagt betydelig vekt på at regionene ikke skulle være for små, for å sikre at reguleringen rettes inn mot markeder som er store nok til at publikums- og annonsemarkedet i regionen gir grunnlag for mediemangfold.

2.5.2 Ekspertgruppens forslag

Som nevnt innebærer gruppens modell at produktmarkeder og geografiske markeder skal fastsettes i forskrift.

Gruppen har identifisert ulike kriterier som bør benyttes i vurderingen av om ulike mediekkanaler er i samme marked:

1. Hvilken betydning mediekkanalen anses å ha for meningsdannelsen, herunder om kanalen fyller særskilte behov hos brukeren.
2. Mediekkanalenes innhold.
3. Om mediekkanalene framstår som faktiske eller potensielle alternativer for de reelle ytringsmuligheter.
4. Hvilke mediekkanaler som inngår i en brukers totalbruk.
5. I hvilken grad mediekkanalene konkurrerer om å frambringe ny informasjon.
6. Nedslagsfelt.

De ulike kriteriene er nærmere gjennomgått i pkt. 10.5.2.2 i rapporten.

Til tross for forutsetningen om at markedsavgrensningen skal være dynamisk og fastsettes i forskrift, har gruppen foretatt en vurdering av dagens mediemarkeder. Konklusjonen er at det per i dag ikke er grunnlag for å slå markedene sammen til *"et samlet marked for ytringer"*. Gruppen viser til at *"mye taler for at det er vesentlige forskjeller mellom dagens mediekkanaler, og at utgangspunktet er at det er ønskelig med mediemangfold og reelle ytringsmuligheter også innenfor disse"*. Gruppen viser konkret til at innholdsmessig har fjernsyn større preg av underholdningsmedium enn dagspressen. På den annen side har fjernsynet stor gjennomslagskraft *"gjennom sin utbredelse og umiddelbarhet"*, mens dagspressen i større grad kan *"gå i dybden og følge komplekse saker over tid"*. Avisene produserer i størst grad originale nyheter, mens fjernsynet er det mediet folk bruker mest tid på. De ulike mediene har også ulik betydning som nyhetskilde.

Gruppen foreslår å opprettholde regulering på regionalt nivå, men går inn for at produktmarkeder, geografisk markedsavgrensning og eierskapsterskler fastsettes i forskrift.

I utgangspunktet går gruppen ikke inn for å regulere kringkastingsmarkedene regionalt, og viser til departementets begrunnelse for å holde disse utenfor (jf Ot.prp. nr. 81 for 2003-2004). Det vises også til de *"økonomiske utfordringene i lokal-TV-markedet de senere år"*. Gruppen ser likevel at de lokale kringkastingsmarkedene kan utvikle seg, og at det "ved behov" bør kunne vurderes om dette er markeder som bør underlegges regulering.

Gruppen kritiserer dagens system som innebærer at det bare er aviser som kommer ut innenfor regionen som regnes inn. Gruppen mener at *"avisens faktiske nedslagsfelt sammen med en vurdering av hvorvidt avisen kan sies å konkurrere i det aktuelle*

regionale markedet om å frembringe informasjon, bør trekkes inn i vurderingen av hvilken region de enkelte aviser skal tilhøre”.

2.5.3 Departementets vurdering

I medieeierskapsloven danner markedsinndelingen en ramme for vurdering av konsentrasjon etter loven. Sagt på en annen måte definerer markedsavgrensningen ”totalen” som aktørenes markedsandeler beregnes med utgangspunkt i. Og de fastsatte grensene for kontroll/eierskap gjelder innenfor de definerte markedene.

Som nevnt i pkt. 2.4.3 støtter departementet forslaget til reguleringsmodell der bl.a. markedsavgrensningen fastsettes i forskrift.

Departementet støtter også forslaget om at loven bør slå fast at det skal utformes nærmere kriterier for markedsavgrensningen i forskrift. Kriteriene må utformes med bakgrunn i lovens formål. Departementet legger til grunn at de prinsippene for markedsavgrensning som omtales i rapporten framstår som målrettede, men at de kun er ment som veiledende og ikke uttømmende for en senere forskriftsprosess. Departementet ser det derfor ikke som naturlig å gå nærmere inn på detaljene her, men ber høringsinstansene kommentere ekspertgruppens forslag.

Gruppen understreker at ulike medier i denne sammenheng bør kunne regnes til samme marked selv om de dekker forskjellige behov hos brukeren og således ikke framstår som direkte alternativer. Gruppen peker her på den såkalte ”paraplymodellen” for avisdekning som henviser til strukturen med nasjonale, regionale og lokale aviser som dekker overlappende geografiske områder, men som fyller ulike funksjoner for brukeren. Departementet er enig med gruppen i at det kan være uheldig i forhold til lovens formål om medier på de ulike nivåene har samme eier, fordi dette kan medføre en ensretting av den innholdsmessige vinklingen (selv om medienes funksjon og konkrete innhold er ulikt). Departementet legger derfor til grunn at vekten av de ulike kriteriene vil bli noe annerledes enn i konkurranseretten.

Som nevnt har gruppen gjort en vurdering av dagens mediemarkeder, og konkluderer med at det *”ikke er naturlig å legge til grunn at disse er i et samlet mediemarked i medieeierskapslovens forstand”*. Departementet er enig med gruppen i at det per i dag synes å være så betydelige forskjeller mellom dagspresse, radio og fjernsyn med hensyn til både innhold, bruk, funksjon og nedslagsfelt at det ikke synes naturlig med en sammenslåing. Som gruppen viser til, synes det *”å være gjennomgående for reguleringsmodellene i andre land som arbeidsgruppen har sett på, at dagspresse, radio og fjernsyn fortsatt behandles som separate markeder”*. Departementet vil likevel understreke at dette er en vurdering av dagens situasjon, og at den reguleringsmodellen som departementet går inn for legger ansvaret for jevnlig vurderinger av spørsmålet til Medietilsynet.

Departementet er enig med ekspertgruppen i at reguleringen på regionalt nivå bør opprettholdes. Lovens begrunnelse er knyttet til medienes 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.

Den geografiske markedsavgrensningen regionalt bør, som i dag, foretas i forskrift. Etter departementets mening må regioninndelingen reflektere de reelle markedene for frambringelse og formidling av informasjon. Mao bør regionene deles inn slik at mediene innenfor regionen til en viss grad kan fungere som reelle alternative kilder til regionale nyheter og informasjon.

Departementet legger til grunn at alternativet til forhåndsdefinerte markeder i forskrift ville være at det relevante markedet fastsettes konkret fra sak til sak med utgangspunkt i det ervervede mediet og de konkrete konkurranseforholdene i den aktuelle saken. En slik modell vil være fleksibel, men vil i liten grad gi forutsigbarhet for aktørene, se også pkt 2.4.3. Departementet går som nevnt inn for at markedene fastsettes i forskrift, men ber likevel om høringsinstansenes kommentarer til en slik alternativ modell.

Departementet registrerer for øvrig at gruppen støtter departementets tidligere konklusjon om at det per i dag ikke er grunnlag for å regulere kringkastingsmarkedene på regionalt nivå. I likhet med de øvrige elementene i loven er dette imidlertid forhold som kan endre seg over tid, for eksempel som følge av digitaliseringen. Loven bør derfor åpne for at det i forskrift kan defineres egne produktmarkeder for kringkasting på regionalt nivå.

Departementet er enig i at beregning av regionale eierposisjoner bør baseres på avisenes faktiske nedslagsfelt og funksjon som informasjonskilde og ikke utelukkende på utgiversted. I denne sammenheng kan den såkalte paraplymodellen for aviskonkurranse gi veiledning, jf rapporten pkt. 6.3.7.1. Modellen illustrerer hvordan aviser på ulike geografiske nivåer er i konkurranse med hverandre. I tillegg kan det være konkurranse mellom lokalaviser på samme geografiske nivå, men med ulike utgiversteder, såkalt "grensekrig". Departementet mener at dette vil åpne for vurderinger som i større grad enn i dag vil reflektere de ulike aktørenes reelle markedsstilling regionalt.

2.6 Regulering av elektroniske medier

2.6.1 Gjeldende rett

Selv om elektroniske medier i dag er formelt omfattet av lovens saklige virkeområde, er det ikke fastsatt grenser for eierskap og Medietilsynet har ikke hjemmel til å gripe inn mot erverv i slike medier.

I praksis innebærer dette f.eks. at nettjenester ikke blir regnet inn når tilsynet skal beregne en aktørs eierposisjoner på mediemarkedet. Eierstillingen i elektroniske medier er likevel et relevant moment i den konkrete vurderingen av et foretaks eierstilling innenfor ett eller flere av de definerte mediemarkedene (dagspresse, radio og fjernsyn), jf for eksempel tilsynets vedtak av 2. juli 2007 i Media Norge-saken⁴.

⁴ Eierintegrasjon av Aftenposten, Bergens Tidende, Fædrelandsvennen og Stavanger Aftenblad i et nytt børsnotert konsern under navnet Media Norge ASA.

2.6.2 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen konkluderer for det første med at elektroniske medier bør omfattes av loven, og viser til at de fungerer som sentrale nyhetskilder og at oppslutningen om slike medier vokser stadig.

I mandatet ble gruppen særlig bedt om å vurdere *"hvordan elektroniske medier bør reguleres i medieeierskapsloven, inkl. om det bør fastsettes egne eierskapsgrenser for slike medier eller om elektronisk mediebruk bør inngå i en bredere vurdering av eierposisjoner på medieområdet"*. Med henvisning til dette har gruppen på dette punktet fraveket sin prinsipielle tilnærming om at markedsavgrensningen bør skje i forskrift, og sett konkret på spørsmålet om det bør fastsettes egne eierbegrensninger for slike medier, eller om slike medier bør inngå i en bredere vurdering på medieområdet.

Gruppen legger til grunn at det *"foreløpig ikke synes naturlig å definere elektroniske medier som et eget marked i medieeierskapslovens forstand"*. I stedet mener gruppen at det mest naturlige *per i dag* er å se elektroniske medier som en integrert del av de tradisjonelle markedene for dagspresse, radio og fjernsyn. Det vises særlig til at de etablerte mediehusene framstår som en enhet når det gjelder konkurransen om å frambringe ny informasjon. Dermed bør det heller ikke fastsettes egne eierskapsgrenser for slike medier. Gruppen understreker imidlertid at dette kan forandre seg over tid og at Medietilsynet derfor bør ha kompetanse til å avgrense markedene i forskrift.

Gruppen viser samtidig til at det kan være utfordrende å kategorisere elektroniske medier fordi teknologien åpner for at ulike typer innhold (tekst, lyd, bilde) kan publiseres innenfor samme "kanal". Gruppens anbefaling innebærer at:

- Papiraviser og papiravisenes nettjenester inngår i et felles marked for dagspresse.
- Fjernsyn og fjernsynskanalenenes nettjenester inngår i et felles marked for fjernsyn.
- Radio og radiokanalenenes nettjenester inngår i et felles marked for radio.

Gruppen erkjenner at en modell med tilordning av elektroniske medier til aktørenes kjernevirksomhet *"vil skape visse utfordringer med hensyn til måling og vekting"*.

Gruppen mener at det bør tas utgangspunkt i dekningsstall for elektroniske medier, selv om slike tall ikke vil være direkte sammenlignbare med oppslutningstall for andre mediekanaler. Ekspertgruppen antar likevel at brukerundersøkelser mv kan gjøre det mulig å finne metoder som gir et dekkende bilde, f.eks. *"ved at det etableres modeller for vekting mellom mediene som avspeiler bruksintensitet etc"*.

2.6.3 Departementets vurdering

Kulturdepartementet støtter ekspertgruppens prinsipielle tilnærming til regulering av eierskap i elektroniske medier. Grunnleggende sett er det på dette området behov for et fleksibelt reguleringsregime som kan vurderes med jevne mellomrom og tilpasses utviklingen på mediemarkedene.

Departementet er også enig i at elektroniske medier per i dag fungerer i større grad som alternative distribusjonskanaler for tradisjonelle medier enn som et eget mediemarked. Dette svarer også til departementets konklusjon da spørsmålet ble vurdert forrige gang, jf Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) s. 34.

Medieeierskapslovens formål tilsier at begrensninger i eierskap bør være basert på vurderinger av de enkelte aktørenes reelle påvirkningskraft og gjennomslag i befolkningen. De elektroniske kanalene er viktige i et slikt bilde. I dag gir det liten mening å vurdere en avisutgivers markedsposisjon utelukkende ut fra papiravisopplaget. For eksempel hadde mediehuset VG i 2011 2,1 mill. lesere daglig. Av dette var det 775 000 som leste VG på papir, mens 1 728 000 leste VG på nett og 461 000 leste VG på mobil.

Departementet deler derfor gruppens synspunkt om at de elektroniske mediene bør regnes sammen med det aktuelle mediehusets hovedmedium. Departementet mener at dette per i dag gir det riktigste bildet av den reelle konkurransesituasjonen i markedet. I mediehus som består av både tradisjonelle og elektroniske medier vil det ofte være den samme redaksjonen som foretar de redaksjonelle vurderingene og beslutningene om utvalg og vinkling av saker. Dette er for øvrig parallelt med tankegangen i departementets forslag til modell for produksjonstilskuddet, som åpner for at et "hovedmedium" (per i dag normalt en papiravis) kan få uttelling for opplag og dekning for "tilknyttede medieprodukter" (for eksempel nettutgaver, lesebrettutgaver eller mobilutgaver)⁵.

Departementet ser samtidig at en slik løsning vil skape utfordringer knyttet til måling og vekting av ulike typer mediebruk. Modellen vil dessuten innebære at en del tjenester som kan framstå som sammenliknbare – for eksempel NRK.no og VGTV – vil bli tilregnet ulike mediemarkeder.

Et alternativ kunne derfor være å kategorisere tjenestene med utgangspunkt i *format*, dvs. slik at tekst- og stillbildebaserte tjenester regnes til avismarkedet, fjernsynsliknende tjenester regnes til fjernsynsmarkedet og nettradio/podcaster osv. til radiomarkedet. Elektroniske tjenester består imidlertid typisk av en integrert blanding av ulike medieelementer. For eksempel formidler NRK.no både innhold som defineres som kringkasting (radio og fjernsyn), programmer som kan ses på bestilling (audiovisuelle bestillingstjenester/podcaster mv) og tekstbasert innhold som er sammenliknbart med en typisk "nettavis". I et slikt tilfelle ville man derfor enten måtte foreta en vurdering av hva som er *hovedelementet* i den aktuelle tjenesten, eller fordele mediebruken mellom ulike tjenester/markeder. Uansett vil det reise teknisk krevende avgrensings- og definisjonsspørsmål og gi konklusjoner som neppe vil framstå som mer naturlige enn den modellen som ekspertgruppen går inn for. Departementet vil ikke anbefale en slik modell.

En særlig problemstilling gjelder elektroniske medier som *ikke* springer ut av eller er tilknyttet et "hovedmedium" i ett av de tradisjonelle mediemarkedene (dagspresse,

⁵ Høringsnotat av 30. mars 2012 pkt. 6.3.

radio, fjernsyn). Slike medier må enten regnes til et eget marked for elektroniske medier eller tilordnes ett av de øvrige markedene ut fra en helhetsvurdering av tjenestens format og innhold. Ut fra en slik tankegang kan det være naturlig at f.eks. Nettavisen, som i format og innhold ligner på papiravisenes nettutgaver, regnes til avismarkedet. Departementet legger til grunn at dette må vurderes nærmere i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter til loven, men ber om høringsinstansenes synspunkter til spørsmålet.

Samtidig er det klart at mediemarkedene raskt kan utvikle seg på en måte som gjør at markedsinndelingen må endres, ev. også slik at elektroniske medier må regnes som et eget marked i medieeierskapslovens forstand. Mediebransjen er i dag inne i et grunnleggende teknologiskifte. Dette gjelder særlig avisbransjen, der den tradisjonelle forretningsmodellen utfordres av at mediebruken flyttes over på elektroniske plattformer der konkurranseforholdene er annerledes. Den pågående eksperimenteringen med nye forretningsmodeller kan raskt føre til endringer av betydning for markedsinndelingen.

Til spørsmålet om måling og vekting legger departementet til grunn at det viktige er å finne målemetoder som på best mulig måte reflekterer de ulike mediernes faktiske gjennomslag hos publikum. Målet med loven er å hindre for stor konsentrasjon av potensiell påvirkningskraft over opinionen. Derfor bør målemetodene på best mulig måte reflektere slik påvirkningskraft.

Per i dag er departementet enig i at den mest praktiske løsningen antakelig er å legge til grunn netto⁶ ”*dekningstall for elektroniske medier*”, men med en faktor for vekting som gjør det mulig å regne dekning for elektroniske medier sammen med opplag, seer- eller lyttertall for de tradisjonelle mediene. Departementet vil samtidig ikke se bort fra at det på sikt kan bli utviklet mer treffende metoder for måling av elektronisk mediebruk eller også påvirkningskraft på tvers av plattformer. Loven bør derfor ikke binde Medietilsynet metodisk, men overlate spørsmålet til regulering i forskrift. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på bruk av dekningstall som målenhet og hvordan slike tall kan vektes mot opplag, seer- og lyttertall.

2.7 Måling av eierkonsentrasjon

2.7.1 Gjeldende rett

I dag følger hovedprinsippene for beregning av eierposisjoner i de ulike markedene av selve loven. Det følger av §§ 10 og 11 at markedsandel beregnes ut fra ”*det samlede dagsopplaget for dagspressen*”, ”*de samlede seertall for fjernsyn*” og ”*de samlede lyttertall for radio*”.

Medietilsynet har i sine retningslinjer⁷ fastsatt nærmere regler om beregning av eierkonsentrasjon. Bl.a. er det slått fast at opplaget til gratisaviser skal divideres med tre ”*for mer realistisk å vekte deres betydning i forhold til medieeierskapslovens formål*”.

⁶ Dvs. beregninger som tar høyde for dobbeltdekningen for mediekkanaler som finnes på ulike plattformer.

⁷ Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier (gjeldende fra 1. januar 2006)

Videre er det slått fast at når det gjelder lyttertall og seertall vil tilsynet *"legge vekt på oppslutningen over et visst tidsspenn"*, slik at det foretas en *"skjønnsmessig vurdering på bakgrunn av oppslutningen de tre siste kalenderår"*.

2.7.2 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen gjennomgår i rapporten ulike måter å måle konsentrasjon i et marked på og gjennomgår ulike konsentrasjonsmål som kan benyttes for å ta hensyn til konsentrasjon i markedet for øvrig. Gruppen konkluderer likevel med at det *"ikke bør angis ett ufravikelig konsentrasjonsmål som skal brukes for inngrep etter loven"*. I stedet mener gruppen at *"det er hensiktsmessig at Medietilsynet lager retningslinjer for hvilket konsentrasjonsmål som vil bli brukt"*. Dette vil bl.a. åpne for å justere konsentrasjonsmålene i tråd med erfaringer og den vitenskapelige utviklingen på området.

2.7.3 Departementets vurdering

Departementet mener at regler om beregning av eierkonsentrasjon og konsentrasjonsmål bør fastsettes i forskrift og slutter seg til gruppens begrunnelse for dette. Departementet registrerer at gruppen bruker begrepet "retningslinjer", men departementet mener at dette bør fastsettes i forskrift for å sikre at forvaltningslovens krav til høring, kunngjøring mv kommer til anvendelse.

Departementet vil særlig understreke at behovet for regler om beregning av eierkonsentrasjon, prinsipper for vektning av ulike typer mediebruk mot hverandre og konsentrasjonsmål, vil avhenge av hvordan markedene defineres og avgrenses. Konklusjonen om at elektroniske medier inntil videre bør regnes sammen med det aktuelle mediehusets hovedmedium, jf pkt. 2.6.3 over, gjør det for eksempel nødvendig å finne en metode for å regne elektronisk mediebruk sammen med bruk av tradisjonelle medier. Og dersom noen av dagens markeder skulle bli slått sammen, ville det medføre nye behov for å kunne konvertere/omregne mediebruk til sammenliknbare enheter.

Muligheten for å velge ulike konsentrasjonsmål og metoder for konvertering av ulike former for mediebruk til sammenliknbare størrelser, illustrerer at eierskapsgrensene ("terskelverdiene") er utgangspunkter og ikke absolutte grenser. En sammenstilling av mediebruk og markedsandeler på tvers av tradisjonelle mediegrenser vil nok kunne gi et dekkende bilde av konkurransesituasjonen på et overordnet nivå, men alene vil det ikke kunne gi svaret på om en eierposisjon er problematisk ift. lovens formål. Grensene må derfor anses som utgangspunkter og hjelpeverktøy for den konkrete vurderingen av et erverv opp mot lovens formål. Dette er i overensstemmelse med gjeldende lov, men blir tydeligere med en reguleringsmodell som forutsetter omregning/konvertering av ulike former for mediebruk. Se nærmere om dette i pkt. 2.8.

2.8 Eierskapsgrenser

2.8.1 Gjeldende rett

Loven inneholder i dag lovfestede eierskapsgrenser på nasjonalt og regionalt nivå, jf lovens §§ 10 og 11. Grensene definerer når en aktør anses å ha en ”betydelig eierstilling” i ett av de definerte mediemarkedene. Grensene er ikke absolutte. For det første er ”betydelig eierstilling” bare ett av to vilkår for inngrep. For det andre framgår det av lovteksten at dette er en presumpsjonsregel (*”Betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt anses **normalt** å foreligge...”*).

Monomedieeierskap - nasjonalt nivå

På nasjonalt nivå fastsetter loven en grense på 1/3 i hvert av de nasjonale markedene. I den opprinnelige loven framgikk eierskapsgrensen ikke av selve loven, men fulgte likevel klart av lovens forarbeider.⁸ Etter et forslag fra Bondevik II-regjeringen ble grensen i 2004 tatt inn i selve loven, men hevet til 40 pst.⁹ Etter at regjeringen Stoltenberg II overtok i 2005, ble grensen igjen satt tilbake til det opprinnelige nivået på 1/3, jf. lov av 30. juni 2006 nr. 55.

Multimedieeierskap – nasjonalt nivå

På nasjonalt nivå inneholder loven i tillegg egne grenser for såkalt ”multimedieeierskap”, dvs. samtidig eierskap i flere av de definerte nasjonale mediemarkedene. Ut fra en tankegang om at samtidig eierskap i flere markeder gir større samlet påvirkningskraft, ble det fastsatt et trinnsystem der eierskapsgrensene ble satt lavere jo flere markeder en aktør var involvert i. Dagens grenser er 30–20 pst. ved eierskap i to markeder og 20–20–20 pst. ved eierskap i tre markeder.

Krysseierskap – nasjonalt nivå

I tillegg inneholder loven en særregel om ”krysseierskap”, definert som den situasjonen at én eier som kontrollerer mer enn 10 pst av ett nasjonalt marked blir eier i en annen aktør som også kontrollerer minst 10 pst av samme marked. Begrunnelsen er at slikt felles eierskap medfører en fare for at aktørene opererer i samforstand og ikke framstår som reelt uavhengige.

Monomedieeierskap - regionalt nivå

Det regionale nivået er i langt mindre grad regulert. Her reguleres ikke kringkastingsmarkedene og det er ikke gitt regler om multimedieeierskap eller krysseierskap. Grensen for dagspresse er satt til 60 pst. av det regionale opplaget.

De regionale markedene er definert i en egen forskrift fastsatt ved Kronprinsreg. res. 1. juli 2005. Regioninndelingen ble basert på en utredning av faktisk mediebruk i ulike deler av landet. Utgangspunktet for inndelingen er områder som utgjør en naturlig enhet mht faktisk mediebruk, med særlig vekt på geografiske nedslagsfelt og den

⁸ Ot.prp. nr. 30 (1996-97) pkt. 2.7.4.

⁹ Ot.prp. nr. 81 (2003-2004)

innholdsmessige dekningen til medier i området. Samtidig ble det lagt betydelig vekt på at regionene ikke skulle være for små, for å sikre at reguleringen rettes inn mot markeder som er store nok til at publikums- og annonsemarkedet i regionen gir grunnlag for mediemangfold.

2.8.2 Ekspertgruppens forslag

Monomedieeierskap - nasjonalt nivå

Gruppen mener at eierskapsgrensen på 1/3 på nasjonalt nivå er *"et fornuftig utgangspunkt, siden denne grensen er blitt lagt til grunn i mange europeiske land og vil legge til rette for at et marked har et minimum av tre aktører"*. I tillegg foreslår gruppen en absolutt nedre grense for inngrep og viser til at dette vil skape en trygg frihavn («safe harbour») for aktørene og spare ressurser for Medietilsynet. Gruppen anbefaler derfor følgende modell:

- Dersom eierandelen etter ervervet er lavere enn $\frac{1}{4}$, vil Medietilsynet ikke ha anledning til å gripe inn mot ervervet.
- Dersom eierandelen etter ervervet er mellom $\frac{1}{4}$ og $\frac{1}{3}$, vil Medietilsynet kunne gripe inn etter en konkret vurdering.
- Dersom eierandelen etter ervervet blir $\frac{1}{3}$ eller mer, vil det foreligge en presumpsjon for at ervervet er i strid med lovens formål, og det vil normalt gripes inn.

I pkt 10.6.3.2 trekker gruppen videre opp enkelte hensyn som bør tillegges vekt i tilsynets konkrete vurdering etter dette systemet.

Gruppen mener at den nedre terskelen bør lovfestes, av forutberegnelighetshensyn. Det foreslås også at presumpsjonsterskelen på $\frac{1}{3}$ lovfestes på nasjonalt nivå, men slik at Medietilsynet gis hjemmel til å fastsette andre terskelverdier i forskrift.

Multimedieeierskap – nasjonalt nivå

Gruppen ser fortsatt behov for regler om multimedieeierskap, og støtter den prinsipielle begrunnelsen for slike regler i Ot.prp. nr. 81 (2003-2004). Gruppen foreslår likevel en forenkling i forhold til dagens regler som innebærer at det vil være en presumpsjon for inngrep om en aktør som har $\frac{1}{3}$ eierandel i ett marked, gjennom et erverv oppnår mer enn $\frac{1}{4}$ eierandel i et annet marked. Mao opprettholdes ikke trappetrinnmodellen i dagens lov. Gruppen mener dette vil være mer forutberegnelig og mer konsistent med $\frac{1}{3}$ -grensen for eierskap i ett marked.

Krysseierskap – nasjonalt nivå

Gruppen foreslår å oppheve bestemmelsen om krysseierskap, og legger vekt på at gruppen ikke har funnet eksempler på tilsvarende regler i andre land og at de nasjonale eierskapsgrensene er tilstrekkelige for å forhindre en for stor grad av konsolidering innenfor et marked. Gruppen mener likevel at krysseierskap kan være et moment i den konkrete vurderingen av et erverv. Konkret kan det styrke presumpsjonen for inngrep over eierskapsgrensen på $\frac{1}{3}$ og være et moment i vurderingen av om et erverv under denne eierskapsgrensen likevel er i strid med lovens formål.

Monomedieeierskap - regionalt nivå

Gruppen mener at det bør fastsettes tilsvarende presumpsjonsterskler for inngrep i regionale markeder som i nasjonale markeder, men tar ikke konkret stilling til hvor disse bør settes. Gruppen viser til at grensene bør vurderes i sammenheng med avgrensningen av de regionale markedene. Ut over å slå fast at "*små markeder vil peke i retning av høye terskler*" går ikke gruppen nærmere inn på spørsmålet.

2.8.3 Departementets vurdering

Monomedieeierskap - nasjonalt nivå

Kulturdepartementet støtter forslaget om å opprettholde 1/3-grensen som utgangspunkt på nasjonalt nivå. Dette er sentralt for å opprettholde målet om et minimum av tre uavhengige aktører av betydning i de ulike mediemarkedene. Departementet legger – i likhet med ekspertgruppen – også vekt på at 1/3-grensen er et fellestrekk ved europeisk regulering av eierskap i media.

Departementet er imidlertid ikke enig i at den nasjonale grensen skal kunne fravikes i forskrift. Det kan argumenteres for at dette følger som en logisk konsekvens av den fleksible reguleringsmodellen som er foreslått. Departementet mener likevel at den nasjonale eierskaps grensen er et så sentralt politisk spørsmål at den ikke bør kunne endres uten stortingsbehandling. Departementet ser det også som uheldig at et så sentralt element i reguleringen skal kunne fravikes i forskrift, og viser til at konsekvensen kan bli at loven og forskriftene anviser ulike eierskaps grenser.

Departementet mener derfor at dersom Medietilsynets markedsgjennomgang tilsier en endring i markedsinndelingen som er så betydelig at den nasjonale eierskaps grensen bør justeres¹⁰, må tilsynet ta dette opp med departementet, som vil vurdere behovet for en lovendring. Et system med en multimedieeierskaps grense på 25 pst., jf nedenfor, vil sikre at det – på tvers av de tre produktmarkedene som er definert i dag – finnes minst fire uavhengige aktører. En ytterligere oppsplitting av mediemarkedene vil føre til at det blir en større rest til en fjerde aktør, mens en reduksjon i antall markeder vil ha den motsatte effekten. Dersom alle mediemarkedene skulle bli slått sammen til ett marked, vil effekten derimot bli at multimedieeierskaps reglene settes ut av spill og at minimum antall aktører reduseres fra 4 til 3. I en slik situasjon må loven gjennomgås på nytt.

Når det gjelder forslaget om en nedre grense ("safe harbour") viser departementet til at forarbeidene til den opprinnelige loven ga anvisning om en nedre grense på 20 prosent. Denne grensen ble ikke videreført da eierskaps grensene i 2004 ble tatt inn i selve loven. Forslaget ble bl.a. begrunnet med at det var mindre behov for en slik grense så lenge den nasjonale grensen ble hevet til 40 pst. Departementet legger vekt på at eierskaps grensene ikke er absolutte, men angir presumpsjoner for den konkrete vurderingen som alltid må gjøres opp mot lovens formål. Dette gjelder også i dag. Departementet legger derfor til grunn at det vil bidra til forutberegnelighet for

¹⁰ En betydelig sammenslåing av markeder kan for eksempel tilsi at eierskaps grensen settes lavere enn 1/3. Tilsvarende kan en betydelig oppsplitting i forhold til dagens situasjon tilsi at grensen settes høyere enn 1/3.

næringen å fastsette en absolutt nedre grense for inngrep. Departementet legger også til grunn at $\frac{1}{4}$ i denne sammenheng kan være et naturlig nivå, og viser til at dette tilsvarer praksis etter både norsk og europeisk konkurranserett.

Grensene skal praktiseres slik at over $\frac{1}{3}$ vil det foreligge en presumpsjon for at et erverv er i strid med lovens formål. Mao må det i slike tilfeller sannsynliggjøres at ervervet likevel ikke er i strid med lovens formål, og bevisbyrden for dette vil ligge hos erververen. I intervallet mellom $\frac{1}{3}$ og $\frac{1}{4}$ vil Medietilsynet kunne gripe inn etter en konkret vurdering. Ekspertgruppen har redegjort for en del prinsipper for denne vurderingen (pkt. 10.6.3.2) og departementet slutter seg i utgangspunktet til disse. Bl.a. bør det legges vekt på ev. multimedieeierskap, krysseierskap og graden av konsentrasjon i markedet for øvrig. I tillegg legger departementet til grunn at dersom ett av de definerte markedene skulle bli mye større enn de andre, kan dette være et argument for å gripe inn på et lavere nivå enn $\frac{1}{3}$. Dette skyldes at $\frac{1}{3}$ i en slik situasjon vil tilsvare en høyere andel av total mediebruk enn ved en situasjon med mer likeverdige markeder.

Multimedieeierskap – nasjonalt nivå

Kulturdepartementet er enig med gruppen i at det fortsatt er behov for egne regler om multimedieeierskap. Lovens formål er knyttet til muligheten for å påvirke opinionen, og det er åpenbart at markeds- og opinionsmakten til en medieaktør blir større jo flere medier aktøren er involvert i.

Departementet ser samtidig at det kan være grunn til å forenkle modellen noe i forhold til dagens lov. Gruppen peker på at dagens regel i noen tilfeller vil gjøre det mulig å vokse gjennom erverv i samme marked, men ikke i andre markeder. Departementet er enig i at dette framstår som lite treffsikkert i og med at vekst gjennom eierskap i andre markeder normalt må antas å være mindre betenkelig ift lovens formål. Departementet støtter derfor forslaget om å erstatte dagens mer fininddelte trinnsystem med to grenser som tilsvarer den nasjonale grensen for monomediekonsentrasjon ($\frac{1}{3}$) og den nedre grensen for inngrep ($\frac{1}{4}$).

Krysseierskap – nasjonalt nivå

Departementet støtter også forslaget om å oppheve den særskilte bestemmelsen om krysseierskap. Etter departementets vurdering er dette en type eierkonsentrasjon som ikke i utgangspunktet kan presumeres å være problematisk ift lovens formål. Dette i motsetning til horisontal konsentrasjon over de fastsatte grensene. Det synes derfor mer naturlig at ev. krysseierskap trekkes inn som et moment i den konkrete vurderingen av et erverv. Som ekspertgruppen nevner kan krysseierskap f.eks. ”... styrke presumpsjonen for inngrep over eierskapsgrensen på $\frac{1}{3}$ og være et moment i vurderingen av om et erverv under denne eierskapsgrensen likevel er i strid med lovens formål”.

Monomedieeierskap - regionalt nivå

Plasseringen av eierskapsgrensen på regionalt nivå vil, i større grad enn på nasjonalt nivå, avhenge av avgrensningen av de regionale markedene. Det markedsmessige grunnlaget for mangfold vil være mindre jo mindre markedet er. Mao tilsier små

regioner at eierskapsgrensen settes høyt, mens store regioner kan gi grunnlag for en lavere grense. Departementet er derfor enig med gruppen i at grensene ("presumpsjonstersklene") bør fastsettes i forbindelse med avgrensningen av de regionale markedene. Det viktige er at både regioninndeling og eierskapsgrenser gjenspeiler faktisk konkurransesituasjon og mediebruk. Departementet legger likevel til grunn at dagens grense på 60 pst. av det regionale dagspresseopplaget kan være et naturlig utgangspunkt.

2.9 Vertikal integrasjon

2.9.1 Gjeldende rett

Gjeldende medieeierskapslov regulerer ikke vertikal integrasjon, men begrenser seg til å regulere horisontal integrasjon, det vil si eierskap på tvers av og innenfor de markeder som er definert i loven. I vurderingen av om inngrep skal gjøres ovenfor et horisontalt erverv innen de definerte markedene, kan imidlertid eierskap i andre ledd i verdikjeden (vertikal integrasjon) tillegges vekt.

2.9.2 Ekspertgruppens forslag

Ekspertgruppen konkluderer med at medieeierskapsloven ikke bør utvides til å omfatte vertikal integrasjon.

Gruppen fastslår at vertikal integrasjon i de fleste tilfelle er motivert i effektivitetsgevinster, og viser til at et vertikalt erverv i motsetning til et horisontalt erverv, normalt ikke fører til tap av direkte konkurranse i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det bør dermed generelt utvises varsomhet mot inngrep i vertikale erverv.

Gruppen gjennomgår den teknologiske utviklingen i mediemarkedene, og peker særlig på at muligheten til å distribuere innhold over Internett reduserer flaskehalsen i form av tilgang til distribusjonsnett. Gruppen mener det bør utvises særskilt varsomhet mot inngrep i vertikale erverv i dynamiske og innovative markeder. Ekspertgruppen har vanskelig for å se at det finnes etablerte robuste teorier og erfaringer som kan anvendes i vurderinger av om det skal gripes inn mot vertikale erverv for å ivareta hensynet til ytringsfrihet og mediemangfold, slik en har ved inngrep mot horisontale erverv. Inngrep må baseres på teorier av mer spekulativ karakter, noe som også kan utgjøre en risiko for myndighetsmisbruk. En særregulering av vertikal integrasjon i mediemarkedet vil videre etter gruppens syn kunne ha store regulatoriske kostnader, og tilsynelatende være lite egnet til å møte utfordringer i et fremvoksende og dynamisk marked. De eksterne utredningene som ekspertgruppen har hentet inn tilsier også at vertikal integrasjon ikke representerer et stort problem i medieeierskapssammenheng.

Gruppen peker på at det først og fremst er den horisontale eierkonsentrasjonen som kan vekke bekymring og som bør kunne utløse eierskapsregulering. Ekspertgruppen peker imidlertid på at det kan være aktuelt å ta hensyn til vertikal integrasjon i forbindelse med vurdering av et horisontalt erverv som faller inn under lovens virkeområde. Hvis en aktør er vertikalt integrert og for eksempel tilbyr tjenester som det er viktig at alle aktørene i markedet har tilgang til, kan dette tilsi at en økt horisontal

eierandel kan være skadelig, da en økt eierandel kan endre insentivene til å stenge konkurrenter ute.

Ekspertgruppen peker på at medieeierskapsloves formål også vil kunne ivaretas gjennom kontroll med vertikale forhold etter konkurranseloven, men at hensynene og vurderingstemaene etter konkurranseloven ikke fullt ut ivaretar hensynet til mediemangfold og ytringsfrihet. Gruppen mener imidlertid den konkurranserettslige reguleringen og øvrige reguleringer blant annet i ekomloven, er tilstrekkelige til å ivareta problemstillinger knyttet til vertikal integrasjon i så stor grad at det ikke er behov for en regulering av vertikale forhold etter medieeierskapsloven nå. Foruten konkurranseloven og ekomregelverket, viser gruppen til at bestemmelser om rett til tilgang til kringkastingsnett kan legges inn i konsesjoner, og at Post- og teletilsynet har utviklet prinsipper for nettnøytralitet i samarbeid med aktørene i bransjen.

Ekspertgruppen bemerker at dersom det skulle oppstå uønsket atferd hos et vertikalt integrert foretak, kan det være mer målrettet å gripe inn i etterkant, slik som for eksempel hjemmelen i konkurranseloven § 11 gir anledning til. Gruppen har imidlertid ikke drøftet inngående om medieeierskapsloven burde hatt en tilsvarende inngrepshjemmel. Som et utgangspunkt mener gruppen at det synes inngripende å foreslå en slik bestemmelse i en medieeierskapslov, og at medieeierskapslovens utgangspunkt som en «føre var-lov» i så fall vil utvannes. Det synes heller ikke å være en situasjon i dag som krever en slik regulering. I motsetning til ved erverv som øker konsentrasjonen i et marked, og dermed kan sies å skape en irreversibel situasjon, vil det ved behov senere eventuelt kunne innføres en hjemmel i medieeierskapsloven som regulerer atferd.

2.9.3 Departementets vurdering

Kulturdepartementet slutter seg til ekspertgruppens vurdering av om medieeierskapsloven bør utvides til å omfatte vertikal integrasjon.

Departementet legger til grunn at innføring av regler om vertikal integrasjon i mediemarkedet vil være en inngripende regulering, særlig gjelder dette en regulering i form av forhåndsdefinerte grenser for vertikale erverv. Innføring av hjemmel til inngrep mot adferd i etterkant vil kunne være mer målrettet og mindre inngripende.

Departementet er enig i gruppens vurdering av at den teknologiske utviklingen har ført til mer konkurranse og større mangfold i mediemarkedene. Departementet viser særlig til ekspertgruppens redegjørelse for digitaliseringen av kringkastingsnettene og utviklingen av innholdstjenester over Internett. Gruppen viser til at TV-markedet har endret seg radikalt de siste 10 årene, og at digitaliseringen har gitt lavere distribusjonskostnader, flere kanaler og tjenester og vesentlig økt konkurranse både mellom kringkastere og mellom TV-distributører på ulike plattformer. Ekspertgruppen forventer også en økning av konkurransen og antallet aktører i radiomarkedet som følge av den kommende digitaliseringen.

Departementet deler også gruppens vurdering av at Internettbasert distribusjon (såkalt Over-the-Top) vil kunne føre til store endringer i TV- og videomarkedet, og åpne for nye aktører i verdikjeden og nye tjenester for forbrukerne. I markedet for innholdstjenester

over Internett generelt er det forventet at det vil skje store og raske endringer i årene som kommer. Ulike aktører vil konkurrere ved blant annet å anskaffe og tilby unikt innhold, og potensielt gjennom å etablere nye former for portvaktfunksjoner ved utvikling av egne plattformer og salgskanaler.

Departementet er enig i at det bør vises varsomhet mot å gripe inn i slike dynamiske og innovative markeder ved særlige regler om vertikal integrasjon. Utviklingen de senere årene med økt tilbud og konkurranse mellom aktører og plattformer taler også i mot å innføre særskilt regulering av vertikal integrasjon på mediemarkedet, i tillegg til den gjeldende regulering etter blant annet konkurranseloven og ekomloven. Departementet foreslår derfor ikke at medieeierskapsloven utvides til å omfatte vertikal integrasjon nå.

Den raske utvikling og endring av teknologi og marked tilsier at utviklingen fortsatt bør følges nøye, særlig for å se om aktører som oppnår portvaktfunksjoner utnytter disse til skade for konkurrenter, og om eksisterende regelverk i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til mediemangfold og ytringsfrihet.

2.10 Diverse prosessuelle forhold

2.10.1 Gjeldende rett

Opplysningsplikt og meldeplikt

Medieeierskapsloven § 13 første ledd gir ”enhver” plikt til å gi Medietilsynet og Klagenemnda de opplysninger de ”krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven”. Hvilke gjøremål det er tale om listes opp i en ikke uttømmende liste (jf. ”bl.a.”).

Tredje ledd i bestemmelsen gir Medietilsynet hjemmel til å fatte vedtak om stående pålegg om å sende melding om eventuelle erverv av aksjer eller andeler i medieforetak, jf. § 3. Vedtaket kan rettes mot ”enhver”. Dette omfatter også privatpersoner eller foretak som ikke er medieforetak. Pålegg om meldeplikt gis i vedtaks form og er gyldig i maksimalt tre år av gangen. Stående pålegg om meldeplikt vil særlig være aktuelt for foretak som kan tenkes å overskride grensene for eierkonsentrasjon i §§ 10 og 11, og for foretak som allerede har oversteget grensene i §§ 10 og 11.

Forhåndsklarering

Etter medieeierskapsloven § 12 kan den som har aktuell interesse be om forhåndsklarering av et erverv før avtalen gjennomføres. Hensikten er å sikre forutsigbarhet for partene i en avtale om overdragelse av hele eller deler av et foretak innen dagspresse, fjernsyn eller radio.

2.10.2 Ekspertgruppens forslag

Meldeplikt og gjennomføringsforbud

Gruppen har vurdert om det er behov for å innføre generelle regler om meldeplikt og automatisk gjennomføringsforbud for erverv i de markeder loven vil regulere, men har konkludert med at det ikke er behov for slike regler. Gruppen viser til at gjeldende regler gir hjemmel til å pålegge meldeplikt i enkelttilfeller og til at saker som antas å være relevante med hensyn til lovens formål normalt vil bli allment kjent.

Forhåndsklarering

Gruppen mener at dagens bestemmelse om forhåndsklarering av et erverv bør opprettholdes, men foreslår å utvide bestemmelsen slik at det også vil være mulig å få forhåndsklarert samarbeidsavtaler.

2.10.3 Departementets vurdering

Meldeplikt og gjennomføringsforbud

Departementet er i utgangspunktet enig med gruppen i at det ikke er behov for ytterligere regulering om meldeplikt, men ber om høringsinstansenes synspunkter på spørsmålet.

En endring av ervervsbegrepet som foreslått, vil ha betydning for Medietilsynets løpende tilsynsvirksomhet. I dag kommer loven til anvendelse ved erverv av eierandeler. Etter forslaget vil en rekke ulike juridiske og praktiske forhold avgjøre om det foreligger et erverv i lovens forstand, jf pkt 2.3.3.

Tilsvarende vil en rekke ulike forhold få betydning for tilordningen av markedsandeler. For eksempel vil fordelingen av en avis opplag mellom eierne avhenge ikke bare av eierandeler, men av vedtektsbestemmelser, aksjonæravtaler, leverandøravtaler, kreditter og strukturelle bindinger.

Dette skaper nye behov for innhenting av informasjon som ofte vil være svært forretningssensitiv. Departementet mener derfor at dersom ervervsbegrepet skal endres som foreslått av ekspertgruppen, bør bestemmelsen om opplysningsplikt presiseres slik at tilsynet har en klar hjemmel til å innhente den informasjonen som er nødvendig for å foreta disse vurderingene.

Forhåndsklarering

Departementet støtter ekspertgruppens forslag om å utvide bestemmelsen om forhåndsklarering og legger til grunn at behovet for en forhåndsvurdering ift loven kan være minst like stort for inngåelse av samarbeidsavtaler.

3. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Lovforslaget delegerer store deler av den nærmere regelverksfastsettelsen til Medietilsynet. Forslaget om endring av ervervsbegrep innebærer også mer kompliserte og mer skjønnsmessige vurderinger i enkeltsaker. Dette vil medføre et betydelig ressursbehov i Medietilsynet, bl.a. knyttet til saker om forhåndsklarering.

FORSLAG TIL LOVENDRINGER

I lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i media gjøres følgende endringer:

§ 2 skal lyde:

§ 2 Definisjon

Med erverv forstås i denne lov fusjon og enhver form for overtakelse av kontrollen over et foretak. Kontroll oppnås gjennom rettigheter, avtaler eller andre midler som enkeltvis eller sammen, de faktiske eller juridiske forhold tatt i betraktning gir mulighet til å utøve avgjørende innflytelse over et foretaks virksomhet.

§ 3 skal lyde:

§ 3 Lovens saklige virkeområde

Loven gjelder:

- 1. dagsaviser og andre periodiske publikasjoner som hovedsakelig driver journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt,*
- 2. kringkasting (fernsyn og radio), jf kringkastingsloven § 1-1, og*
- 3. elektroniske massemedier som har tilsvarende formål og funksjon som medier nevnt under nr. 1 eller 2.*

Loven gjelder ikke medier som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring, eller som hovedsakelig er rettet mot medlemmer eller tilsatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap.

§ 4 skal lyde:

§ 4 Lovens stedlige virkeområde

Loven gjelder *erverv eller* samarbeidsavtaler som har virkning eller er egnet til å ha virkning her i riket.

§ 7 første ledd, bokstav a) skal lyde:

a) føre tilsyn med markeds- og eierforhold *i mediemarkedene.*

§ 8 femte ledd skal lyde:

I forbindelse med *erverv der* Medietilsynet ikke anvender lovens inngrepsfullmakt i § 9, kan Klagenemnda be om en skriftlig redegjørelse.

§ 9 overskriften og første ledd skal lyde:

§ 9. Inngrep mot erverv

Medietilsynet kan gripe inn mot *erverv* i foretak som driver *medier som nevnt i § 3 første ledd*, dersom erververen alene eller i samarbeid med andre har eller får en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt eller regionalt, og dette er i strid med formålet i lovens § 1.

§ 9 sjette ledd skal lyde:

Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for samarbeidsavtaler som *har samme virkninger som erverv i strid med lovens formål*.

§ 10 skal lyde:

§ 10 Nasjonale mediemarkeder

Medietilsynet skal i forskrift definere nasjonale mediemarkeder med utgangspunkt i lovens formål. Medietilsynet skal jevnlig, og som utgangspunkt hvert tredje år, vurdere behovet for å definere markedene på nytt. Medietilsynet skal fastsette nærmere kriterier for markedsavgrensningen i forskrift.

Betydelig eierstilling nasjonalt anses normalt å foreligge ved

- a) kontroll av en andel på 1/3 eller mer i ett nasjonalt mediemarked.*
- b) kontroll av en andel på 1/4 eller mer i ett nasjonalt mediemarked, dersom vedkommende allerede kontrollerer 1/3 eller mer i ett annet nasjonalt mediemarked.*

Medietilsynet har ikke anledning til å gripe inn dersom markedsandelen ikke overstiger 1/4 av det aktuelle mediemarkedet.

Markedsandel beregnes med utgangspunkt i mediebruk, etter nærmere retningslinjer fastsatt av Medietilsynet.

§ 11 skal lyde:

§ 11 Regionale mediemarkeder

Medietilsynet skal i forskrift definere regionale mediemarkeder (produktmarkeder og geografiske markeder) med utgangspunkt i lovens formål. Medietilsynet skal også fastsette når betydelig eierstilling regionalt normalt anses å foreligge. Medietilsynet skal jevnlig, og som utgangspunkt hvert tredje år, vurdere behovet for å definere markedene og betydelig eierstilling regionalt på nytt.

§ 12 skal lyde:

§ 12. Forhåndsklarering

Den som har en aktuell interesse i å få avklart om det vil bli aktuelt med inngrep mot erverv etter § 9, kan melde et *erverv til Medietilsynet* før ervervet gjennomføres.

Dersom Medietilsynet ikke innen 30 dager etter at meldingen er mottatt varsler at inngrep kan bli aktuelt, kan Medietilsynet ikke beslutte inngrep mot ervervet etter § 9.

Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder tilsvarende for samarbeidsavtaler som har samme virkninger som erverv i strid med lovens formål.

Medietilsynet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om melding etter denne paragraf.

§ 13 første ledd skal lyde:

Enhver plikter å gi Medietilsynet og Klagenemnda for *mediesaker* de opplysninger tilsynet eller Klagenemnda krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven, blant annet for å

- a) *undersøke om det foreligger et erverv eller en samarbeidsavtale som er omfattet av lovens virkeområde,*
- b) *fastsette markedsandeler eller definere markeder*
- c) undersøke om lovens inngrepskriterium er oppfylt
- d) undersøke om vedtak i medhold av loven er overtrådt, eller
- e) bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet eller kunnskap om eierforhold i norske medier

§ 16 bokstav c) skal lyde:

c) gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til Medietilsynet eller Klagenemnda for *mediesaker*, eller