



Kulturdepartementet
Medieavdelingen
postmottak@kud.dep.no

31.08.2012
Vår referanse: 12-418

Høring – forslag til endringer i medieeierskapsloven

1. Innledning

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere og frilansere som har journalistikk som hovedyrke. Medlemmer i NJ forplikter seg til å utøve sitt yrke på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet. Vi arbeider for å verne om ytringsfriheten, den redaksjonelle uavhengighet og medlemmenes journalistfaglige interesser.

I NJs program for perioden 2011-2013 heter det i punkt 15 at «NJ vil arbeide mot eierkonsentrasjon både nasjonalt og regionalt.» Samtidig legger programmet vekt på hvordan eierskap utøves, og at NJ vil forsvare eiere som er langsiktige, respekterer norske publisistiske tradisjoner samt prioriterer redaksjonell utvikling og kvalitet.

NJ viser til departementets høringsnotat om utkast til endringer i lov om eierskap i medier (medieeierskapsloven). **Hovedpoengene i vår høringsuttalelse om disse forslagene er:**

- **NJ mener at reelle ytringsmuligheter best sikres gjennom et kvalitativt og kvantitativt mangfold av medier og medieeiere. Et eget regelverk mot for sterk eierkonsentrasjon i massemediene er etter vår oppfatning et rimelig grep for å verne informasjonsbredden og et innholdsmessig differensiert medietilbud.**
- **NJ mener det er svært viktig at 1/3-grensen opprettholdes som utgangspunkt på nasjonalt nivå. Dette er sentralt for å sikre et minimum av tre uavhengige aktører av betydning i de ulike mediemarkedene. Denne grensen mener vi må foreskrives i lov, og må ikke kunne fravikes i forskrift.**

- Hva gjelder avgrensningen av de regionale markedene, mener NJ at disse i dag er utdatert, og at nye skal fastsettes av Medietilsynet i forskrift. Et hovedmål må her være at den geografiske markedsavgrensningen reflekterer de reelle markedene for frembringelse og formidling av informasjon.
- NJ støtter departementets prinsipielle tilnærming til reguleringen av eierskap i de elektroniske mediene. De fungerer i dag ikke som alternative distribusjonskanaler for etablerte dagspresse- eller kringkastingsmedier, men har utvilsomt tilsvarende formål og funksjon som disse. Alt i alt mener NJ at i stedet for å regne de elektroniske medier inn i dagens markeder, bør det vurderes om ikke det er mer praktisk og i tråd med medieutviklingen å åpne et nytt, fjerde elektronisk marked.
- NJ mener det er viktig å få inn en bestemmelse om vertikal integrasjon. Loven må, som en «føre-var-lov», forhindre at aktører som oppnår portvaktfunksjoner og eierkontroll i andre ledd i verdikjedene i mediemarkedene, utnytter sin posisjon til skade for konkurrenter.

2. En egen medieeierskapslov

NJ mener at reelle ytringsmuligheter best sikres gjennom et kvalitativt og kvantitativt mangfold av medier og medieeiere. Et eget regelverk mot for sterk eierkonsentrasjon i massemediene er etter vår oppfatning et rimelig grep for å verne informasjonsbredden og et innholdsmessig differensiert medietilbud. Dersom samfunnet overlater til markedskreftene alene å fastsette eierskapet i mediene, vil man ikke ha noen garanti for at den fremtidige eierstrukturen vil ivareta disse verdiene.

Verken konkurranselovens formål, om å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektive bruk av samfunnets ressurser, eller mediefridomslovas formål, om å sikre redaksjonell frihet i mediene, tar opp i seg medieeierskapslovens vern mot monopolisert eierskap i massemediene. Eierskapslovgivningen fremmer således et mer allsidig medietilbud.

På samme måte som Redaktørplakaten, presiserer mediefridomslova § 4 at redaktørens frie stilling gjelder «Innanfor ramme av grunnsynet og foremålet til verksemda...» Dette sikrer eieren en overordnet kontroll med det ideologiske grunnlaget for mediet. I tillegg vil eieren kunne fatte en rekke av de administrative avgjørelsene som vil kunne påvirke det redaksjonelle produktet, for eksempel ved å ansette redaktøren, fastsette de ressursmessige rammebetingelsene for mediet, foreta valg av markedsstrategi og målgrupper. Medieeiere kan dermed bestemme hovedlinjene i utgivelsene gjennom mediets formålsparagraf og definerte grunnkonsept. Eiere med svært like syn på samfunnet, svekker dermed det mediepolitiske målet om et essensielt mangfold som bør karakterisere journalistikken.

Jo flere synspunkter som bringes frem gjennom et differensiert medieeierskap, jo mer sikres ytringsfriheten. Et vern om eiermangfold kan i så måte virke forebyggende mot ensretting i fremtiden av redaksjonelt stoff som følge av stoffutvekslingsavtaler og andre redaksjonelle avtaler.

3. Overordnet kommentar til lovrevisjonen og lovens formål

Hurtige og til dels dramatiske endringer i teknologi, bruker- og annonsemarkedet, kravet til innovasjon og økonomisk styrke, økt og ny konkurranse, gjør spørsmål om eiermakt mer komplisert enn bare for få år siden. NJ synes, som en overordnet kommentar til lovrevisjonen, at foreliggende forslag til endringer i reguleringen av medieeierskap legger opp til en mer moderne og dynamisk medieeierskapslovgivning enn dagens lovregulering på området.

Vi vil i den sammenheng trekke frem at loven fremdeles må basere seg på et «føre-var-prinsipp», slik at den fortsatt skal hindre at det oppstår eierposisjoner som *kan* utnyttes i strid med målet om reelle ytringsmuligheter. Vår samtid har dessverre flere eksempler på eieres misbruk av mediemakt fra blant annet Storbritannia og Italia. Har en eier først fått en dominerende posisjon, vil det være vanskelig å reversere eierkonsentrasjonen dersom det skulle vise seg at den har negative konsekvenser. NJ mener således at lovens formålsbestemmelse fortsatt er dekkende for de politiske målene på området.

4. Virkeområdet

Norsk Journalistlag støtter videre departementets forslag om å samordne virkeområdet for medieeierskapsloven med anvendelsesområdet for mediefridomslova, og dermed avgrense loven til de redaksjonelle massemediene. Dette sikrer de journalistiske mediens demokratiske funksjon som kanal for informasjon og meningsdannelse, jf. Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) s. 15. Journalistikken har et samfunnsoppdrag, og redaksjonelle medier er samfunnsinstitusjoner med forpliktelser overfor borgerne.

I likhet med Ekspertgruppen på side 104 stiller NJ spørsmål ved om fag- og ukepressen fremdeles skal holdes helt utenfor reglene om eierskapsbegrensninger. I motsatt fall må de reguleres i et eget marked. Vi er enige i at kringkasting fortsatt skal omfattes uten en nærmere sonndring mellom de ulike typer programmene som sendes av en kringkaster.

5. Erverv og samarbeidsavtaler

NJ støtter departementets forslag om å legge tolkningen av lovens ervervsbegrep nærmere konkurranserettens «kontrollbegrep». Dette vil gi en mer hensiktsmessig og entydig praksis som allerede er knyttet til dette begrepet i konkurranseretten.

Journalistlaget er også enig med departementet i at hjemmelen til å gripe inn mot samarbeidsavtaler som i realiteten har samme virkninger som et erverv, bør opprettholdes. For eksempel mener NJ at det må være mulig å gripe inn overfor avtaler som regulerer administrative forhold, trykkeriavtaler, annonsesamkjøring og annet av stor betydning for mediehusenes økonomi.

6. Reguleringsmodell

a) Markedsinndeling

Norsk Journalistlag er enig med departementet 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 sammenføring i medieeierskapsloven.

Borgerperspektivet på mangfold handler om at publikum skal ha valgfrihet og et bredt tilbud. For å sikre slike alternative informasjonskilder for den enkelte borger, mener Journalistlaget at reguleringen på regionalt nivå må opprettholdes. Dagens avgrensningen av de regionale markedene er utdatert, og NJ støtter forslaget om at disse skal fastsettes av Medietilsynet i forskrift, og at denne skal gjennomgås ved høring med jevne mellomrom. For å kunne delta aktivt i lokaldemokratiet, og for å utvikle standpunkter til lokale samfunnsspørsmål, trenger innbyggerne et mangfold av uavhengige, lokalmedier.

Et hovedmål må her være at den geografiske markedsavgrensningen reflekterer de reelle markedene for frembringelse og formidling av informasjon. En fremtidig regulering bør for eksempel forhindre dagens pussige utslag av gjeldende rett, som sier at eierskap i Avisa Nordland er til hinder for oppkjøp av Helgelands Blad i Sandnessjøen 35 mil lenger sør – og svært langt unna den politiske debatten i Bodø. Det er i så måte viktig å finne en treffsikker og dynamisk modell, og at saksbehandlingen gjøres i en åpen prosess.

Beregningen av regionale eierposisjoner bør baseres på avisenes faktiske nedslagsfelt og funksjon som informasjonskilde. Her bør utgangspunktet tas i avisenes utgiversted. Det bør likevel kunne åpnes opp for at det etter en konkret skjønnsutøvelse skal vektlegges aviser i naboregioner som åpenbart er en informasjonskilde for lokal nyhetsformidling og meningsdannelse. Dette har allerede Medietilsynet til en viss grad gjort gjennom vektleggingen av Aftenposten som «utfyllende kilde til informasjon» for borgere i Øst- og Vestviken, jf. tilsynets vedtak om A-pressens erverv av Edda Media av 15.08.2012 side 32.

Selv om Norsk Journalistlag er enig i at det på det per i dag ikke er grunnlag for å regulere kringkastingsmarkedene på regionalt nivå, mener vi det vil være viktig, i forhold til «føre-var-prinsippet», å åpne for at det i forskrift i fremtiden eventuelt kan defineres egne produktmarkeder for kringkasting på regionalt nivå.

NJ støtter videre departementets prinsipielle tilnærming til reguleringen av eierskap i de elektroniske mediene. De fungerer i dag ikke som alternative distribusjonskanaler for etablerte dagspresse- eller kringkastingsmedier, men har utvilsomt tilsvarende formål og funksjon som disse.

I forlengelsen av at de elektroniske mediene ikke lenger fungerer som tilleggstenester og en alternativ distribusjonskanal til de tradisjonelle dagspresse- og kringkastingsmediene, mener NJ, i motsetning til departementet, at det er gode grunner for at de elektroniske mediene ikke bør regnes sammen med det aktuelle mediehusets hovedmedium.

For det første vokser og utvikler de digitale mediene seg i forhold til tradisjonelle medier. Denne utviklingen skjer i nær sagt alle mediehus, om enn i ulikt tempo. Allerede har flere mediehus åpnet ett abonnement til alle de journalistiske plattformene, og flere vil komme. Departementet er inne på denne utviklingen når det skrives at «Elektronisk mediebruk regnes *inntil videre* inn i de øvrige mediemarkedene.» (Vår utheving.)

For det andre har det vist seg vanskelig å finne presise måle- og veieinstrumenter for å sammenligne «mediemakt» i for eksempel avis mot digitalt mediekonsum. Etter vår oppfatning, er der argumenter for at det digitale markedet således bør vurderes separat.

Alt i alt mener NJ at disse forholdene taler for at departementet i stedet for å regne elektroniske medier inn i dagens markeder, bør vurdere om ikke det er mer praktisk og i tråd med medieutviklingen å åpne et nytt, fjerde elektronisk marked.

b) Konsentrasjonsmål

Vedrørende prinsippene for måling av graden av konsentrasjon i det relevante produktmarkedet, støtter NJ departementets forslag om at dette skal fastsettes av Medietilsynet i forskrift, og at denne skal gjennomgås ved høring med jevne mellomrom med utgangspunkt i utviklingen på medieområdet. NJ legger i så måte til grunn en presumsjon for årsakssammenheng mellom konsentrasjonsøkning og svekkede reelle ytringsmuligheter.

Til spørsmålet om måling og vekting mener vi det også her er viktig å finne målemetoder som på best mulig måte reflekterer de ulike mediernes faktiske bruk hos publikum. NJ mener at det bør legges til grunn egne målemetoder for de elektroniske mediene. Dette er, som nevnt tidligere, medier med tilsvarende funksjon som de etablerte dagspresse- og kringkastingsmediene. Dersom departementet velger at de digitale mediene utgjør et eget mediemarked, vil det ikke være behov for vekting mot de andre plattformene.

c) Eierskapsgrensene

Nasjonale grenser

Norsk Journalistlag mener det er svært viktig at 1/3-grensen opprettholdes på nasjonalt nivå. Dette er sentralt for å sikre et minimum av tre uavhengige aktører av betydning i de ulike mediemarkedene. Denne grensen mener NJ må foreskrives i lov, og må ikke kunne fravikes i forskrift. Det er etter NJs oppfatning mye mer dramatisk å gå fra tre til to, enn fra fire til tre eiere. En slik lovgivning vil også være i tråd med mange europeiske land.

NJ mener videre det vil bidra til større forutberegnelighet for næringen dersom det fastsettes en absolutt grense for inngrep («safe harbour»), og antar at 1/4 vil være et naturlig nivå i denne sammenheng. At det over 1/3 vil foreligge en presumsjon for at et erverv er i strid med lovens formål, høres etter vår mening også fornuftig ut. Det samme gjelder antagelsen om at Medietilsynet, i intervallet mellom 1/3 og 1/4, vil kunne gripe inn etter en konkret vurdering.

Multimedieeierskap

NJ støtter departementets forslag om å opprettholde egne regler om multimedieeierskap, og synes den fremlagte forenklete modellen, om nasjonale regler for eierskapskonsentrasjon innenfor flere mediemarkeder, virker hensiktsmessig.

Krysseierskap

NJ har ingen sterke motforestillinger til at den særskilte bestemmelsen om kryss-eierskap oppheves, så lenge den nasjonale 1/3-grensen sikres ved lov. Vi er enige med departementet at så lenge formålet med krysseierskapsregelen er å sikre minst tre store aktører innenfor de ulike mediemarkedene, fanger den nasjonale eierskapsgrensen opp samme formål.

Regionale grenser

Når det gjelder de konkrete regionale grensene («presumsjonstersklene») for konsentrasjonen, støtter Journalistlaget departementets forslag om at dette skal fastsettes av Medietilsynet i forskrift, og at denne skal gjennomgås ved høring med jevne mellomrom. Dette bør gjøres i forbindelse med avgrensningen av de regionale markedene, og inndelingen bør gjenspeile faktisk konkurransesituasjon og mediebruk. NJ antar her at dagens grense på 60 prosent av det regionale dagspresseopplaget, kan være et naturlig utgangspunkt.

Vertikal integrasjon

Norsk Journalistlag mener, i motsetning til departementet, at det er viktig å få inn en bestemmelse om vertikal integrasjon. Loven må som en «føre-var-lov» forhindre at aktører som oppnår portvaktfunksjoner og eierkontroll i andre ledd i verdikjedene i mediemarkedene, utnytter sin posisjon til skade for konkurrenter.

Denne typen integrasjon trenger ikke ha noen negative konsekvenser. Utfordringen oppstår i det en aktør knytter denne posisjonen til å favorisere eget eller andre leverandørers innhold. I alle grader av integrering ligger således en mulighet for påvirkning. Det er etter NJs oppfatning da avgjørende å ha en klar og tydelig lovbestemmelse som kan forhindre de negative effektene ved en eventuell vertikal integrasjon, ved at aktører stenges ute og at konkurransesituasjonen i markedet derved reduseres.

7. Diverse prosessuelle forhold

a) *Meldeplikt og gjennomføringsforbud*

NJ støtter forslaget om at det ikke er behov for ytterligere regulering om meldeplikt. Det samme gjelder forslaget om at opplysningsplikten må presiseres, slik at tilsynet har en klar hjemmel til å innhente nødvendig informasjon.

b) *Forhåndsklaring*

På grunn av de ofte store økonomiske interesser som vanligvis involveres ved erverv av mediebedrifter, støtter Norsk Journalistlag departementets forslag om å utvide bestemmelsen om forhåndsklaring til å gjelde samarbeidsavtaler. Dette vil gi større forutsigbarhet for de involverte i en slik avtale.

Med vennlig hilsen
for NORSK JOURNALISTLAG



Thomas Spence
nestleder



Ina Lindahl Nyrud
advokat