



Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

postmottak@kud.dep.no

Deres ref.: 12/2411 ME/M2 LAB:elt

Vår ref.: 016.1 BW

Oslo, 31. august 2012

HØRINGSUTTALELSE OM UTKAST TIL ENDRING I LOV OM EIERSKAP I MEDIER

Vi viser til høringsbrev datert 22.06.2012, med forslag om endring av lov om eierskap i medier av 13. juni 1997 nr. 53 (medieeierskapsloven).

Oppsummering

- De ideelle formålene om å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud er viktige samfunnsverdier som MBL har nedfelt i sin formålsparagraf, og som vi derfor uten reservasjon stiller oss bak.
- Den digitale transformasjonen er i ferd med å endre mediebildet totalt, og det er derfor svært viktig at loven ikke begrenser mulighetene til innovasjon og nødvendig endring.
- Dagens lov er utdatert, og det er positivt at departementet vil ha lovendringer som fanger opp endringene i mediemarkedet.
- MBL mener at en videreføring av loven forutsetter følgende endringer:
En ny lov må begrenses til å regulere på nasjonalt nivå, og må være enkel og forutsigbar. Regionale begrensninger, begrensninger ved eierskap i flere markeder og kryseierskapsbegrensninger må avvikles.
En nasjonal grense på 40 prosent i alle lovens tre markeder er tilstrekkelig til å sikre et nødvendig mangfold, samtidig som det vil ivareta bransjens behov for utviklingsmuligheter.
- Ekspertgruppen legger til grunn at også rene underholdningssendinger bør inngå i markedet for tv. En slik avgrensning kan føre til konkurransevridning, ved at reglene kan hindre nødvendig konsolidering innenfor rene underholdningsmedier på tv-kringkastingsområdet, mens aktører innenfor trykte medier og elektroniske medier ikke er underlagt slik regulering.
- Når det gjelder det loven kaller elektroniske medier, mener MBL at loven på dette punkt ikke bør endres. Digitalt eierskap vil dermed, som nå, kunne trekkes i en helhetsvurdering, uten at det fastsettes egne grenser for slikt eierskap. Det relevante marked må imidlertid også omfatte nye tjenester som Facebook, Twitter og andre som formidler nyhetsstoff og legger til rette for offentlig debatt. Det er i dag ikke praktisk mulig å male dette relevante markedet for elektroniske medier. Digitale eierposisjoner må ikke tillegges et av de tre eksisterende markedene.
- Det er uheldig at Medietilsynet foreslås gitt fullmakt til å fastsette svært mye av lovens reelle innhold i forskriftsform. Det er dessuten svært problematisk at bransjen blir bedt om å ta stilling til en lovendring uten at man vet hvordan lovens faktiske virkning vil bli.

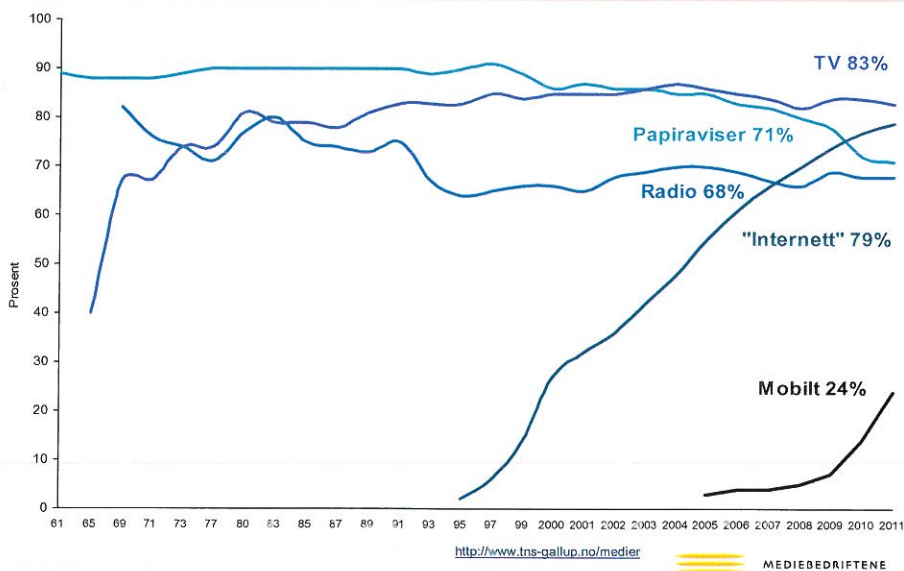
Endringskraften i den digitale transformasjonen

Det er helt nødvendig at en modernisert medieeierskapslov tar hensyn til de utfordringer mediebransjen står overfor i den digitale transformasjonen. Det har skjedd fundamentale endringer i mediemarkedet, endringene fortsetter og de skjer raskt. Det gjelder endringer i publiseringsteknologi, brukeradferd og annonsering. Alle medier berøres, men mest utsatt er de som har sitt utgangspunkt i publisering på papir. Følgende illustrerer de store endringene mediebransjen er inne i:

- Avisopplaget har totalt sett sunket siden 1994. Nedgangen frem til 2011 er på 20,7 prosent. De siste ti årene er fallet 18,9 prosent; vel 550 000 eksemplarer daglig. Papiravisene står for en synkende andel av mediemarkedet, både lesermarkedet og annonsemarkedet.
- Digitalt mediekonsum øker stadig. Allerede i 2008 gikk internett forbi avis som viktigste kilde til nyheter for befolkningen, og for de mellom 12 og 19 år skjedde dette så tidlig som i 2002.
- Svært mange bruker mye tid på medietilbud som ikke fantes for få år siden, som Facebook. Annonsepengene følger som kjent brukerne. Derfor har Google og Facebook i dag store annonseinntekter i Norge, uten at de produserer så mye som en linje redaksjonelt stoff. Andre aktører har stor makt over digital distribusjon. Telenor er et eksempel på det.
- NRK og de kommersielle mediebedriftene konkurrerer på en helt annen måte enn tidligere, og NRK.no er en direkte konkurrent til både de nasjonale nettavisene, TV2.no og regionale og lokale nettaviser. NRKs lisensinntekter er på rundt 4,5 mrd. kr, og NRK sysselsetter mellom 1/4 og 1/3 av alle journalister i Norge.
- Avisene/mediehusene har klart å ta viktige posisjoner på internett. De store mediehusene er langt fremme internasjonalt når det gjelder å utvikle tjenester på internett som brukes av mange, men heller ikke i Norge har man ennå klart å få et tilstrekkelig høyt volum for brukerbetaling på internett til å veie opp for inntektstapene på papir.
- Avisene/mediehusene er i ferd med å transformere en forretningsmodell basert på en bruker- og annonsefinansiert papirutgave og en annonsefinansiert nettutgave, til en omfattende produktportefølje hvor både bruker- og annonsefinansiering inngår. I denne krevende prosessen må de mediepolitiske virkemidlene ikke være til hinder, men støtte mediebedriftene.

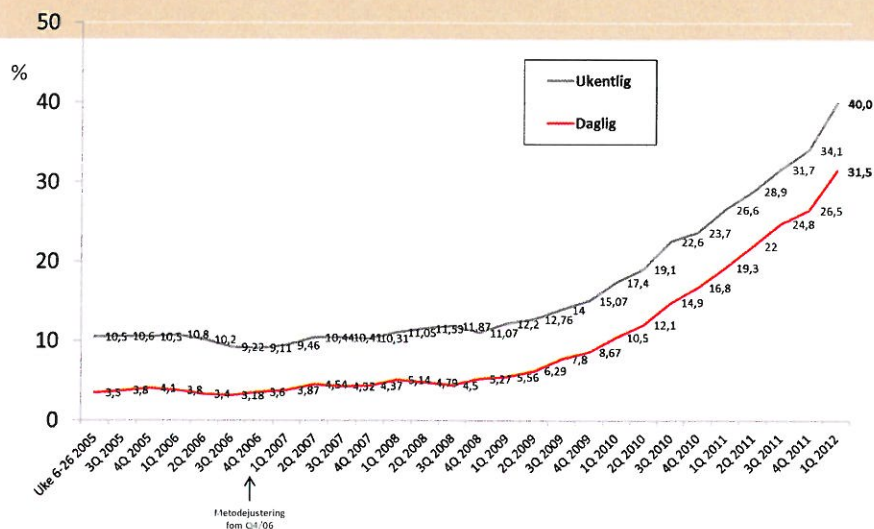
Figuren under viser daglig dekning 1960 – 2011 for ulike publiseringsplattformer. Den formidable veksten for internett og mobil illustrerer de store endringene i mediebransjen.

MEDIEUTVIKLINGEN 1960 – 2011



Bruk av mobilt medieinnhold skjøt for alvor fart i 2009, og figuren under viser at nesten en tredjedel av befolkningen nå bruker mobilen til å konsumere medieinnhold daglig. Dette tallet øker raskt, og prognoser sier at mobil internett-trafikk i løpet av få år vil være større enn trafikk fra pc'er.

Bruk av mobilt medieinnhold 2005-2012

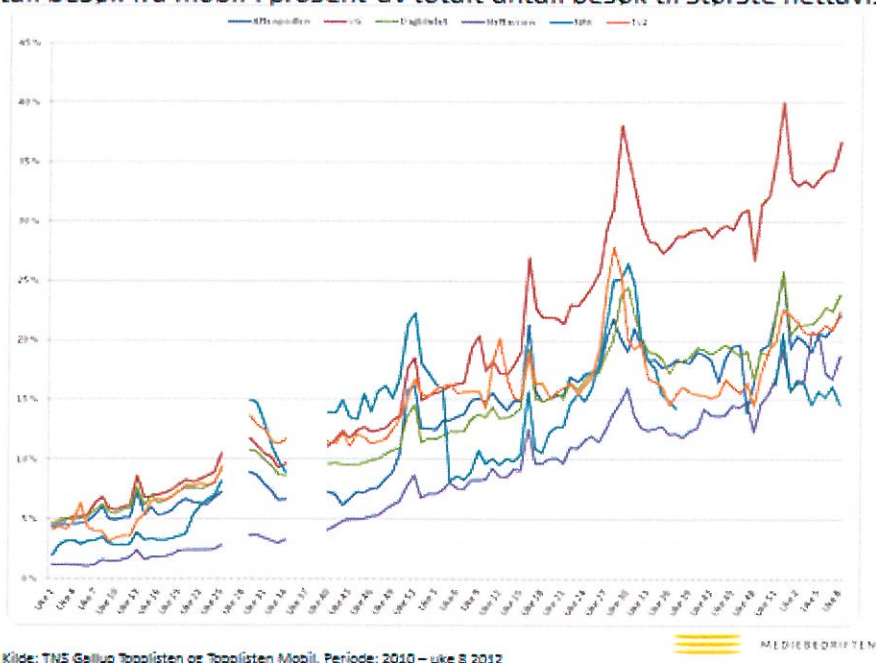


Kilde: Forbruker & Media

© 2012 TNS Gallup 9

Allerede nå utgjør mobiltrafikken for de store nettavisene mellom 15 og nesten 40 prosent av all trafikk, og er sterkt økende. Figuren under dekker perioden 2010 – uke 8 2012, og viser eksplosiv vekst.

Antall besøk fra mobil i prosent av totalt antall besøk til største nettaviser



Figuren under viser tall for ulike produkters dekning i befolkningen. Tallene er svært illustrerende, og viser kraften i den digitale transformasjonen:

- VG Nett har mer enn dobbelt så stor dekning som VG Papir og nesten tre ganger så stor dekning som Aftenposten Papir.
- VG Mobil har like stor dekning som Aftenpostens morgenutgave på papir.
- Dagbladet Mobil har nesten like stor dekning som Dagbladet Papir.
- VG TV har like stor dekning som Dagbladet Papir.

Papiroplaget til VG er mer enn halvert siden toppåret 2002. VG har i dag større annonseinntekter digitalt enn på papir. Det er ikke lenger mulig å se på VG.no som en virksomhet ”i forlengelse av mediekanalens tradisjonelle virksomhet”.

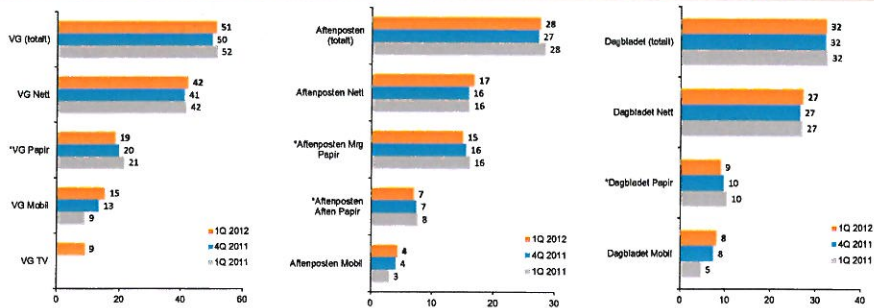
Denne utviklingen vil fortsette med uforminsket styrke.

Daglig dekning i befolkningen for

VG

Aftenposten

Dagbladet



- VG Nett har mer enn dobbelt så stor dekning som VG Papir og nesten tre ganger så stor dekning som Aftenposten Papir.
- VG Mobil har like stor dekning som Aftenpostens morgenutgave på papir.
- Dagbladet Mobil har nesten like stor dekning som Dagbladet Papir.
- VG TV har like stor dekning som Dagbladet Papir.

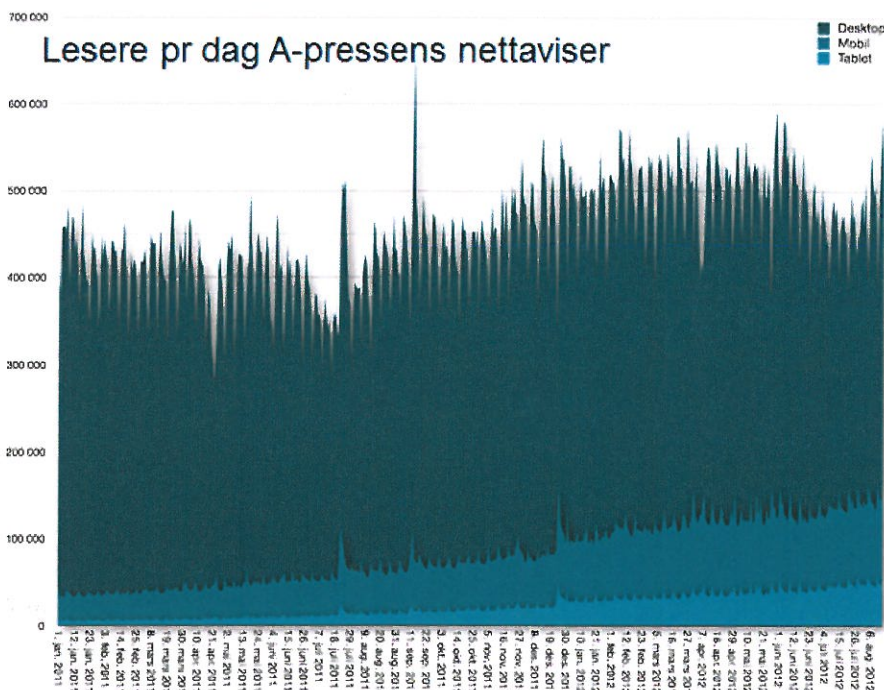
For papirutgavene gjelder det siste offisielle lesertallet fra F&M 12/1 (2011).



Kilde: Forbruker & Media, Q1 2012 www.tns-gallup.no/medier VG TV målt fra 01.01.2012.

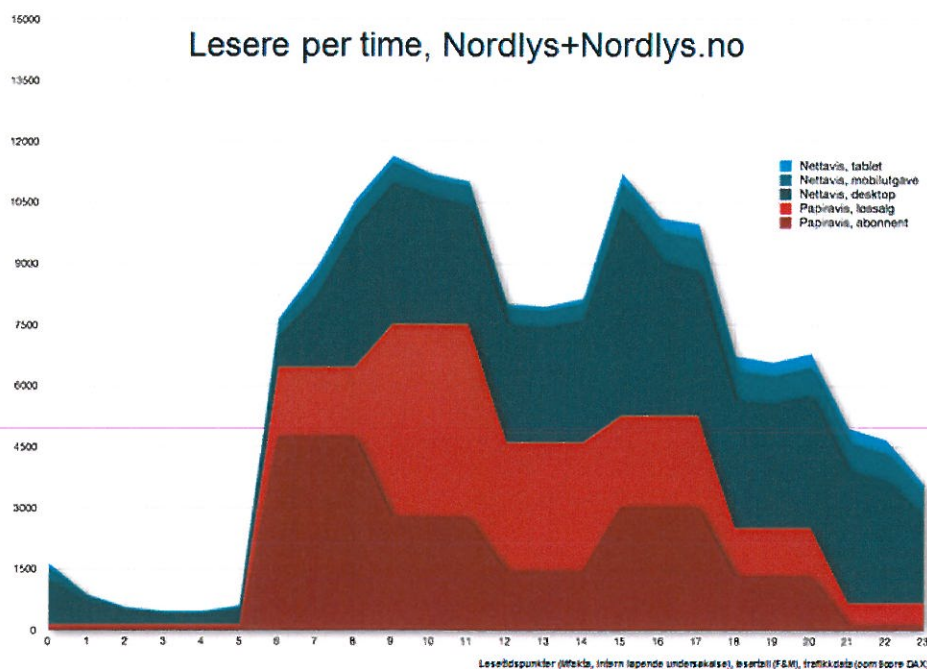
© 2012 TNS Gallup

Også lokalaviser møter samme utvikling, men ennå ikke så dramatisk som de store avisene. Figuren under viser kraftig vekst for A-pressens aviser for i all hovedsak i gratislesing på pc, nettbrett og mobil. Tallene gjelder perioden fra 01.01.2011 til 06.08.2012.



Figuren under viser noe av endringene i mediekonsum gjennom døgnet for Nordlys' ulike utgaver. Den viser hvordan de digitale posisjonene er sentrale for en tradisjonell medieaktør for å beholde og øke relevansen gjennom døgnet. De digitale plattformene er kritisk viktige for at

merkevaren skal ha en fortsatt relevans for brukerne. For en del lokalaviser er tendensen enda tydeligere enn for Nordlys. Mange lokalaviser leses mest mellom klokken 07:00 og 09:00. For disse avisene vil altså effekten være enda sterkere.



Sakte men sikkert synker oppslutningen om de betalte mediene som tar et journalistisk ansvar for å få frem sammenhenger og helheten i samfunnet. Nisjeprodukter har i en del tilfeller fremgang. Medier som har forretningsmodeller som har vært i stand til å opprettholde viktig journalistikk, er under press økonomisk fordi mediebrukerne i langt større grad enn før velger bort det de må betale for. Veksten i bruk er sterkest for publiseringsplattformer der det er svært krevende å få til bærekraftige forretningsmodeller: nettbrett, mobil og pc.

Mediebransjen skakes av den kraftigste strukturelle omveltning bransjen noensinne har stått overfor. Medievaner endres over så å si over natten, annonsekroner flyttes til kanaler som ikke eksisterte for få år siden, og inntektene faller raskt i tradisjonelle mediebedrifter. Finansieringen av den samfunnsviktige kvalitetsjournalistikken er under press, og er hittil reddet av store kostnadsutt.

Medieøkonomi

En helt grunnleggende forutsetning for kvalitetsjournalistikk er tilstrekkelige inntekter til å finansiere den. Det er uten tvil et betydelig misforhold mellom de inntektene nettet i dag genererer, og de redaksjonelle kostnadene som brukes på å frembringe original journalistikk. Gode rammebetingelser er derfor en viktig forutsetning for at mediebedriftene kan utføre samfunnsoppdraget på en god måte.

Avisopplagene er utsatt for et strukturelt fall på grunn av endret brukeradferd, med leserovergang til elektroniske produkter. Opplagsfall svekker også annonseinntektene, som er koblet til husstandsdekning og antall lesere. Inntektene fra papiravisene finansierer utvikling av gode elektroniske produkter, slik at en svekkelse av disse også vil svekke digital innovasjon. Synkende inntekter fra papirutgaver, koblet med utilstrekkelige inntekter fra digitale produkter, gjør det

nødvendig å redusere kostnader der hvor det er mulig. I noen tilfeller innebærer dette samarbeid eller felles eierskap. Alternativet vil ofte være utarming over tid.

Tv-markedet fragmenteres, med vekst for små nisjekanaler som ikke har egenproduksjon av samfunnsjournalistikk. Dette setter finansieringen av en kommersiell allmennkringkaster under press.

Mediebruken øker i dag mest på plattformer hvor innovasjon er mest krevende og hvor ingen ferdige løsninger finnes: mobil, nettbrett og pc. Ensidig annonsefinansiering av redaksjonelle produkter er ikke bærekraftig på noen plattform. Mediehusene er derfor avhengige av å frembringe digitale produkter og få betalt fra brukerne. Flere betalingsmodeller er tatt i bruk det siste året.

Dette stiller store krav til innovasjon og omstilling for eksisterende mediebedrifter. De må både ha kunnskap, ressurser og vilje til å være innovative. De må tenke langsiktig i et marked hvor det er vanskelig å være sikker på noe som helst tre år frem i tid. Dette fordrer et langsiktig og stabilt eierskap. Eiere som vil satse på mediemarkedet, og som ser verdien av å bruke ressurser på å utvikle nye produkter og tjenester.

En forutsetning for at bransjen skal lykkes i den digitale transformasjonen som pågår for fullt, er derfor at det ikke legges unødvendige beskrankninger på aktørene. Dagens eiere i det norske mediemarkedet er gode eiere. De investerer i mediebedriftene med tanke på at de skal klare transformasjonen, og på den måten fortsatt kunne oppfylle det samfunnsoppdraget de har.

Ekspertutredningen og forslagene

Departementet slår fast at digitaliseringen fører til større mangfold og sterkere konkurranse. Internett er grenseløst, og ikke bundet av nasjonalstatenes grenser. De hurtigst voksende tjenestene på internett i Norge akkurat nå har sitt utgangspunkt på et annet kontinent. Langt flere er i kontakt med Facebook og Google daglig enn med et hvilken som helst norsk mediehus.

Med den digitale transformasjonen er skillelinjene mellom mediemarkedene på god vei til å forsvinne. Alle de store mediehusene bruker et sett av publiseringsteknologier. Det er ikke lenger slik at noen teknologier er forbeholdt et gitt mediemarked. Tradisjonelle avishus lager TV, og NRK lager en fullverdig nasjonal nyhetsavis på nett.

For MBLs medlemmer er den store utfordringen og muligheten fremover å skape en forretningsmodell som utnytter de mulighetene som ligger i den digitale transformasjonen. Det handler om å bygge digitale kvalitetstjenester og få betalt for dem. Digitale tjenester kan ikke lenger anses som understøttende tilleggstjenester. Digitale tjenester er fremtiden, og det meste av utviklingskraften legges her. Mediebransjen er avhengig av rask innovasjon. En endret lov må derfor ikke være innovasjonshindrende, da dette vil true mangfoldet.

Disse svært krevende utfordringene burde vært grundig drøftet i ekspertutvalgets innstilling og departementets høringsnotat. Det er de ikke. Ekspertutredningen har ikke i tilstrekkelig grad tatt inn over seg denne utviklingen. Det er en grunnleggende svakhet i forslaget til lovendring.

Det er derfor positivt at departementets høringsnotat er åpent i sin generelle tilnærming. Det er kritisk viktig at lovendringen ikke blir en hemsko for de nødvendige strukturendringer som bransjen står overfor på grunn av den digitale transformasjonen.

Lovens formål

De ideelle formålene om å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud er viktige samfunnsverdier som MBL har nedfelt i sin formålsparagraf, og som vi derfor uten reservasjon stiller oss bak.

”Mediebedriftenes Landsforening (MBL) skal bidra til å styrke og verne ytringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten, som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. MBL skal styrke og verne de publisistiske verdier som representeres av redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.”

Det kan ikke påvises at loven, slik den er i dag, har bidratt substansielt til nettopp å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Det er andre krefter som har påvirket dette. Aldri har medietilbudet vært større enn i dag. De reelle ytringsmulighetene er formidable. Ytringsfriheten står sterkt.

Vi har over redegjort for de endringene som digitaliseringen fører til, og mener det er et behov for å endre loven. MBL mener at en videreføring av loven forutsetter følgende endringer:

En ny lov må begrenses til å regulere på nasjonalt nivå, og må være enkel og forutsigbar. Regionale begrensninger, begrensninger ved eierskap i flere markeder og krysseierskapsbegrensninger må avvikles.

En nasjonal grense på 40 prosent er tilstrekkelig til å sikre et nødvendig mangfold, samtidig som det vil ivareta bransjens behov for utviklingsmuligheter.

Redaksjonell selvstendighet er ivaretatt i egen lov og bransjens eget redaktørvern

Redaktørrollen har et omfattende vern. Den ble først knesatt gjennom en avtale mellom MBL (som da het Norske Avisers Landsforbund) og Norsk Redaktørforening i 1953. Senere har vi også fått lov om redaksjonell fridom. Alle medier av betydning står i dag på prinsippene i Redaktørplakaten. Dette er også av betydning når vi snakker om ”å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud”, som er medieeierskapslovens formål. Redaktørrollens vern sikrer redaksjonell uavhengighet. Gode eiere er derfor eiere som ivaretar redaktørrollen på en god måte. Dagens eiere gjør det.

Konkurranseloven vs medieeierskapsloven

Konkurranseloven gjelder selvsagt også for mediebedrifter. Det er med andre ord to lover som regulerer medieeierskap. Konkurranselovens formål om å ivareta konkurransen, kan indirekte ivareta medieeierskapslovens formål om å sikre et mangfoldig medietilbud, ved at også seer-, lytter- og lesermarkedene er blant de markeder der konkurransemyndighetene vil kunne vurdere virkningene av en foretakssammenslutning. Et stykke på vei kan derfor de to lovene sies å overlape hverandre.

Nordiske land

Verken Sverige eller Danmark har en egen medieeierskapslov. I rapporten *Konkurrens och samarbete inom medierna* (Konkurrensverkets rapportserie: 2003:2; ISSN 1401-8438) skrevet av det svenske Konkurrensverket, skriver man bl.a.:

”Ett nytt fenomen är att tidningsföretag förvärvat andratidningar på samma ort i avsikt att låta dem leva vidare i viss samverkan med förstatidningarna.” (3.13, side 61)

”I en strikt mening har transaksjonerna på konkurrensorterna inneburit en ägarkoncentration. Arbetarrörelsens avsikt med försäljningarna har dock inte varit att minska konkurrensen utan de har tvärtom försökt skapa förutsättningar för att deras tidningar skall kunna leva vidare.” (3.4, side 38)

”Ännu en omdiskuterad fråga är om ägarkoncentrationen leder till en innehållsmässig likriktning. Tidigare var det självklart att alla tidningar i en koncern företrädde samma politiska linje och att om en tidning från ett annat politiskt läger förvärvades skulle den byta inriktning. Under senare år har det blivit allt vanligare att en koncern ger ut tidningar med skilda politiska profiler. En förutsättning för de flesta affärer och fusioner som arbetarrörelsen medverkat till har varit att deras tidningar skulle behålla sin socialdemokratiska inriktning på de opinionsbildande avdelningarna.” (3.6, side 43)

Konkurrensverket mener altså at eierkonsentrasjon ikke har ført til redusert redaksjonelt mangfold. Tvert om har oppkjøp bevart mangfold gjennom at aviser har fått leve som ellers ville gått inn. Konkurrensverket peker også på at det ikke er eierskapskonsentrasjon som gjør journalistikk i ulike aviser mer lik:

”I fråga om den journalistiska utformningen förefaller det vara svårt att se något samband mellan innehållsmässig likriktning och ägarkoncentration. Viktigare förklaringsgrunder för den konformitet som onekligen finns än ägandet är troligen genrejournalistik, gemensamma värderingar i journalistkåren och den kommersiella verkligheten. Det är betydligt svårare att karaktärisera en text som Bonnierjournalistik eller Schibstedjournalistik, än som kvällstidnings- eller affärsjournalistik. I de fall konkurrerande tidningar på en ort har samma ägare kan det knappast finnas något intresse för att likrikta journalistiken utan tvärtom bör ägaren rimligen sträva efter att profilera tidningarna för att nå olika målgrupper.” (3.6, side 43)

Det er forretningsmessig svært uklokt å endre det redaksjonelle grunnsyn i et medium utelukkende fordi man skifter eier. Det vil kun være egnet til å støte fra seg en stor del av de eksisterende brukerne.

Virkeområde

Lovens virkeområde bør beholdes for de tre eksisterende markedene loven definerer, men når det gjelder det loven kaller elektroniske medier, er det MBLs syn at det relevante marked må omfatte også nye tjenester som Facebook, Twitter og andre.

Det er åpenbart at for eksempel Facebook, Twitter og andre lignende tjenester er kanaler for informasjon som har betydning for meningsdannelsen i samfunnet, dels som formidlingskanal for innhold fra tradisjonelle meningsbærende medier, og dels som kilde for «egenproduserte meninger» fra brukerne. Disse mediene fyller minst de fire første kriteriene i ekspertgruppens liste over kriterier for om medier inngår i samme marked:

1. Hvilken betydning mediekanalene anses å ha for meningsdannelsen, herunder om kanalen fyller særskilte behov hos brukeren.
2. Mediekanalenes innhold.
3. Om mediekanalene 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.

Loven må derfor ta hensyn til dette, også fordi disse kanalene henter sine inntekter i direkte konkurranse med de tradisjonelle meningsbærende mediene.

Det er i dag ikke praktisk mulig å måle dette relevante markedet for elektroniske medier. MBL mener derfor at det ikke må innføres grenser for eierskap i elektroniske medier.

Dersom det likevel innføres grenser eller elektroniske medier tillegges de eksisterende markedene, mener MBL subsidiært at disse nye tjenestene må inkluderes.

Reguleringsmodell

Reguleringsmodellen består i dag av markedsinndeling, konsentrasjonsmål (opplag, seertall og lyttertall), tilordning av oppslutning og eierskapsgrenser. Disse er i hovedsak fastsatt i loven. Ekspertgruppen foreslår, begrunnet i hensynet til fleksibilitet, at markedsinndeling, konsentrasjonsmål, og til dels eierskapsgrenser skal fastsettes i forskrift.

Departementet skisserer en alternativ modell, hvor avgrensning av det relevante marked gjøres i hver enkelt sak. Dette vil gi en svært stor grad av uforutsigbarhet, og er derfor ikke ønskelig.

Tv-kringkastingsmarkedet

Tv-kringkasting foreslås videreført som et nasjonalt marked, med en eierskapsgrense på 33,3 prosent. Det ligger da implisitt en målsetting om at det skal være minimum tre aktører i dette markedet. I dagens marked synes det ikke å være kommersielt grunnlag for flere private aktører som driver nasjonal meningsbærende tv-kringkasting. Konkurransesituasjonen i kringkastingsmarkedet er blitt betydelig skjerpet de siste fem årene. Det er kommet en rekke nye norske kanaler i markedet, i første rekke rene underholdningskanaler, som har tatt seerandeler fra allmennkanalene NRK og TV2. Egenprodusert innhold og eksklusive rettigheter er blitt viktigere. Dette øker kringkasternes kostnader, mens inntektene ikke øker tilsvarende.

Når det kun er ett alternativ til den statlige nyhetskringkasteren, kan en regulering basert på en forutsetning om at det skal finnes tre selvstendige aktører vanskelig forsvares. Ekspertgruppen legger til grunn at alle former for tv-kringkasting bør omfattes, også rene underholdningssendinger. Det gjøres altså ingen avgrensning av sendinger/kanaler som inneholder aktualitets- eller nyhetsstoff, slik det gjøres for dagspresse og elektroniske medier. Begrunnelsen for forslaget er at en slik avgrensning ville kunne svekke insentivene for kringkastere til å satse på nyhets- og aktualitetsstoff. Denne begrunnelsen er ikke holdbar. Tvert i mot kan en slik avgrensning føre til konkurransevridning og uheldig asymmetrisk regulering, ved at reglene kan hindre nødvendig konsolidering innenfor rene underholdningsmedier på tv-kringkastingsområdet, mens aktører innenfor trykte medier og elektroniske medier ikke er underlagt slik regulering. Dette kan i verste fall gjøre at norske tv-aktører blir for små til å møte konkurransen fra internasjonale aktører, og at målsettingene som sto sentralt ved opprettelsen av en privat allmennkringkaster på sikt ikke vil kunne oppfylles.

Markedsinndeling

Departementet ber høringsinstansene kommentere ekspertgruppens forslag til markedsinndeling. Ekspertgruppen har identifisert ulike kriterier som den mener 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.

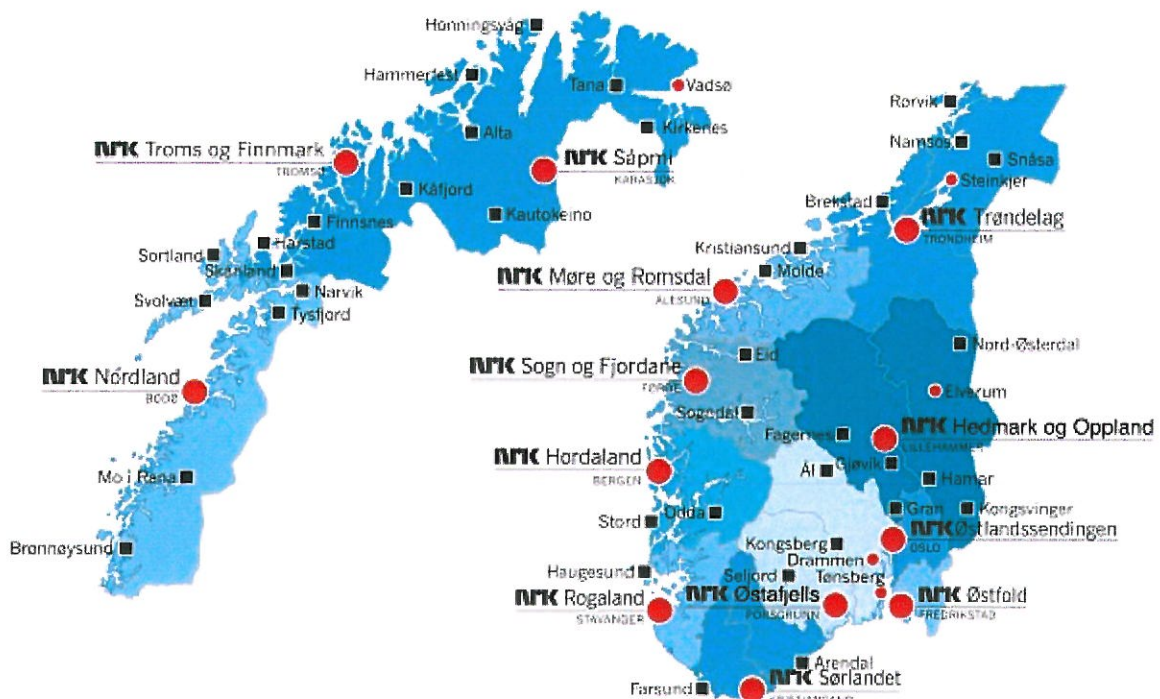
3. Om mediekanalene framstår som faktiske eller potensielle alternativer for de reelle ytringsmuligheter.
4. Hvilke mediekkanaler som inngår i en brukers totalbruk.
5. I hvilken grad mediekkanalene konkurrerer om å frambringe ny informasjon.
6. Nedslagsfelt.

Ekspertgruppens konklusjon 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"."

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

MBL mener ekspertutvalgets vurdering ikke gir et riktig bilde av situasjonen. Det samlede nasjonale mediemarkedet for ytringer er i dag enormt, og dette mangfoldet speiler også et stort eiermangfold samlet sett. Det er derfor ikke lenger behov for å ha et så stort eiermangfold i de tre ulike delmarkedene som ekspertutvalget og departementet legger opp til.

Folk blir i dag, i langt større grad enn da loven kom, eksponert for et stort nyhets- og meningsmangfold når vi ser på et samlet mediemarked. Dette gjelder også i stor grad regionalt. Det gir i dag ikke mening å måle regionalt mangfold knyttet til lokalt avisopplag, fordi det ikke sier noe om den faktiske mediebruken i regionen. Et eksempel viser dette: Av 87.690 artikler publisert på NRK.no i 2011 var 48 prosent nyheter fra distriktene. NRKs mange store distriktskontorer og andre avdelinger (56 avdelinger totalt) konkurrerer med lokale og regionale medier.



Kilde: NRK.no

MBL mener at regional regulering må utvikles. Det er en stor utfordring å hegne om det geografiske mediemangfoldet. Det finnes som regel ikke alternativer til de sterke aktørene regionalt, som har både finansiell styrke og mediekompetanse til å sikre at dagens medietilbud kan

oppretholdes og videreutvikles. Regional eierskapsregulering vil derfor kunne bidra til det motsatte av lovens formål.

Mange lokalaviser har i dag eiere, enten familieeiere eller spredt lokalt eierskap, som ikke har tilgang til kompetanse og strukturer som muliggjør rasjonalisering og produktutvikling. Sterk begrensning på regionalt eierskap som utestenger store regionale og nasjonale aktører fra å eie lokalaviser vil hindre slike eieres mulighet til å selge seg ut til en markedsbasert pris, og i mange tilfeller vil dette bety at lokalavisens mulighet til å overleve svekkes.

Ekspertgruppen mener videre 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."

Dette er i seg selv et fornuftig forslag.

Når det gjelder området tv-kringkasting er det som nevnt vår vurdering at utredningen er mangelfull i sin markedsforståelse, spesielt i analysen av det man kan kalle meningsbærende tv-kringkastingssendinger. Dette markedet er derfor ikke riktig definert.

Regulering av elektroniske medier

Departementet skriver at man "er enig i at elektroniske medier per i dag fungerer i større grad som alternative distribusjonskanaler for tradisjonelle medier enn som et eget mediemarked." Departementet deler derfor ekspertgruppens synspunkt om at de elektroniske mediene bør regnes sammen med det aktuelle mediehusets "hovedmedium", fordi departementet mener at dette per i dag gir det riktige bildet av den reelle konkurransesituasjonen i markedet.

Dette medfører i stadig mindre grad riktighet. I raskt økende grad har de elektroniske utgavene av aviser, TV2, nrk.no og selvstendige nettbaserte medier overtatt nyhetsformidlingen, men de tradisjonelle utgavene rettes mer og mer mot bakgrunn, analyser og feature-stoff. De ulike utgavene blir komplementære tilbud. Denne utviklingen har sin bakgrunn i de ulike publiseringsplattformenes egenskaper, og vil akselerere.

Måling av digitalt eierskap - beregning av eierandel

Innenfor det digitale området er det fire ulike måltall, frembragt av tredjepart, som i ulik grad beskriver hvordan ulike nettstedet brukes. Disse gjennomgås i vedlegg. Den metodikken som ligger til grunn for Norsk Internettpanel (NIP) er den eneste egnede metodikk for å beskrive bruk av nettsteder på en relevant måte. På grunn av at antallet nettsteder som er med på undersøkelsen er begrenset, vil NIP ikke kunne brukes for å fastsette digitale eierposisjoner for det som MBL mener er det relevante markedet. Nettsteder med sitt utspring fra fagpressen er i svært liten grad med på undersøkelsen. Det samme gjelder blogger som ikke er inne som en del av de etablerte aktørene som er med på undersøkelsen. Aktører som Facebook, Google, Yahoo, You Tube, LinkedIn og Twitter er ikke med.

NIP vil kunne gi fornuftige tall for markedsposisjonen for nettsteder knyttet til tradisjonell nyhetsformidling i dagspresse, radio og tv. Data fra NIP gjør det mulig å beregne dekning (lesere) for nettsteder som er med på undersøkelsen. Det innebærer at det finnes et lesertall for alle deltagende nettsteder. For de mindre nettstedene vil det ikke være mulig å måle daglig dekning. Dette skyldes besøktallet til nettstedet, som er for lavt i forhold til NIP-panelets størrelse. For disse nettstedene kan imidlertid dekning på måneds- eller kvartalsnivå beregnes.

Med bakgrunn i lesertall fra NIP kan eierandeler beregnes på to ulike måter: Nettodekning og bruttodekning. Gjennom NIP kan man finne ut hvor mange lesere alle relevante nettsteder eid av for eksempel A-pressen har, både nasjonalt og regionalt. Når nettodekning beregnes, blir tallet

korrigert for dobbeltdekning mellom de ulike nettstedene. Bruttodekning korrigerer ikke for dobbeltdekning. Ulike måter å beregne dekningen til en medieeier på vil gi helt ulike tall på eiermakt.

MBL mener at dekningstall vil kunne være en egnet måleenhet, men data fra NIP omfatter kun deler av det som MBL mener må være det relevante markedet: alle digitale medier som har direkte betydning for meningsdannelsen i samfunnet.

Det vil i dag ikke være mulig å måle dette relevante markedet for digitale produkter på en balansert måte slik at lovens formål i praksis ivaretas.

MBL mener derfor at loven på dette punkt ikke bør endres. Digitalt eierskap vil dermed, som nå, kunne trekkes i en helhetsvurdering, uten at det fastsettes egne grenser for slikt eierskap.

De digitale produktene bør subsidiært regnes som et eget, fjerde marked.

Digitale eierposisjoner må ikke tillegges et av de tre eksisterende markedene. En slik tenkning er ute av takt med den faktiske utviklingen, som vi har vist i markedsbeskrivelsen.

Dekningstall som måleenhet

Departementet ber om synspunkter på dekningstall som måleenhet. Sammen med Mediebyråforeningen og Annonsørforeningen står MBL bak stiftelsen Multimedieuniverset i Norge (MMU). Metodikken her er at man etter modell fra TouchPoint i UK ønsker å fusjonere data fra ulike medieundersøkelser (tv, radio, avis, ukepresse, nett, kino, utendørs og DM). Gjennom fusjonering av data skal MMU frembringe et verktøy for medievalg på strategisk nivå for mediebyråene/kjøpere av annonseplass.

MMU består av en HUB-undersøkelse - 24 TIMER - som fusjoneres med de offisielle valutamålingene for de ulike mediekanalene. Gjennom fusjon av data blir det for eksempel mulig å se på dobbeltdekning mellom mediehus som ikke er med i samme medieundersøkelse. For eksempel kan man si noe om sannsynligheten for at en person som har sett et program på TV3 også har lest VG.

De første fusjonerte dataene vil bli presentert for MMUs eiere i september 2012. Lansering av programvare og datasett for markedet vil bli i oktober 2012.

Dekningstall er det eneste måltallet for mediekonsum som vil fremkomme for alle mediekanaler som er med i MMU. Ved en avgrensning av hva som er det relevante markedet til kun å være nettsteder med ansvarlig redaktør knyttet til tradisjonell nyhetsformidling, vil tall fra MMU kunne legges til grunn. MBL mener imidlertid at da må dekningstall være måleenheten for alle mediemarkeder som skal omfattes av loven.

Gjennom at det samme måltallet legges til grunn for alle mediene unngås vektning av ulike måltall. Etter MBLs syn vil det ikke være mulig å vekte dekningstall mot opplags-, seer- og lyttertall på noen fornuftig måte. Vi kan heller ikke se noen grunn til at dette skal gjøres, når dekningstall er tilgjengelig som måleenhet.

Måling av eierkonsentrasjon

Ekspertgruppen gjennomgår i rapporten ulike måter å måle konsentrasjon i et marked, 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".

Departementet er enig, men mener at regler om beregning av eierkonsentrasjon og konsentrasjonsmål bør fastsettes i forskrift. Det er problematisk at bransjen blir bedt om å ta stilling til lovendring uten at det er kjent hvilke konsentrasjonsmål som skal brukes.

Dersom departementet følger ekspertgruppens forslag er MBL enig i at dette må gjøres i forskrift for å sikre at forvaltningslovens regler om blant annet høring gjelder.

Eierskapsgrenser

Vi har beskrevet den krevende transformasjonen mediebedriftene er inne i. Det er behov for at loven ikke legger flere begrensninger på mediebedriftene enn det som er nødvendig for å oppfylle formålet. Vi har vist at det svenske Konkurrenserverket peker på at eierkonsentrasjon ikke fører til mindre mangfold. Vi har vist at mediebedriftene har behov for å rasjonalisere driften for å kunne skjerme og utvikle den viktige journalistikken i størst mulig grad. Dette krever at også større aktører har handlingsrom.

MBL mener derfor at medieeierskapsloven bør begrenses til å regulere på nasjonalt nivå. Den nasjonale grensen bør settes til 40 prosent. Denne grensen bør gjelde for hvert av dagens tre markeder, slik at samme aktør kan eie inntil 40 prosent i alle markedene.

Regionale begrensninger, begrensninger ved eierskap i flere markeder og kryseierskapsbegrensninger må avvikles.

En nasjonal grense på 40 prosent er tilstrekkelig til å sikre et nødvendig mangfold, samtidig som det vil ivareta bransjens utviklingsmuligheter.

Forskrift – Medietilsynets tiltenkte rolle

Departementet foreslår at vesentlige elementer i reguleringsmodellen skal fastsettes av Medietilsynet ved forskrift. Dette begrunnes med at det kan være fordelaktig med en reguleringsmodell som i større grad innebærer at avgjørende elementer fastsettes ved forskrift. Departementet fremholder at det ofte vil være enklere og mindre tidkrevende å gjennomføre endringer i en forskrift enn i lov.

Det problematiske med forslaget i høringsnotatet ligger i den kombinerte rollen av tilsynsmyndighet og forskriftsgiver som Medietilsynet etter forslaget skal ha, samtidig som loven bare trekker opp ganske vage rammer for Medietilsynets kompetanse til å gi forskrifter.

Medietilsynets oppgave er etter dagens lov begrenset til å anvende loven på de saker som kommer opp for tilsynet. Etter forslaget skal tilsynets oppgave utvides til også å fastsette markedsinndeling, målemetoder og til dels eierskapsgrenser i forskrift. Medietilsynet er derfor tiltenkt en dobbeltrolle, ved at tilsynsfunksjonen videreføres, samtidig som tilsynet også tillegges vesentlige oppgaver med utforming av de bestemmelser det skal føre tilsyn med.

En slik kombinert rolle av tilsynsorgan og forskriftsgiver er prinsipielt betenkelig. Som utgangspunkt gjelder et maktfordelingsprinsipp der lovgivning og myndighetsutøvelse med grunnlag i loven skjer ved forskjellige organer. Tilsynets kompetanse styres av lovhjemmel. Når tilsynet likevel gis mulighet til selv å bestemme rammene for egen kompetanse gjennom forskrift, er det fare for at respekten for hvilke begrensninger loven setter svekkes.

Det er grenser for hvor løst formulert en hjemmelslov kan være før det oppstår betenkeligheter. Forskriftshjemmelen i §§ 10 og 11 sier at Medietilsynet i forskrift skal definere de relevante mediemarkeder "med utgangspunkt i lovens formål". Ut fra ordlyden er altså dette den eneste begrensningen. Det er ikke opplagt hvordan dette skal tolkes. At avgrensningen bare skal skje med "utgangspunkt i" lovens formål, er for vagt og gir tilsynet for stort fortolkningsrom.

Dette forsterkes ytterligere av at det heller ikke er klart hvilken betydning lovens formål har for definisjonen av de relevante mediemarkedene. Det vil her være en utfordring at lovens formål beskriver ideelle og lite målbare verdier.

MBL mener på denne bakgrunn at det er uheldig at Medietilsynet foreslås gitt fullmakt til å fastsette svært mye av lovens reelle innhold i forskriftsform. Det er dessuten svært problematisk at bransjen blir bedt om å ta stilling til en lovendring uten at man vet hvordan lovens faktiske virkning vil bli.

Dersom departementet likevel lander på ekspertutvalgets forslag, er det nødvendig at dette gjøres i forskriftsform slik at forvaltningslovens regler om blant annet høring gjelder.

Avslutning

Vi har fremmet alternative, deregulerende forslag, som vi mener er tilstrekkelige for å ivareta hensynene som er nedfelt i lovens formål, og som samtidig gir bransjen mulighet til å håndtere de store utfordringene den står midt i.

MBL vil til slutt peke på at positive tiltak har langt større betydning enn eierskapsregulering når det gjelder å bidra til mangfold og ytringsfrihet. Gode økonomiske virkemidler og rammebetingelser og et lovverk som ivaretar mediernes behov for innsyn er blant slike tiltak.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING



Randi S. Øgrey

Adm. direktør

Vedlegg: Gjennomgang av fire ulike måltall, frembragt av tredjepart, som i ulik grad beskriver hvordan ulike nettsteder brukes

Vedlegg: Gjennomgang av fire ulike måltall, frembragt av tredjepart, som i ulik grad beskriver hvordan ulike nettsteder brukes

Scores - Unike brukere

Metodikk: Unike brukere er et teknisk mål som fremkommer på bakgrunn av tekniske målinger, der det i realiteten er antall unike cookies som måles. Tallet sier ikke noe om antall personer som konsumerer medieinnholdet.

Undersøkelsen finansieres av MBL på vegne av medlemmer av MBL og MBL/NettForum.

Utvalg: De fleste av de større redaktørstyrte nettstedene er med på denne undersøkelsen. Fra de mindre nettsteder er det begrenset deltagelse. Nettsteder med sitt utspring fra fagpressen er i svært liten grad med på undersøkelsen. Aktører som Facebook, Google, Yahoo, You Tube, LinkedIn og Twitter er ikke med.

Egnethet: Etter MBLs mening kan de tekniske målingene ikke brukes til å si noe om digitale eierposisjoner. For det første sier måltallet i seg selv ikke noe om faktisk bruk i ulike geografier. For det andre er det kun deler av markedet som er med på denne undersøkelsen.

Lesertall fra Forbruker og Media (F&M)

Metodikk: F&M er en undersøkelse basert på telefonintervju av et svært stort antall personer (45.000). Fra F&M kommer avisenes offisielle lesertall.

I en rekke år har F&M presentert lesertall for en del nettsteder, men tallene fra F&M er ikke nettbransjens offisielle lesertall. Bakgrunnen for dette er metodikken som ligger til grunn. Metodikken er svært velegnet for å fastsette lesertall for papiraviser, men ikke like egnet for å måle den mer fragmenterte nettbruken. For nettaviser finnes det annen og bedre målemetodikk som i større grad er basert på faktisk bruk og ikke på hukommelse.

Finansieres for en stor del av MBL på vegne av medlemmene.

Utvalg: Begrenset antall nettsteder, kun redaktørstyrte medier. Mange aviser, men ikke dekkende for nettavisene. Nettsteder med sitt utspring fra fagpressen er i svært liten grad med på undersøkelsen. Aktører som Facebook, Google, Yahoo, You Tube, LinkedIn og Twitter er ikke med.

Egnethet: Lesertall fra F&M kan ikke brukes som måleenhet. Tallene representerer ikke bransjens offisielle valuta og utvalget av deltagende nettsteder er begrenset.

Lesertall fra Norsk Internettpanel (NIP)

Metodikk: NIP er et rekruttert panel bestående av i overkant av 5 000 respondenter. NIP gir lesertall basert på faktisk bruk for panelmedlemmene. Lesertallene fra NIP er bransjens offisielle tall, og rapporteres på tre måter:

Data fra foregående døgn rapporteres i InfoSys, som er en profesjonell programvare for analyse av besøkstall. Infosys er installert hos medier og hos mediebyråer. Data fra foregående måned rapporteres i Atelier, som er en profesjonell programvare for kampanjeplanlegging. Data fra foregående måned publiseres også på nett, med gjennomsnittlige dagtall for måneden.

Undersøkelsen finansieres av MBL på vegne av medlemmer av MBL og MBL/NettForum.

Utvalg: Kun redaktørstyrte medier er med. Færre deltagende nettstedene enn Scores. Nettsteder med sitt utspring fra fagpressen er i svært liten grad med på undersøkelsen. Aktører som Facebook, Google, Yahoo, You Tube, LinkedIn og Twitter er ikke med.

Egnethet: Tallene som kommer fra NIP er de beste tallene for å beskrive faktisk bruk for de nettstedene som er med i undersøkelsen. Utvalget er imidlertid ikke omfattende nok til å kunne anvendes for å beregne digitale eierposisjoner i tråd med MBLs syn på hva som er det relevante marked.

360@home - fra GallupPanelet Nettmåling

Metodikk: 360@Home er et panel på i overkant av 500 personer som måler all nettbruk på panelistenes hjemmemaskiner.

Undersøkelsen finansieres av MBL på vegne av medlemmer av MBL og MBL/NettForum.

Utvalg: Uendelig utvalg av nettsteder, men måler kun hjemmebruk. Svært lavt antall panelister, gjør at antall nettsteder med valide tall er lavt.

Egnethet: Data fra 360@home er ikke egnet som måleenhet for digitale eierposisjoner. For det første måles kun nettkonsum fra hjemmemaskiner. For det andre er antallet panelister slik at utvalget nettstedene som får valide tall er svært lavt. Panelets størrelse medfører også at det ikke kan gjøres geografiske nedbrytninger.

Etter MBLs syn vil det ikke være mulig å bygge ut 360@home slik at det kan fungere som relevant datakilde. Å skulle få tilgang til å installere programvare på et representativt utvalg maskiner på arbeidsplasser er en umulig oppgave.

Konklusjon

Tallene fra NIP er bransjens offisielle tall. Den metodikken som ligger til grunn for NIP er den eneste egnede metodikk for å beskrive bruk av nettsteder på en relevant måte. På grunn av at antallet nettsteder som er med på undersøkelsen er begrenset, vil NIP ikke kunne brukes for å fastsette digitale eierposisjoner for det som MBL mener er det relevante markedet. Nettsteder med sitt utspring fra fagpressen er i svært liten grad med på undersøkelsen. Det samme gjelder blogger som ikke er inne som en del av de etablerte aktørene som er med på undersøkelsen. Aktører som Facebook, Google, Yahoo, You Tube, LinkedIn og Twitter er ikke med.

NIP vil kunne gi fornuftige tall for markedsposisjonen for nettsteder knyttet til tradisjonell nyhetsformidling i dagspresse, radio og tv.