

Utredning

Medieeierskapsutredningen 2012

Regulering av medieeierskap – en gjennomgang

Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kulturdepartementet
April 2012

Utredning

Medieeierskapsutredningen 2012

Regulering av medieeierskap – en gjennomgang

Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kulturdepartementet
April 2012

Innhold

1. Sammendrag.....	11	6.1.7. Norges Handels- og Sjøfartstidende (NHST Media Group).....	38
2. Summary.....	13	6.1.8. NRK.....	38
3. Arbeidsgruppens sammensetning, mandat og arbeid	15	6.1.9. Polaris Media.....	38
3.1. Arbeidsgruppens sammensetning	15	6.1.10. ProSiebenSat.1/SBS	38
3.2. Nærmere om mandatet	15	6.1.11. Schibsted.....	38
3.3. Gruppens arbeid	16	6.1.12. Telenor	38
4. Ytringsfrihet og mangfold som mediepolitiske mål.....	19	6.1.13. TV 2 Gruppen.....	38
4.1. Ytringsfrihet og mangfold i europeisk og norsk mediepolitikk.....	19	6.2. Mediekonsernernes andel av total omsetning.....	39
4.2. Nærmere om ytringsfrihet	19	6.3. Eierskap i norske medier	39
4.3. Nærmere om reelle ytringsmuligheter	21	6.3.1. Markedet for papiraviser.....	41
4.4. Nærmere om allsidig medietilbud	21	6.3.2. Markedet for radio.....	42
5. Medieeierskapsloven	23	6.3.3. Markedet for fjernsyn.....	44
5.1. Bakgrunn.....	23	6.3.4. Internett- og mobil	45
5.2. Lovens formål.....	23	6.3.4.1. Globale virksomheters stilling innenfor elektroniske medier i Norge	46
5.3. Definisjonen av erverv	24	6.3.5. Multimedieeierskap	49
5.4. Virkeområdet til loven	24	6.3.6. Krysseierskap.....	49
5.4.1. Bakgrunnen for dagens regulering av elektroniske medier	24	6.3.7. De lokale og regionale mediemarkedene.....	49
5.4.2. Bakgrunnen for at vertikal integrasjon ikke er regulert i dagens lov.....	26	6.3.7.1. Dagspresse	49
5.5. Inngrepskriteriene	27	6.3.7.2. Lokale nettaviser	53
5.6. Lovens terskelverdier	29	6.3.7.3. Lokalradio	53
5.6.1. Nasjonale eierskapsgrenser innenfor ett mediemarked	29	6.3.7.4. Lokalfjernsyn.....	55
5.6.2. Krysseierskapsregelen.....	31	6.3.8. Det samlede markedet for meningsbærende medier	55
5.6.3. Multimedieeierskapsreglene.....	31	6.4. Mediemarkeder og eierskap i et internasjonalt perspektiv.....	57
5.6.4. Regionale eierskapsgrenser.....	33	6.4.1. Største nordiske og europeiske selskaper	57
5.7. Forhåndsklarering	34	6.4.2. Mediemarkedene i utvalgte land.....	57
5.8. Meldeplikt.....	34	6.4.2.1. Nederland	60
6. Mediemarkedene	37	6.4.2.2. Storbritannia	60
6.1. Mediekonsernene	37	6.4.2.3. Sverige	60
6.1.1. A-pressen	37	6.4.2.4. Tyskland	60
6.1.2. Berner Gruppen.....	37	6.4.2.5. Østerrike.....	61
6.1.3. Edda Media.....	37	6.5. Økonomisk utvikling i mediene	61
6.1.4. Egmont.....	37	6.5.1. Driftsinntekter	61
6.1.5. Mentor Medier	37	6.5.2. Reklame/annonseinntekter	61
6.1.6. Modern Times Group (MTG)	37	6.5.3. Opplagsinntekter.....	64
6.1.7. Norges Handels- og Sjøfartstidende (NHST Media Group).....	38	6.5.4. Økonomi i elektroniske medier.....	64
6.1.8. NRK.....	38	6.5.4.1. Nettaviser.....	64
6.1.9. Polaris Media.....	38	6.5.4.2. Nett-TV.....	67
6.1.10. ProSiebenSat.1/SBS	38	6.5.4.3. Mediebrett	68
6.1.11. Schibsted.....	38	6.5.5. Reklamemarkedet	68
6.1.12. Telenor	38	6.6. Generell utvikling – antall mediekanaler	68
6.1.13. TV 2 Gruppen.....	38	6.6.1. Nasjonale og riksdekkende medier	69
6.2. Mediekonsernernes andel av total omsetning.....	39	6.6.2. Lokale/regionale medier	69
6.3. Eierskap i norske medier	39		
6.3.1. Markedet for papiraviser.....	41		
6.3.2. Markedet for radio.....	42		
6.3.3. Markedet for fjernsyn.....	44		
6.3.4. Internett- og mobil	45		
6.3.4.1. Globale virksomheters stilling innenfor elektroniske medier i Norge	46		
6.3.5. Multimedieeierskap	49		
6.3.6. Krysseierskap.....	49		
6.3.7. De lokale og regionale mediemarkedene.....	49		
6.3.7.1. Dagspresse	49		
6.3.7.2. Lokale nettaviser	53		
6.3.7.3. Lokalradio	53		
6.3.7.4. Lokalfjernsyn.....	55		
6.3.8. Det samlede markedet for meningsbærende medier	55		
6.4. Mediemarkeder og eierskap i et internasjonalt perspektiv.....	57		
6.4.1. Største nordiske og europeiske selskaper	57		
6.4.2. Mediemarkedene i utvalgte land.....	57		
6.4.2.1. Nederland	60		
6.4.2.2. Storbritannia	60		
6.4.2.3. Sverige	60		
6.4.2.4. Tyskland	60		
6.4.2.5. Østerrike.....	61		
6.5. Økonomisk utvikling i mediene	61		
6.5.1. Driftsinntekter	61		
6.5.2. Reklame/annonseinntekter	61		
6.5.3. Opplagsinntekter.....	64		
6.5.4. Økonomi i elektroniske medier.....	64		
6.5.4.1. Nettaviser.....	64		
6.5.4.2. Nett-TV.....	67		
6.5.4.3. Mediebrett	68		
6.5.5. Reklamemarkedet	68		
6.6. Generell utvikling – antall mediekanaler	68		
6.6.1. Nasjonale og riksdekkende medier	69		
6.6.2. Lokale/regionale medier	69		

7. Mediekanaler og mediebruk	71	9.3.1. Kringkastingskonsesjoner	90
7.1. Konvergens og divergens: Nye multifunksjo-		9.3.2. Aktuelle lovbestemmelser	90
nelle skjermer	71	9.3.3. Vilkår om eierskap i kringkastings-	
7.1.1. Mobile vs. stasjonære	71	konsesjoner på nasjonalt nivå	91
7.1.2. Personlige vs. felles	71	9.4. Lov om redaksjonell fridom	91
7.1.3. Kommunikative vs. enveis	71	9.4.1. Bakgrunn	91
7.2. Mediebruk	71	9.4.2. Hovedpunkter i lov om	
7.2.1. Generell utvikling for bruk av ulike typer		redaksjonell fridom	92
medier	71	9.4.3. Forvaltning av loven	92
7.2.2. Hvilke kilder bruker vi til informasjon og		9.5. Foreslåtte endringer i relevant regelverk	92
nyheter?	73	9.5.1. Ny mediestøtteordning	92
7.2.2.1. Samlet kontakt med nyheter	73	9.5.1.1. Mediestøtteutvalgets forslag	93
7.2.2.2. Kilder til nyheter generelt		9.5.2. AMT-direktivet: Nye måter	
og lokale nyheter	75	å definere og avgrense mediekanaler	94
7.2.3. Hvordan brukes mediekanalene		9.5.3. NOU 2012: 7 Mer effektiv	
– noen forklaringer på utviklingen	75	konkurranselov	94
7.2.3.1. Parallellbruk	75		
7.2.3.2. Sekvensiell bruk	75	10. Arbeidsgruppens vurderinger	
7.3. Fordeling av stofftyper i ulike mediekanaler ...	75	og anbefalinger	95
		10.1. Erverv og samarbeidsavtaler	95
8. Regulering av medieeierskap i andre land	81	10.1.1. Erverv	95
8.1. EU/EØS	81	10.1.1.1. Arbeidsgruppens vurdering av	
8.2. Regulering i utvalgte land	81	hva som skal forstås med et erverv	96
8.2.1. Belgia	81	10.1.2. Samarbeidsavtaler	97
8.2.2. Danmark	81	10.1.2.1. Arbeidsgruppens vurdering av	
8.2.3. Frankrike	81	spørsmålet om inngrep mot sam-	
8.2.4. Italia	82	arbeidsavtaler	98
8.2.5. Nederland	82	10.2. Virkeområdet	99
8.2.6. Spania	83	10.2.1. Medieeierskapslovens virkeområde	99
8.2.7. Sverige	83	10.2.1.1. Nærmere om begrepet	
8.2.8. Storbritannia	83	meningsbærende medier	99
8.2.9. Tyskland	84	10.2.1.2. Dagspresse	100
8.2.10. Østerrike	84	10.2.1.3. Kringkasting	101
8.2.11. USA	84	10.2.1.4. Elektroniske medier	101
		10.2.1.5. Oppsummering: Virkeområdet	
9. Relevante regulatoriske rammebetingelser	87	i dagens lov	101
9.1. Konkurranseloven	87	10.2.2. Lov om redaksjonell fridom i media	102
9.1.1. Lovens formål	87	10.2.2.1. Dagsaviser og andre periodiske	
9.1.2. Kontroll med foretakssammenslutninger		publikasjoner	102
(fusjonskontroll)	87	10.2.2.2. Kringkasting	103
9.1.3. Inngrep mot konkurranse-		10.2.2.3. Elektroniske massemedium	103
begrensende atferd	88	10.2.3. Arbeidsgruppens vurdering av	
9.1.3.1. Forbudsbestemmelsene	88	lovens saklige virkeområde	104
9.1.3.2. Forbud mot misbruk av		10.3. Nærmere om elektroniske medier	106
dominerende stilling	88	10.3.1. Mandatet	106
9.2. Ekomloven	89	10.3.2. Faktisk situasjon	
9.3. Kringkastingsloven og konsesjons-		– elektroniske mediers stilling	106
bestemmelser	90		

10.3.2.1. Elektroniske tjenester i grenseland mellom avis og TV	108	10.5.2.2. Kriterier for avgrensning av mediemarkedene	131
10.3.3. Er elektroniske medier og tradisjonelle medier substituerbare?.....	108	10.5.2.3. Nærmere om avgrensning av geografiske markeder	133
10.3.4. Innspill fra organisasjoner, bransjen og eksterne utredninger.....	110	10.6. Eierskapsgrenser	135
10.3.5. Andre lands regulering av eierskap i elektroniske medier	112	10.6.1. Hvordan måle økning i konsentrasjon?	135
10.3.6. Praksis etter dagens og tidligere reguleringsmodell.....	114	10.6.1.1. Konsentrasjonsindekser.....	135
10.3.6.1. Media Norge-saken.....	114	10.6.1.2. Fastsettelse av konsentrasjonsmål	137
10.3.6.2. A-pressens erverv i Lofot-Tidende.....	115	10.6.2. Konsentrasjonsøkninger i strid med medieeierskapslovens formål	137
10.3.7. Arbeidsgruppens vurdering av spørsmålet om regulering av elektroniske medier	115	10.6.2.1. Økt konsentrasjon og reelle ytringsmuligheter	137
10.4. Nærmere om vertikal integrasjon.....	117	10.6.2.2. Økt konsentrasjon og allsidig medietilbud	138
10.4.1. Bakgrunn	117	10.6.2.3. Alternative situasjoner	138
10.4.2. Den vertikale verdikjeden.....	117	10.6.3. Terskler for inngrep.....	139
10.4.3. Konsekvenser av teknologisk utvikling	118	10.6.3.1. Innspill fra organisasjoner og bransjen	139
10.4.3.1. Sentraliserte trykkeri	118	10.6.3.2. Arbeidsgruppens vurdering av den nasjonale terskelen på 1/3.....	139
10.4.3.2. Digitalisering av kringkastingsnettene... ..	118	10.6.3.3. Nedre grenser for inngrep.....	140
10.4.3.3. Innholdstjenester over Internett	119	10.6.3.4. anbefalte terskelnivåer	141
10.4.4. Innspill fra organisasjoner, bransjen og eksterne utredninger.....	120	10.6.3.5. Reglene om multimedieeierskap.....	141
10.4.5. Konkurranselovens bestemmelser med relevans for vertikal integrasjon	121	10.6.3.6. Krysseierskapsregelen.....	143
10.4.5.1. Kontroll med foretakssammen- slutninger	121	10.7. Diverse prosessuelle forhold	143
10.4.5.2. Plikt til å gi tilgang etter konkurranseloven § 11	121	10.7.1. Meldeplikt, gjennomføringsforbud og forhåndsklarering	143
10.4.5.3. Forskriftshjemmelen i konkurranselovens § 14	122	11. Skranker for kontroll med medieeierskap	145
10.4.6. Ekomlovens bestemmelser med relevans for vertikal integrasjon.....	123	11.1. Forholdet til Grunnloven og EMK.....	145
10.4.7. Prinsippene for nettnøytralitet.....	124	11.1.1. Grunnloven § 100.....	145
10.4.8. Åndsverklovens bestemmelser med relevans for vertikal integrasjon.....	124	11.1.1.1. Kort vurdering av gruppens forslag	145
10.4.9. Konesjonsbestemmelser med relevans for vertikal integrasjon	125	11.1.2. EMK artikkel 10.....	146
10.4.9.1 NTV/RiksTV	125	11.2. EØS-rettslige skranker for kontroll med medieeierskap	146
10.4.10. Andre lands regulering på området	125	11.2.1. Fusjonskontrollforordningen (FKF)	146
10.4.11. Arbeidsgruppens vurdering av spørsmålet om regulering av vertikal integrasjon	126	11.2.2. Kontroll med samarbeidsavtaler	147
10.5. Markedsinndeling	128	12. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	149
10.5.1. Et samlet marked for ytringer?.....	128	12.1. Administrative kostnader	149
10.5.2. Arbeidsgruppens anbefalte modell for markedsavgrensning.....	130	12.2. Konsekvenser for mediebransjen	149
10.5.2.1. Markedsavgrensning i ekomretten	130	12.3. Øvrige samfunnsøkonomiske konsekvenser	149

Vedlegg

Vedlegg 1 Fordeling av opplag i regionene.....151

Vedlegg 2 Konkurransen mellom aviser.....153

Vedlegg 3 Dekningstall for nettaviser i 2010.....159

Vedlegg 4 TV-kanaler som måles
i TNS Gallups TV-meterpanel.....161

Vedlegg 5 Lokalradiokanaler som måles
i TNS Gallups PPM-målinger.....163

Vedlegg 6 Mediekanaler omfattet i undersøkelser:
Elektroniske medier/Samlet marked for
ytringer.....165

1. Sammendrag

- Det fremgår av mandatet at arbeidsgruppen skal foreta en full gjennomgang av reguleringen av eierskap i mediene, inkludert reguleringsmodellen, markedsinndelingen og eierskapsgrensene på nasjonalt og regionalt nivå. Gruppen skal vurdere hvordan elektroniske medier bør reguleres i medieeierskapsloven, og er også bedt om å vurdere om medieeierskapsloven bør utvides til å omfatte vertikal integrasjon.
- Det har ligget utenfor arbeidsgruppens mandat å utrede hvorvidt medieeierskapsloven bør oppheves.
- Arbeidsgruppen skal ta utgangspunkt i lovens formål om «å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud».
- Arbeidsgruppen foreslår at lovens virkeområde utvides noe i forhold til dagens lov. I dag omfattes dagspresse, fjernsyn, radio og elektroniske medier. Det foreslås at også periodiske publikasjoner som hovedsakelig driver journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt, omfattes. 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 massemedium; herunder audiovisuelle og auditive bestillingstjenester, som har tilsvarende formål og funksjon som dagspresse og andre periodiske publikasjoner, og kringkasting.
- I dagens lov er de regulerte mediemarkedene definert i loven med tilhørende fastsatte eierskapsbegrensninger. Arbeidsgruppen mener at teknologiske omskiftninger og endringer i befolkningens mediebruk krever en mer robust reguleringsmodell. Dette innebærer at:
 - Forhåndsdefineringen av konkrete markeder i loven foreslås fjernet.
 - Medietilsynet gis i stedet kompetanse til å avgrense relevante mediemarkeder gjennom forskrift. Arbeidsgruppens utgangspunkt er at vurderingen av det relevante markedet bør oppdateres hvert tredje år.
- På grunn av mandatets særlige utforming med hensyn til elektroniske medier og hvorledes dette skal reguleres i loven, har gruppen uavhengig av den prinsipielle tilnærmingen til markedsavgrensning i punktene over sett konkret på spørsmålet om det bør fastsettes egne eierbegrensningsregler for slike medier, eller om slike medier bør inngå i en bredere vurdering på medieområdet.
- Det er gruppens syn at det foreløpig ikke synes naturlig å definere elektroniske medier som et eget marked i medieeierskapslovens forstand. Det bør dermed heller ikke fastsettes egne eierskapsgrenser for slike medier. Gruppen påpeker at dette kan endres over tid, og at Medietilsynet bør gis kompetanse til å avgrense markedene i forskrift.
- Arbeidsgruppen mener at det mest naturlige i dag er å se elektroniske medier som en integrert del av de tradisjonelle markedene for dagspresse, fjernsyn og radio. Bakgrunnen for dette er at de elektroniske mediene i hovedsak vurderes som en forlengelse av mediekanalenes tradisjonelle virksomhet.
- Gruppens anbefaling om at redaksjonelle elektroniske medier bør ses i sammenheng med de etablerte markedene i loven vil innebære at:
 - Papiraviser og papiravisenes nettjenester vil inngå i et felles marked for dagspresse.
 - Fjernsyn og fjernsynskanalenes nettjenester inngår i et felles marked for fjernsyn.
 - Radio og radiokanalenes nettjenester inngår i et felles marked for radio.
- Det er utfordringer knyttet til en slik markedsavgrensning. Mange aviser utgir ikke bare elektroniske aviser, men publiserer for eksempel også audiovisuelt innhold i form av web-TV. Arbeidsgruppen vurderer det uansett som hensiktsmessig at de nettbaserte tjenestene ses i sammenheng med mediehusets hovedmedium, dvs. at eksempelvis TV 2s tjenester for web, mobil og medie Brett ses som en del av TV-markedet.
- Gruppen legger til grunn at Medietilsynet bør vurdere å vekte (telle) for eksempel en papiravis forskjellig fra en elektronisk avis. Hensiktsmessige vektnivåer kan opplyses ytterligere gjennom brukerundersøkelser.
- Det foreslås å endre lovens ervervsbegrep slik at man legger et konkurranserettslig kontrollbegrep til grunn i vurderingene.
 - Dette vil innebære at et foretak kun vil få tilordnet oppslutning i et annet foretak hvor det foreligger faktisk eller rettslig kontroll over dette.

- Endringen vil for eksempel innebære at visse minoritetsposter i et selskap ikke vil telle med ved beregning av oppslutning.
- Når det gjelder eierskaps grensene, foreslår gruppen delvis å opprettholde disse. Arbeidsgruppen foreslår en endring ved at det innføres en «safe harbour» i form av en nedre terskel for inngrep. Arbeidsgruppen foreslår å opprettholde den nasjonale terskelen på 1/3 som et utgangspunkt. Det anbefales følgende modell på nasjonalt nivå:
 - Dersom samlet eierandel etter ervervet er lavere enn 1/4, vil Medietilsynet ikke ha anledning til å gripe inn mot ervervet.
 - Dersom eierandelen etter ervervet er mellom 1/4 og 1/3, vil Medietilsynet kunne gripe inn etter en konkret vurdering.
 - Dersom eierandelen blir på 1/3 eller mer vil det foreligge en presumpsjon for at ervervet er i strid med lovens formål, og det vil normalt gripes inn.
 - Arbeidsgruppen har vurdert om det også bør fastsettes en øvre terskel der Medietilsynet må gripe inn. Arbeidsgruppen har ikke funnet det hensiktsmessig å operere med en slik terskel.
 - Arbeidsgruppen mener at den nedre terskelen på 1/4 av forutberegnelighetshensyn bør lovfestes.
 - Videre bør terskelen på 1/3 lovfestes. Samtidig foreslås det at Medietilsynet gis hjemmel til å fastsette andre terskelverdier i forskrift i sammenheng med avgrensning av det relevante marked.
 - Gruppen foreslår å opprettholde regulering på regionalt nivå. Imidlertid foreslår arbeidsgruppen at hvilke produktmarkeder som skal reguleres regionalt, den geografiske markedsavgrensningen og eierskapsklene fastsettes i forskrift.
 - Gruppen foreslår å oppheve særskilte bestemmelser om inngrep ved krysseierskap (at en aktør i et mediemarked har eierandeler hos en annen aktør i samme mediemarked). Krysseierskap kan imidlertid være et moment i en konkret vurdering.
 - Gruppen foreslår å opprettholde en egen regel om inngrep ved multimedieeierskap (at en aktør i et mediemarked har eierandeler hos en aktør i et annet mediemarked).
 - Gruppen foreslår at det bør være en presumpsjon for at et erverv er i strid med lovens formål dersom en aktør har en eierandel på 1/3 eller mer i ett marked, og et erverv i et annet marked gir en eierandel på mer enn 1/4.
 - Gruppen mener at en ved praktiseringen av en endret lov må klargjøre at det skal skje en konkret vurdering, og at konsentrasjonen i markedet for øvrig skal vurderes ved et eventuelt inngrep.
 - Gruppen foreslår at de konsentrasjonsmål som vil bli benyttet av Medietilsynet, offentliggjøres i forkant.
 - Når det gjelder vertikal integrasjon, har gruppen konkludert med at medieeierskapsloven ikke bør utvides til å omfatte dette. Bakgrunnen er følgende:
 - Arbeidsgruppen legger til grunn at det i mediemarkedet som i andre markeder, er den horisontale eierkonsentrasjonen som vekker bekymring og som bør utløse særlig eierskapsregulering.
 - Konkurranseloven og ekomloven regulerer allerede vertikal integrasjon og kritiske flaskehalsar ut fra konkurransehensyn.
 - En særregulering av vertikal integrasjon i mediemarkedet vil etter gruppens syn medføre regulatoriske kostnader. Samtidig har ikke gruppen funnet tilfredsstillende og operasjonaliserbare kriterier for treffsikkert å kunne gripe inn mot vertikale erverv som er i strid med lovens formål.
 - Mange vertikale markeder relatert til medieformidling er preget av teknologisk utvikling og raske endringer. Arbeidsgruppen mener at en bør utvise varsomhet mot inngrep i et fremvoksende og dynamisk marked.
 - Dersom det skulle oppstå uønsket adferd hos et vertikalt integrert foretak kan det være mer målrettet å gripe inn i etterkant, slik hjemmelen i konkurranseloven § 11 gir anledning til.

2. Summary

- The working group will according to the mandate conduct a full review of the regulation of media ownership, including the regulation model, market division and ownership restrictions on regional and national levels. The group will consider how electronic media should be regulated in the Media Ownership Act, and has also been asked to consider whether the Media Ownership Act should be expanded to cover vertical integration.
- Whether or not the Media Ownership Act should be abolished has not been covered by the mandate of the working group.
- The working group's basis will be the Act's purpose «to promote freedom of speech, the real opportunities to exercise freedom of speech and a diverse media sector».
- The working group proposes to expand the scope of the Act somewhat compared with the current version. The Act currently covers daily printed media, television, radio and electronic media. The group also proposes that periodicals mainly engaged in production of journalistic coverage and dissemination of news, features and public debate be covered. As regards radio and television, the group believes that they should still be covered by the Act, but the group emphasises that the terms only cover broadcasting, i.e. content that is intended or suited for direct and simultaneous reception by the general public. Electronic media should be included as today, but this will apply to electronic mass media, including audiovisual and auditive on-demand services, which have a similar purpose and function as the daily press and other periodical publications, and broadcasting.
- The current Act defines the media markets with associated stipulated ownership restrictions. The working group believes that technological shifts and changes in how Norwegians use the media require a more robust regulatory model. This means that:
 - We propose to delete the Act's pre-defined markets.
 - Instead, the Norwegian Media Authority should be given the authority to delineate relevant media markets through regulations. The working group generally believes that the assessment of the relevant markets should be updated every third year.
- Due to the special formulation of the mandate as regards electronic media and how they should be regulated by the Act, the group has, regardless of the principles of the approach to the market division in the items above, considered the issue of whether specific ownership limitations should be set for such media, or whether such media should be part of the broader assessment of the media sector.
- The group believes that it is currently not relevant to define electronic media as a separate market in the sense intended by the Media Ownership Act. Therefore, special ownership limitations should not be set for electronic media. The group points out that this may change over time, and that the Norwegian Media Authority should be given the authority to delineate the markets through regulations.
- The working group believes that it is currently more relevant to consider electronic media as an integrated part of the traditional daily press, television and radio markets. This view is based on the fact that the electronic media are primarily considered to be an extension of the traditional business of the media.
- The group's recommendation that the editorial electronic media should be seen in the context of the established markets in the Act will entail that:
 - Printed press and their online newspapers will form a common daily press market.
 - Television and the internet services of the television channels will form a common television market.
 - Radio and the internet services of the radio channels will form a common radio market.
- There are challenges inherent in this market delineation. Many newspapers do not only publish electronic newspapers, but also publish e.g. audiovisual content in the form of web TV. In any case, the working group considers it practical that the internet-based services be considered in the context of the main media of the media company, i.e. that TV 2's services for web, mobile phones and tablets be considered part of the TV market.
- The group is of the opinion that the Norwegian Media Authority should consider weighting (counting) e.g. paper newspapers differently than electronic newspapers. Practical weighting levels can be established in more detail through user surveys.

- The group proposes amending the acquisition concept of the Act to apply a competition-law control concept in the assessments.
 - This will mean that an enterprise will only be allocated coverage in another enterprise where actual or legal control of said enterprise exists. The change will mean that certain minority ownership positions in a company will not be included when calculating coverage
- As regards ownership restrictions, the group proposes that these be partly upheld. The working group proposes a change through the introduction of a «safe harbour» in the form of a lower intervention threshold. The working group proposes upholding the national threshold of 1/3 as a basis. The following model is recommended on the national level:
 - If the total ownership interest after the acquisition is lower than 1/4, the Norwegian Media Authority cannot intervene against the acquisition.
 - If the ownership interest after the acquisition is between 1/4 and 1/3, the Norwegian Media Authority can intervene following a specific assessment.
 - If the ownership interest is 1/3 or more, the acquisition will be presumed to be in violation of the purpose of the Act and the authority will normally intervene.
- The working group has considered whether there should also be an upper threshold where the Norwegian Media Authority must intervene. The working group has deemed it impractical to operate with such a threshold.
- The working group believes that the lower threshold of 1/4 should be incorporated in the Act out of concern for predictability.
- Furthermore, the 1/3 threshold should also be incorporated in the Act. The group also proposes that the Norwegian Media Authority be given authority to stipulate other threshold values in regulations in connection with delineating the relevant markets.
- The group proposes upholding the regulation on the regional level. However, the working group proposes that the regionally regulated product markets, the geographical market delineation and the ownership thresholds should be stipulated in regulations.
- The group proposes abolishing special provisions relating to intervention in the event of cross ownership (one player in a media market owning interests in a player in the same media market). However, cross ownership can be a factor in a specific assessment.
- The group proposes upholding a special rule concerning intervention in connection with multimedia ownership (a player in one media market owning interests in a player in a different media market)
 - The group proposes that there should be a presumption that acquisitions are in violation of the Act if a player has an ownership interest of 1/3 or more in one market and an acquisition in a different market gives an ownership interest of more than 1/4.
- The group believes that the enforcement of a revised Act must clarify that a specific assessment must take place, and that the concentration in the market in general must be considered in connection with a possible intervention.
- The group proposes that the concentration targets used by the Norwegian Media Authority be announced in advance.
- As regards vertical integration, the group has concluded that the Media Ownership Act should not be expanded to cover this. The reasoning is as follows:
 - The working group assumes that main cause for concern in the media market, as in other markets, is horizontal ownership concentration and that this should be the trigger for special ownership regulation measures.
 - The Competition Act and Electronic Commerce Act already regulate vertical integration and critical bottlenecks in a competition perspective.
 - Special regulation of vertical integration in the media market would, in the opinion of the group, result in regulatory costs. Furthermore, the group has not been able to establish any satisfactory criteria that can be applied operationally to intervene precisely against vertical acquisitions that violate the purpose of the Act.
 - Many vertical media distribution markets are characterised by technological development and rapid changes. The working group believes that caution should be exercised when intervening in an emerging and dynamic market.
 - Should a vertically integrated enterprise demonstrate undesirable behaviour, intervention after the fact may better serve the objective, as permitted by the legal basis in Section 11 of the Competition Act.

3. Arbeidsgruppens sammensetning, mandat og arbeid

Arbeidsgruppen ble nedsatt 16. mai 2011 for å gjennomgå medieeierskapsloven.

3.1. Arbeidsgruppens sammensetning

Gruppen har bestått av **advokat Mona Søyland (leder)**, partner i SIMONSEN Advokatfirma DA, **professor Øystein Foros (medlem)**, Institutt for foretaksøkonomi ved Norges Handelshøyskole og **professor Tanja Storsul (medlem)**, Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.

Sekretariatet har i hele perioden bestått av sekretariatsleder Marita Bergtun, samt sekretariatsmedlem Anders Thorrud fra 1. august 2011.

3.2. Nærmere om mandatet

Av Kulturdepartementets mandat til arbeidsgruppen av 16. mai 2011 fremgår følgende:

«Gjennomgang av medieeierskapsloven – mandat

Regjeringen har besluttet å nedsette en arbeidsgruppe for å gjennomgå medieeierskapsloven.

Bakgrunn

Loven er basert på en inndeling av mediebransjen i tre separate markeder (dagspresse, radio og fjernsyn). Loven setter veiledende grenser for kontroll innenfor hvert enkelt av disse markedene, samt egne grenser for samtidig eierskap innenfor flere av markedene (multi-medieeierskap).

Situasjonen i dag er at disse tre markedene møtes og glir over i hverandre på elektroniske plattformer som Internett (www) og mobil. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om reguleringsmodellen er tilstrekkelig tilpasset dagens medievirkelighet.

Endringene innenfor teknologi, mediebruk og marked leder også til strukturendringer på eiersiden i medie-sektoren. Vi ser nå at det på flere hold arbeides med planer som kan få store konsekvenser for mediestrukturen.

- *Ved behandlingen av St.meld. nr. 30 (2006-2007) Kringkasting i en digital framtid støttet stortingsflertallet regjeringens forslag om å vurdere utvidelse av loven til å regulere vertikal integrasjon og elektroniske medier.*

Til tross for at elektroniske medier – særlig ulike nyhetstjenester på Internett – har fått stor betydning som informasjonskilder og debattfora, er slike medier ikke regulert i medieeierskapsloven. Selv om elektroniske medier er formelt omfattet av lovens saklige virkeområde, er det ikke fastsatt grenser for eierskap i slike

medier og Medietilsynet har ikke hjemmel til å gripe inn mot erverv. I praksis innebærer dette f.eks. at net-tjenester ikke blir regnet inn når tilsynet skal beregne en aktørs eierposisjoner på mediemarkedet.

I dag regulerer loven heller ikke vertikal integrasjon (dvs. at ett selskap, eller flere selskap i samarbeid, har eierskap i eller på annen måte kontrollerer hele eller deler av verdikjeden, fra produksjon av innhold til distribusjon av innholdet til sluttbrukeren). Det pågår nå omfattende strukturendringer på sektoren, som bl.a. kan føre til økt vertikal integrasjon på fjernsynsmarkedet.

Mandat

Med bakgrunn i ovennevnte skal arbeidsgruppen:

1. Foreta en full gjennomgang av reguleringen av eierskap i mediene, inkludert reguleringsmodellen, markedsinndelingen og eierskapsgrensene på nasjonalt og regionalt nivå.

2. 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.

3. Vurdere om medieeierskapsloven bør utvides til å omfatte vertikal integrasjon på mediesektoren. Arbeidsgruppen skal særlig vurdere om de hensynene som ligger til grunn for medieeierskapsloven blir tilstrekkelig ivaretatt ved andre virkemidler, for eksempel konkurranseloven, ekomloven eller annen regulering.

Arbeidsgruppen skal innen 31. mars 2012 legge fram en vurdering av behovet for lovendringer og en gjennomgang av mulige modeller for eventuell regulering under de tre punktene i mandatet. På bakgrunn av en behandling av delrapporten vil Regjeringen vurdere om arbeidsgruppen skal få i oppdrag å utarbeide et konkret lovutkast basert på den valgte reguleringsmodellen.

Arbeidsgruppen skal ta utgangspunkt i medieeierskapslovens formål, som er å sikre ytringsfriheten, de reelle ytringsmulighetene og mediemangfold.

Departementet forutsetter at arbeidsgruppen underveis i arbeidet arrangerer konsultasjonsmøter med berørte myndigheter og bransjeinteresser.

Arbeidsgruppen skal utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag. Minst ett av forslagene skal være basert på uendret ressursbruk.»

Det følger av ovennevnte at det ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å utrede hvorvidt medieeierskapsloven bør oppheves, herunder om andre regler kan sies å gjøre loven overflødig. Spørsmålet om konkurranseloven alene kan sikre mediemangfoldet er for øvrig vurdert ved tidligere anledninger; se Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*.¹

Når det gjelder spørsmålet om regulering av vertikal integrasjon er det påpekt i mandatet at man her skal vurdere om andre virkemidler er tilstrekkelige, for eksempel annen lovgivning.

Gruppen bemerker at føringen om at det skal foretas en full gjennomgang av lovregulering av eierskap i mediene favner vidt. Både av tidsmessige årsaker og måten arbeidsgruppen har vært sammensatt på, har gruppen ikke hatt diskusjoner om alle elementer i medieeierskapsloven. Herunder har gruppen ikke vurdert organisatoriske forhold, lovens sanksjonssystem eller hva vedtak om inngrep bør gå ut på. Gruppen har heller ikke vurdert medieeierskapslovens forskrift.

3.3. Gruppens arbeid

Arbeidsgruppen har hatt 12 møter, i hovedsak hel-dagsmøter.

I forbindelse med to av møtene har gruppen konsultert følgende representanter for mediebransjen og dens organisasjoner:

- Norsk Redaktørforening: Generalsekretær Nils E. Øy, assisterende generalsekretær Arne Jensen
- Schibsted: Konsernsjef Rolv Erik Ryssdal, sjefredaktør/adm.dir. i VG Torry Pedersen, sjefredaktør i Bergens Tidende Trine Eilertsen
- Berner Gruppen: Sjefredaktør i Dagbladet John Arne Markussen, konsernsjef i Dagbladet, Tore Stangbye, adm.dir. i Dagbladet/Db Medialab Terje Wibe
- Norsk Journalistlag: Nestleder Thomas Spence, rådgiver Trond Idås, rådgiver/advokat Ina Lindahl Nyrud
- Mediebedriftenes Landsforening: Styreleder Are Stokstad, adm.dir. Randi Øgrey, fagsjef Bjørn Wisted
- Edda Media: Konserndirektør Stig Finslo, sjefredaktør i Drammens Tidende Geir Arne Bore
- A-pressen: Konsernsjef Thor Gjermund Eriksen, konserndirektør John Kvadsheim, sjefredaktør i Halden Arbeiderblad Hans-Petter Kjøge, sjefredaktør i Oppland Arbeiderblad Jens Olav Jensen
- SBS/TVNorge: Kommunikasjonsdirektør Svein Tore Bergestuen, senior kommunikasjonsrådgiver Espen Skoland, advokat Edvard A. Tveten
- Nettavisen: Sjefredaktør Gunnar Stavrum
- Telenor Media & Content Services: Direktør Erik Nord, direktør for samfunnskontakt Erlend Bjørtvedt, partner Asbjørn Englund i Oslo Economics

Møtene med representantene har vært åpne for offentligheten og ble overført direkte på journalisten.no.

Videre har arbeidsgruppen hatt møter med representanter fra følgende myndigheter:

- Konkurransetilsynet
- Medietilsynet
- Post- og teletilsynet

Arbeidsgruppen har innhentet tre eksterne utredninger som har vært utlyst gjennom doffin.no:

- *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* av professor Hans Jarle Kind og professor Lars Sørgaard, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole
- *Faktisk analyse – vertikal integrasjon i mediemarkedet* av Econ Pöyry
- *Medieeierskap - medievitenskapelig analyse* av Eli Skogerbø, professor ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo

Utredningene er ikke vedlagt papirversjonen av denne rapport, men kan finnes elektronisk her: www.regjeringen.no/kudrappporter

Arbeidsgruppen har informert om gruppens mandat, virksomhet og arbeid gjennom en egen hjemmeside på Kulturdepartementets nettsted. På nettstedet har gruppen invitert bransjen og andre interesserte til å bidra med skriftlige innspill til arbeidet. Arbeidsgruppen mottok innspill fra A-pressen, Dagbladet, Edda Media, Mediebedriftenes Landsforening, Nettavisen, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Polaris Media, Radio Haugaland, Schibsted og Telenor.

¹ Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* s. 31 flg.

I oktober 2011 var gruppen i møte med en britisk medieforsker, dr. Gillian Doyle. Videre deltok arbeidsgruppen under en konferanse om medieeierskapsloven ved Norges Handelshøyskole (NHH) i Bergen 18. januar 2012. Leder for arbeidsgruppen, Mona Søyland, redegjorde der for gruppens mandat og arbeid.

Arbeidsgruppens diskusjoner i møtene har bygget på materiale utsendt til medlemmene på forhånd. Dette har vært bakgrunnsinformasjon og prinsipielle utgangspunkter. Medietilsynets ansatte har bidratt til utredning av den faktiske situasjon mv. Etter hvert som materialet har blitt utviklet, har de videre diskusjonene bygget på utsendte utkast til tekst og kapitler. Det har vært en omfattende dialog arbeidsgruppen imellom på e-post og telefon. I tillegg har sekretariatet og gruppens leder løpende mottatt medlemmenes individuelle kommentarer til utsendte kapittelutkast. Arbeidsgruppens leder og medlemmer har også skrevet tekstbidrag til rapporten.

4. Ytringsfrihet og mangfold som mediepolitiske mål

Medieeierskapslovens formål er «[...] å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmulighetene og et allsidig medietilbud». Elementene i lovformålet henger nært sammen, og springer ut av sentrale mediepolitiske mål nasjonalt og internasjonalt.

4.1. Ytringsfrihet og mangfold i europeisk og norsk mediepolitikk

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 10 om ytringsfrihet har blitt fortolket av Europarådet som en begrunnelse for at det er en offentlig oppgave å fremme mediemangfold. Artikkelen 10 første avsnitt lyder:

«Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.»

Selv om ovennevnte ikke sier noe direkte om mangfold, har særlig andre setning blitt sett som en indirekte vektlegging av mangfoldaspektet. Dette oppsummeres slik i en rapport til Europarådet:

«Article 10 of the European Convention on Human Rights and the judgments of the European Court of Human Rights are of crucial importance on the question of media diversity, and are conclusive that member states are under the duty to protect, and if need be, to take positive measures to safeguard and promote media pluralism. Although no express mention is made to freedom of the media or to media plurality in the context of Article 10 of the Convention has been underlined by the European Court of Human Rights in a number of judgments. In its case-law, the Court referred to the media's important role in a democratic society and the related need for pluralism, tolerance and openness.»

Freedom of information implies that citizens will have the possibility to access a variety of information, primarily different opinions and ideas, but in a wider context also a variety of cultural aspects and expressions. Uniformity in the media strengthens the tendency to conformity and weakens the ability to assess other perspectives and alternative opinions. The diversity of

media sources is very important for the functioning of democratic societies and for avoiding dominant positions and media uniformity.»²

På tilsvarende måte har norsk mediepolitikk lagt vekt på sammenhengen mellom ytringsfrihet og mangfold. Dette sees også i forarbeidene til medieeierskapsloven.

I St.meld. nr. 32 (1992-93) *Media i tida* tok Kulturdepartementet til orde for oppnevningen av Eierkapsutvalget. Meldingen oppsummerte flere sider ved Regjeringens kulturpolitikk, og blant de sentrale målene for politikken var å sikre «[...] ytringsfriheten som den grunnleggende føresetnaden for eit levande demokrati» og «[...] sakleg og allsidig informasjon til alle som bur i landet». For å nå disse målene var det eksempelvis behov for et «[...] differensiert mediebilete – ideologisk og geografisk», «[...] variert mediebilete – med eit mangfold av kanalar og utgivingar» og «[...] medietilbod som ivaretek informasjonsbehovet til alle grupper – aldersmessig, sosialt og ut frå interesser».³ Dette ble ansett som krav om en politikk som blant annet ville opprettholde et mangfold av utgiversteder for aviser, og tilrettelegge rammevilkår for å gi mest mulig like konkurransevilkår for ulike medier.

Disse mediepolitiske målene lå således bak forslaget om å oppnevne et utvalg som skulle vurdere behovet for en egen lovregulering på medieeierskapsfeltet. Utvalgets arbeid resulterte i Lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting, som hadde som formål «[...] å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmulighetene og et allsidig medietilbud».

Nedenfor vil disse begrepene gjennomgås noe nærmere. I denne sammenheng trekkes frem uttalelser og fortolkninger som følger av forarbeidene til loven, samt forskjellige etterarbeider og utredninger.

4.2. Nærmere om ytringsfrihet

I sin rapport til arbeidsgruppen oppsummerer Eli Skogerbø (2012) betydningen av ytringsfrihet i den norske mediepolitikken:

«Utvidelse og beskyttelse av ytringsfriheten har vært og er et viktig norsk mediepolitisk mål, med referanse til at det er en grunnleggende politisk og sivil rettighet. I mediepolitiske dokumenter fra 1980-tallet og framover har målet om ytringsfrihet og demokrati vært to sider

² Rapport til Europarådet av Group of Specialists on Media Diversity (MC-S-MD) (2008): *Methodology for monitoring media concentration and media content diversity* s. 5; http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-INF%282009%299_en.pdf

³ St.meld. nr. 32 (1992-93) *Media i tida* pkt. 1.1

av samme sak. [...] Mediene oppfattes som demokratiske institusjoner som er nødvendige for både ytringsfrihet og kulturelt og politisk mangfold.»⁴

Skogerbo skriver videre at medieieierskapslovens formål er i tråd med den mediepolitiske linjen, og at det i formålet «[...] ligger en implisitt forutsetning om at for høy eierkonsentrasjon til mediene har direkte betydning for forvaltning og fordeling av reell ytringsfrihet og ytringsrett.»⁵

Eierskapsutvalget definerte i NOU 1995: 3 Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia ytringsfrihetsbegrepet på følgende måte:

«Med ytringsfrihet menes den enkeltes rett til å gi uttrykk for sin mening offentlig. Spørsmålet om hvordan ulike samfunnsgrupper, og særlig minoriteter, klarer å få fram sine meninger står også sentralt fordi det har betydning for enkeltindividets muligheter for ytringer. Ytringsfrihet innebærer ikke bare en rett til å ytre seg, men også en rett til å motta ytringer og informasjon. Dersom demokratiet skal fungere er det å ha tilgang på informasjon like viktig som det å ytre seg. For demokratiet er innbyggernes evne og vilje til å benytte seg av ytringsfriheten svært viktig.»⁶

Med henvisning til en utredning av Helge Rønning oppsummerer utvalget at ytringsfriheten kan sies å omfatte fem ulike dimensjoner:

- «Ytringsfrihet i egentlig forstand, det vil si retten til å ytre seg om hva som helst uten innblanding fra staten.
- Trykkefrihet, det vil si retten til å trykke og distribuere skrifter uten noen form for sensur.
- Pressefrihet, det vil si retten til å utgi og distribuere aviser og andre former for publikasjoner.
- Informasjonsfrihet, det vil si retten til å velge mellom tilgjengelige medier, samt retten til å skaffe seg informasjon som angår forhold knyttet til samfunnet og den enkeltes ve og vel
- Kommunikasjonsfrihet, det vil si retten til å kommunisere med andre.»⁷

Eierskapsutvalget slo fast at en forutsetning for å kunne realisere disse dimensjonene, er at det finnes et mangfold av frie, uavhengige medier. Utvalget behandlet også det lovmessige vernet av ytringsfriheten gjennom Grunnlovens § 100.

Ytringsfrihetskommissjonen beskrev i NOU 1999: 27 Ytringsfrihet bør finde Sted, tre prinsipper som begrunnelse for ytringsfrihet; sannhetsprinsippet, autonomiprinsippet og demokratiprinsippet.⁸

1. *Sannhetsprinsippet* innebærer at sannheten nås gjennom meningsutvekslinger hvor påstander kan korrigeres når de konfronteres med andre meninger. Sannhet vil i denne betydningen ikke bety perfekt innsikt uavhengig av personlige begrensninger, irrasjonalitet eller maktforhold, men forestillingen om at motargumenter kan minske denne type innflytelse og gi bedre innsikt: «Det betyr at ytringsfrihet er nødvendig for at motargumentene skal kunne komme til orde, og uten at vi kjenner motargumentene, kan vi ikke vite om vi har rett.»⁹ Ytringsfrihetskommissjonen anførte at sannhetsargumentet har vist seg å være det kanskje mest robuste argumentet for ytringsfrihet.

2. *Autonomiprinsippet* bygger på at ytringsfrihet er nødvendig for at den enkelte kan fungere som autonomt individ eller «myndig» menneske i det åpne samfunn. Dette krever en viss kompetanse (sosialisering eller dannelse) hos mennesket, som nås gjennom løpende meningsutveksling i det offentlige rom. Mennesker er feilbarlige og har behov for å prøve sine synspunkter mot andres for å kunne forbedre sine oppfatninger om seg selv og andre.

3. *Demokratiprinsippet* legger til grunn at åpenhet og kritikk er blant de mest sentrale forutsetninger for demokratiet. Tre aspekter ved åpenheten trekkes frem; *informasjonsfriheten, den offentlige meningsutveksling og offentlighet som kontroll*. Informasjonsfriheten innebærer at man uhindret skal kunne holde seg underrettet fra tilgjengelige kilder, noe som forutsetter at relevant informasjon faktisk er tilgjengelig. Det andre aspektet dreier seg om den offentlige meningsutvekslingen som finner sted i forkant av politiske valg, hvor dette kommunikative aspektet ved demokratiet tillegges minst like stor vekt som valgprosedyrene i seg selv. Offentlighet som kontroll omhandler kontroll av den offentlige og private makt, en funksjon som først og fremst ivaretas av mediene: «Kontrollfunksjonen hviler på en almen (sic.) frykt for offentlighet, eller det vi kan kalle *gapestokkeeffekten*. Å bli utsatt for kritikk i offentligheten synes for mange å være mer skremmende enn formell straff.»¹⁰

Skogerbo (2012) skriver at forholdet mellom ytringsfrihet og medieieierskap er komplisert, noe som blant annet henger sammen med begrepenes politiske og filosofiske begrunnelse. Hun viser til at i de historiske begrunnelsene for ytringsfrihet hos eksempelvis tidlige liberale opplysningsfilosofier som John Milton og John Locke, finnes det ikke et klart skille

4 Eli Skogerbo (2012): *Medieieierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 3

5 Eli Skogerbo (2012): *Medieieierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 3

6 NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt. 3.2

7 NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt. 3.2 og vedlegg VII av professor Helge Rønning (1994): «Hvilke følger kan eierkonsentrasjon medføre for mediens redaksjonelle innhold?»

8 NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted» Forslag til ny Grunnlov § 100 pkt. 2.2

9 NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted» Forslag til ny Grunnlov § 100 pkt. 2.2

10 NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted» Forslag til ny Grunnlov § 100 pkt. 2.2.3

mellom ytringsfrihet, pressefrihet, trykkefrihet og redaksjonell frihet: «Fordi disse ideene ble framsatt i opposisjon til autoritære og undertrykkende regimer og ble framsatt på et tidspunkt da moderne medier ikke var en del av samfunnet, skilte de ikke mellom retten til å ytre seg og reelle ytringsmuligheter.»¹¹

Et kjernepunkt i kritikken mot liberalismen, blant annet fremmet av Marx og Engels, er at det ikke finnes noen allmenn rett til å publisere sine meninger ettersom retten avgrenses av tilgang, eiendomsrett og redaksjonell frihet: «Den som ikke selv har en kanal for publisering, har ikke den samme publiseringsrett, og dermed mindre mulighet til å gjøre sine meninger politisk relevante.»¹²

Skogerbø skriver videre at argumentasjonsrekken inneholder et av kjerneargumentene i debatten om medieeierskap og problemene med eierkonsentrasjon:

«Hvis det er slik at eierskap til mediene avgrenser ytringsfriheten for dem som ikke selv eier eller har tilgang til en ytrings kanal, både med hensyn til hvilke synspunkter som blir fremmet og hvor de blir publisert, er det viktig at det finnes institusjonelle barrierer mot at eierskapet konsentreres på få hender.»¹³

Ifølge Skogerbø fremmes dette argumentet både innenfor liberal og kritisk mediefilosofi, der liberale er imot at staten konsentrerer makt, mens kritiske teoretikere ikke ønsker privat maktkonsentrasjon. Medieeierskapsloven «[...] skal verne retten og muligheten til ikke bare å kunne ytre seg fritt uten restriksjoner, men også om retten til å få framsatt sine meninger i offentligheten», noe som kan oppsummeres som at medieeierskapsloven er en av flere operasjonaliseringer i lovverket av det såkalte «infrastrukturkravet» i Grunnloven § 100.¹⁴

4.3. Nærmere om reelle ytringsmuligheter

Ytringsmulighetene er, som vist over, knyttet til ytringsfriheten. Som Skogerbø (2012) påpeker, kan ytringsfrihet både forstås som at det må være fravær av hindringer for å kunne gi fritt uttrykk for sitt syn, men også at det må finnes tilgjengelige ytringsmuligheter for den som vil uttrykke seg offentlig. I høringsnotatet i forkant av Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*, skrev Kulturdepartementet blant annet følgende om betydningen av media og potensielt av eierkonsentrasjon for ytringsmulighetene: «I informasjonssamfunnet er massemediene en helt sentral kanal for ytringer til allmennheten.[...] Konsentra-

sjon av eierskap til massemediene vil kunne innebære en fare for at kanalene for frie og mangfoldige ytringer innskrenkes.»¹⁵

Departementet skrev at eierkonsentrasjon potensielt kan begrense den demokratiske meningsutveksling. Samtidig påpekte departementet at fremveksten av nye medier utvider de faktiske ytringsmulighetene.

Skogerbø viser også til utviklingen de siste tiårene, som har gått fra en mediesituasjon med knapphet til overflod på ytringsmuligheter og informasjon: ¹⁶ «I en situasjon med kommunikativ overflod er det imidlertid i mindre grad ytringsmulighetene som er begrenset, det er i så fall tilgangen til de relevante plattformene, og muligheten til å bli hørt, slik Medie støtteutvalget og mange andre har lagt vekt på.»¹⁷ Hun mener en utfordring for reguleringen er hvorvidt det fortsatt er relevant å ta utgangspunkt i at ytringsfrihet og ytringsmuligheter er ulikt fordelt.

Skogerbø skriver videre at det uten tvil er blitt økte ytringsmuligheter og utvidet tilgang til offentligheten, og at mange flere enkeltpersoner og grupper i dag produserer og publiserer eget innhold. Samtidig viser hun til flere funn i empiriske studier som underbygger at et utviklingstrekk ved mediebildet er *hierarkisering*: «Med hierarkisering menes en situasjon der noen medier blir tillagt en viktigere og mer innflytelsesrik posisjon enn andre, av publikum så vel som av journalister og beslutningstakere.»¹⁸ Funnene viser at både når det gjelder vanlig mediebruk og under politisk valgkamp, spiller tradisjonelle medier vesentlig større rolle enn sosiale og andre nettmidier. Det er således ikke likegyldig hvor innhold publiseres, dersom man ønsker å bli lagt merke til og få gjennomslag i den offentlige debatt.

4.4. Nærmere om allsidig medietilbud

Eierskapsutvalget påpekte i NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* at et variert medietilbud forutsetter både kvalitativt og kvantitativt mangfold. Dette var igjen basert på at St.meld. nr. 32 (1992-93) *Media i tida* slo fast at et innholdsmessig differensiert mediebilde og et mangfold av kanaler og utgivelser, var forutsetninger for å nå Regjeringens mediepolitiske mål.

Et kvantitativt mangfold viser her til at det finnes mange kanaler, f.eks. flere aviser og flere TV-kanaler. Hvis disse kanalene er svært like i sine syn på samfunnet, kan man si at det kvantitative mangfoldet ikke bidrar til et kvalitativt mangfold. Fra et demokratiperspektiv er det det kvalitative mangfoldet som er det sentrale. Kvantitativt mangfold kan imidlertid være et virkemiddel for å realisere kvalitativt mangfold. Eierskapsutvalget forutsatte en slik sammen-

11 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 3.1
 12 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 3.1
 13 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 3.1
 14 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 3.1

15 Kultur- og kirke departementet: *Høringsnotat om lov om tilsyn med visse erverv i dagspresse og kringkasting* av 29. august 1996 pkt. 2
 16 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 2
 17 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 3.1
 18 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 4.1.2

heng, og la hovedvekt på det kvantitative mangfoldet og forekomsten av selvstendige redaksjoner, eiermiljøer og den geografiske spredningen.

Skogerbø (2012) skriver at definisjonene av et allsidig eller mangfoldig medietilbud varierer, og at det er ulike syn på hvordan dette målet praktisk bør omsettes i politikken.¹⁹ Hun tar utgangspunkt i to forskjellige tilnærminger til begrepet mangfold i tilknytning til medievirksomheter. For det første forbruker- eller markeds perspektivet; der mangfold defineres som en situasjon med valgfrihet hvor forbrukere kan velge mellom ulike medieprodukter og tjenester. For det andre et politisk pluralistisk perspektiv; der mediene betraktes som demokratiske institusjoner og arena for den offentlige samtalen. Mediemandfold refererer her til at medietilbudet skal reflektere ulike interesser, meninger og grupper i samfunnet.²⁰

Kind og Sørgard (2011) skriver i sin rapport til arbeidsgruppen at de særlig vektlegger sammenhengen mellom eierskapskonsentrasjon, mediemangfold og mediekvalitet i sin analyse av sentrale markedsøkonomiske effekter av å regulere mediemarkedene. Kind og Sørgard drøfter problemstillingen om konkurranse frembringer mangfold, og påpeker i den forbindelse at mangfold ikke er et entydig begrep: «Det kan neppe være antallet aktører som sådan, da en i prinsippet kan tenke seg at ulike aktører tilbyr identiske produkter.»²¹ I sin analyse viser Kind og Sørgard at økt konsentrasjon ikke nødvendigvis fører til mindre mangfold. Analysen viser at økt eierskapskonsentrasjon i noen tilfeller kan være samfunnsøkonomisk fordelaktig, fordi det ved en fusjon vil kunne lønne seg for den fusjonerte enheten å endre ett av produktene sine dersom disse i utgangspunktet er like.

19 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 3.2

20 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* spkt. 3.2

21 Hans Jarle Kind og Lars Sørgard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 3

5. Medieeierskapsloven

5.1. Bakgrunn

I St.meld. nr. 32 (1992-93) *Media i tida* foreslo Kulturdepartementet å nedsette et utvalg som skulle vurdere behovet for tiltak for å forhindre medieeierskapskonsentrasjon. Eierskapsutvalget ble oppnevnt av Regjeringen høsten 1993. På nyåret i 1995 leverte utvalget en NOU som gikk inn for en ny medielov. Loven skulle blant annet sette begrensninger for hvor mye en aktør kunne eie innen meningsbærende mediegrupper.²² På bakgrunn av utredningen fremmet Kultur- og kirkedepartementet i februar 1997 en lovproposisjon for regulering av eierskap i mediene.²³ Lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting (medieeierskapsloven) ble vedtatt 13. juni 1997 og trådte i kraft 1. januar 1999.

I St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken* ble det fremmet forslag om en gjennomgang av loven. Meldingen ble lagt frem av Regjeringen Stoltenberg, men behandlet av Regjeringen Bondevik II. På bakgrunn av meldingen fremmet Regjeringen forslag om en rekke lovendringer.²⁴ Endringene ble vedtatt av Stortinget i 2004, og samtidig ble navnet på loven endret til lov om eierskap i medier. Også i 2006 ble det foretatt en mindre revisjon av loven, på bakgrunn av et lovforslag fremmet av Regjeringen Stoltenberg II.²⁵

I det følgende redegjøres for de bestemmelser i medieeierskapsloven som særlig anses som relevant med hensyn til arbeidsgruppens mandat, samt bakgrunnen for utformingen av de enkelte bestemmelsene slik dette fremkommer i forarbeidene til loven.

5.2. Lovens formål

Medieeierskapsloven § 1 angir lovens formål, som er å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud.

Formålet har sin historiske bakgrunn i St.meld. nr. 32 (1992-93) *Media i tida*. Som vist til i kapittel 4.1 oppsummerte Kulturdepartementet i meldingen en del sentrale mål for mediepolitikken. I denne sammenhengen er det relevant å trekke frem målene om å sikre «[...] ytringsfriheten som den grunnleggende føresetnaden for eit levande demokrati» og «[...] sakleg og allsidig informasjon til alle som bur i landet».²⁶ Målene skulle blant annet sikres gjennom et «[...] differensiert mediebilette – ideologisk og geografisk», «[...] variert mediebilette – med eit mangfald av kanalar og utgivingar» og «[...] medietil-

bod som ivaretek informasjonsbehovet til alle grupper – aldersmessig, sosialt og ut frå interesser».²⁷ Mediepolitikken skulle sørge for å opprettholde et mangfold av utgiversteder for aviser og tilrettelegge rammevilkårene for mest mulig like konkurransevilkår for ulike medier.

I henhold til mandatet som ble gitt ved kongelig resolusjon 29. oktober 1993, skulle Eierskapsutvalget blant annet:

«Vurdere hvilke konsekvenser eierkonsentrasjon og kryseierskap har for ytringsfriheten, den redaksjonelle frihet og hensynet til et variert medietilbud, samt konsekvensene av utenlandsk eierskap i denne forbindelse.

[...]

Fremme forslag til eventuelle reguleringstiltak som kan motvirke eventuelle uheldige utslag av konsentrasjonstendensene, og som trykker ytringsfriheten, den redaksjonelle frihet og allsidigheten i medietilbudet.»²⁸

Med utgangspunkt i mandatet anførte Eierskapsutvalget at deres hovedoppgave var å vurdere om ytringsfriheten kunne bli begrenset ved eierkonsentrasjon og kryseierskap. Videre skrev utvalget at redaksjonell frihet er en sentral forutsetning for ytringsfrihet, fordi den skal forhindre at sensur eller påtrykk mot individer kan forhindre meninger fra å komme til uttrykk. Utvalget viste til at St.meld. nr. 32 (1992-93) *Media i tida* slo fast at frie og uavhengige medier er den fremste forutsetningen for reell ytringsfrihet. Eierskapsutvalget skrev videre: «Med frie og uavhengige media, forstår utvalget medier hvor redaksjonene er innbyrdes uavhengige, og at hver redaksjon har sin egen redaksjonelle frihet og integritet. Vurderingen av det redaksjonelle ansvar står derfor sentralt i utredningen».²⁹ Utvalget fastslo at et variert medietilbud forutsetter både kvantitativt og kvalitativt mangfold. Av kvantitative elementer nevnte utvalget antall selvstendige redaksjoner, antall eiermiljøer og geografisk spredning, mens en del av det kvalitative elementet ifølge utvalget innebar å vurdere eierne av medievirksomheter. Eierkapsutvalget foreslo at medieloven skulle ha som formål å «[...] sikre ytringsfrihet, redaksjonell frihet i massemedia og et allsidig medietilbud».³⁰

I Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* anførte Kultur- og kirkedepartementet at verdier som ytringsfrihet og ytringsmuligheter har behov for et eget vern:

22 NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia*
 23 Ot.prp. nr. 30 (1996-1997) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*
 24 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*
 25 Ot.prp. nr. 46 (2005-2006) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven)*
 26 St.meld. nr. 32 (1992-93) *Media i tida* pkt. 1.1

27 St.meld. nr. 32 (1992-93) *Media i tida* pkt. 1.1
 28 Jf. NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt. 2.1
 29 NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt. 3.4
 30 NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt. 10.2

«Ytringsfrihet er en grunnleggende verdi i et demokratisk samfunn. Det samme gjelder de faktiske ytringsmuligheter, idet ytringsfriheten har liten verdi for den som ikke har kanaler å fremføre sitt budskap i. Disse hensyn tilsier at det etableres et rettslig og faktisk vern for ytringsfriheten og for de faktiske ytringsmuligheter.»³¹

Departementets forslag til lovformål slik det fremgår av proposisjonen var noe avvikende fra Eierskapsutvalgets forslag, men samsvarer med formuleringen slik den står i dag. Departementet anførte at den sentrale bakgrunnen for lovforslaget var den latente konflikten mellom konsentrasjon av eierskap og innflytelse på den ene siden, og de reelle ytringsmuligheter på den andre siden. Departementet presiserte at det sentrale formålet med loven er å beskytte de reelle ytringsmuligheter.³²

Departementet bemerket videre sammenhengen mellom å fremme de reelle ytringsmuligheter og de to øvrige elementene i lovformålet:

«Et erverv av eierandel vil innebære en risiko for å påvirke de reelle ytringsmuligheter snarere enn ytringsfriheten som sådan. For å betone sammenhengen med ytringsfriheten som idé og grunnleggende prinsipp er imidlertid dette særskilt nevnt i formålsbestemmelsen.

Det er også en nær sammenheng mellom de reelle ytringsmuligheter og det faktiske mangfold i massemedia. Alternativet «et allsidig medietilbud» er derfor tilføyd ved siden av hovedalternativet, de reelle ytringsmuligheter.»³³

Departementet presiserte at lovens formål begrenser myndighetsutøvelsen etter loven, ved at formålsbestemmelsen setter rammer for når inngrepshjemmelen kan og skal benyttes, samt eventuelt hvordan den skal benyttes.

Ved senere lovrevisjoner har formålet hatt samme utforming.

5.3. Definisjonen av erverv

Medieeierskapsloven er en fullmaktslov som gir Medietilsynet hjemmel til å gripe inn mot visse erverv av eierandeler i medieforetak. Lovens § 2 angir definisjonen av begrepet *erverv av eierandel*: «Enhver form for overtakelse av eierandel, herunder kjøp, bytte, gave, leie, erverv ved arv eller skifte, tvangssalg og ekspropriasjon, samt tegning av eier-

andel i foretak. Som erverv av eierandel anses også erverv av aktiva som innebærer hel eller delvis overtakelse av virksomhet».

Det fremgår av Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* at definisjonen omfatter tegning av eierandel, aksjetegning ved en aksjekapitalforhøyelse i et aksjeselskap, mer alminnelige former for erverv i annenhåndsmarkedet, samt indirekte erverv av virksomhet (såkalt kjøp av innmat).³⁴ Departementet bemerket i proposisjonen at det ikke nødvendigvis behøver å dreie seg om erverv av eierandel i et foretak som utgir dagsavis eller driver kringkasting: «Således kan f. eks. erverv av eierandeler i et holdingselskap som ikke driver egen virksomhet, men som eier andeler i et utgiverforetak, gi grunnlag for inngrep. Begrensningen ligger her i lovens formål.»³⁵

5.4. Virkeområdet til loven

Lovens saklige og stedlige virkeområde angis henholdsvis i §§ 3 og 4. Det stedlige virkeområdet er avgrenset til erverv av eierandeler eller samarbeidsavtaler «[...] som har virkning eller er egnet til å ha virkning i riket». Med hensyn til saklig virkeområde gjelder loven foretak som driver dagspresse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier samt foretak som har eiermessig innflytelse over slike foretak.

5.4.1. Bakgrunnen for dagens regulering av elektroniske medier

Opprinnelig inngikk bare dagspresse, fjernsyn og radio i lovens virkeområde. Dette var i tråd med Eierskapsutvalgets anbefaling om at eierbegrensning kun skulle omfatte meningsbærende medier.³⁶ Kultur- og kirke departementet sluttet seg i Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* til utvalgets forslag om begrensning av virkeområdet, selv om flere høringsinstanser hadde påpekt at det også kunne være et behov for regulering av nye meningsbærende medier. I drøftingen av problemstillingen ga departementet tilslutning til oppfatningen om at elektroniske medier spilte en rolle som meningsbærende medier:

«Blant annet opererer de fleste større aviser med elektroniske versjoner av papirutgavene. Videre ser man også tendenser til at det etableres egne publikasjoner som kun finnes i elektronisk versjon. Nettavisen representerer foreløpig det klareste eksemplet i Norge på denne typen nye medier.»³⁷

Samtidig argumenterte departementet for at utviklingen av elektroniske medier var uforutsigbar, og at

31 Kulturdepartementet: *Høringsnotat om lov om tilsyn med visse erverv i dagspresse og kringkasting* av 29.08.96 pkt. 2.1

32 Kulturdepartementet: *Høringsnotat om lov om tilsyn med visse erverv i dagspresse og kringkasting* av 29. august 1996 pkt. 4.2.1 og Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.3

33 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.3

34 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4

35 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.5

36 NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt. 10.2. I tillegg foreslo Eierskapsutvalget å lovfeste redaksjonell frihet og innsyn i eierhold, og dette forslaget omfattet alle virksomheter innen massemedia.

37 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.4

det var vanskelig å vite om tyngdepunktet i de elektroniske medier i fremtiden ville ligge på underholdning, informasjon, elektronisk handel eller kommunikasjon: «Det er først dersom de nye medier får en rolle som bærere av meningsinnhold og ytringer for et betydelig antall brukere, at de vil ha relevans for denne lov.»³⁸ Departementet anførte videre at dersom utviklingen skulle gå i retning av at elektroniske medier integreres nærmere med de redaksjonelle miljøer i dagspresse og kringkasting, ville det aktualisere spørsmålet om medieeierskapsloven også burde omfatte erverv av eierandeler i elektroniske medier. Dersom utviklingen derimot skulle gå i retning av eiermessig integrasjon mellom nye medier og mer teknologiorienterte aktører som telekommunikasjonsselskap, ville dette gjøre det mindre aktuelt å utvide lovens virkeområde.

I NOU 1999: 26 *Konvergens – Sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene* foreslo Konvergensutvalget at medieeierskapslovens virkeområde burde utvides til å omfatte elektroniske medier.³⁹ Utvalget viste til at det var de sentrale dagspresse- og kringkastingsaktørene som også var toneangivende innenfor elektroniske medier; en situasjon som utvalget antok ville vedvare gitt at slike aktører har en bedriftsøkonomisk fordel av å kunne publisere det samme redaksjonelle innholdet i flere distribusjonskanaler. Utvalget erkjente at mediekonsernernes dominerende posisjon som nyhetsformidlere på Internett til en viss grad innebar at medieeierskapsloven også regulerte elektroniske medier, og videre at slike medier er lite omsettelige:

«Dette følger av at den tette integrasjonen mellom nettredaksjonene og «off-line»-redaksjonene innenfor hvert foretak gjør det lite sannsynlig at f.eks. av (sic.) avis selger ut nettredaksjonen. I tillegg utgjør selve merkenavnet, som er «lånt» fra de tradisjonelle mediene, en vesentlig del av substansverdien i nettmediene.»⁴⁰

Utvalget mente imidlertid det ville være uheldig om ikke Eierskapstilsynet skulle ha anledning til å vurdere om erverv av uavhengige elektroniske medier var forenlige med medieeierskapslovens formål, og foreslo således en utvidelse av lovens virkeområde. Konvergensutvalget drøftet også behovet for å trekke et skille mellom «meningsbærende» og «ikke-meningsbærende» elektroniske medier i lovens angivelse av saklig virkeområde, men kom til at det ikke var nødvendig:

«I utgangspunktet kan loven komme til anvendelse overfor alle elektroniske medier. Den reelle begrensning av virkeområdet vil ligge i angivelsen av lovens formål i § 1. Eierskapstilsynet kan ikke gripe inn over-

for erverv som ikke har relevans for dette formålet. Det vil derfor måtte være opp til tilsynsorganet selv, basert på en konkret vurdering av innholdet i de enkelte publikasjoner, å ta stilling til om loven reelt sett kommer til anvendelse.»⁴¹

I St.meld. nr. 57 (2001-2002) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken* argumenterte Kulturdepartementet for at eierskap i elektroniske medier burde reguleres i medieeierskapsloven:

«De største medieaktørene på Internett er de avisene og kringkastingsaktørene som i dag er de største også innenfor tradisjonelle medier. Driften på Internett er ofte integrert i «morselskapets» drift og selve merkenavnet er nært knyttet til morselskapets. [...] Fra et ytringsfrihetssynspunkt er dagspresse- og kringkastings«aktivitetene» på Internett prinsipielt veldig like tradisjonell dagspresse og kringkasting. En forskjellsbehandling vil derfor være unaturlig.»⁴²

Departementet viste til at integrasjon av kringkastings- og Internettjenester i digitalfjernsyn i fremtiden kunne gjøre avgrensningen mellom kringkastingsforetak og andre typer tjenesteleverandører vanskelig.

«For publikum vil alle disse tjenestene sannsynligvis kunne håndteres via fjernsynsskjermen, og vil fremstå som likeartede. En utvidelse av medieeierskapslovens virkeområde til også å gjelde elektroniske medier vil kunne eliminere problemet med avgrensning i forhold til loven mellom likeartede medier.»⁴³

Departementet bemerket at det var usikkert i hvilken grad slike konvergerte tjenester ville kunne påvirke ytringsfriheten og mediemangfoldet, men mente at utviklingen mot nye former for eierkonsentrasjon talte for en medienøytral reguleringsmodell. Videre skrev departementet at Internett favner ulike aktiviteter, men at det kun var nettaviser og annet som ligger nær opp til tradisjonelle medier som eventuelt var aktuelt å regulere i medieeierskapsloven. Samtidig erkjente departementet at det kunne være vanskelig å finne gode kriterier for å avgrense hvilke deler av Internett som er relevante for lovens formål og som således burde reguleres, og at det kunne bli et problem å beregne totaliteten av dette markedet. Departementet mente likevel at beregningsproblemene ikke var umulige å løse, og tok sikte på en utvidelse av lovens virkeområde til å omfatte elektroniske medier.

Forslaget om utvidelsen av lovens virkeområde ble lagt frem i Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om end-*

38 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.4

39 NOU 1999: 26 *Konvergens – Sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene* pkt. 8.6.2

40 NOU 1999: 26 *Konvergens – Sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene* pkt. 8.6.2

41 NOU 1999: 26 *Konvergens – Sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene*, pkt. 8.6.2. Utvalget påpeker imidlertid også at begrepet «meningsbærende» unndrar seg en presis definisjon.

42 St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken* pkt. 4.4.1.6

43 St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken* pkt. 4.4.1.6

ringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting. Kultur- og kirkedepartementet viste til drøftingen i høringsnotatet når det gjaldt regulering av elektroniske medier. For det første mente departementet at man hadde sett en vekst i bruken av Internett som kilde til nyheter og aktualitetsstoff de senere årene, og anførte at særlig nettaviser nå representerte en viktig kanal for meningsbærende innhold til publikum. Skillet mellom informasjon formidlet elektronisk og via tradisjonelle medier var ikke lenger like naturlig.

Imidlertid la departementet til grunn at utvidelsen skulle avgrenses til de elektroniske medier som var relevante for lovformålet, altså såkalte «meningsbærende medier»: «Mediet må ha eit visst minimum av redaksjonelt sjølvstende og eigenproduksjon for å spele noka reell rolle som berar av meiningsinnhald og ytringar.»⁴⁴ Departementet skrev videre at medieeierskapsloven kunne omfatte elektroniske medier på to måter:

«[...] anten som ein eigen mediemarknad (d.t. at lova gjev tilsynet heimel til å gripe inn mot eigarskapskonsentrasjon innanfor marknaden for elektroniske medium), eller som ein distribusjonskanal (d.t. at bruken av nettutgaver vert tekne med i vurderinga av gjenomslaget til ei avis eller ein kringkastingskanal).»⁴⁵

Konklusjonen var at elektroniske medier foreløpig først og fremst fungerte som en distribusjonsmåte. Det var således ikke grunnlag for å regne elektroniske medier som et eget marked, selv om departementet mente det på relativt kort tid kunne utvikle seg et marked for elektroniske massemedier som ikke var knyttet til de tradisjonelle avis- eller kringkastingsmediene. Departementet foreslo ikke egne eierskapsgrenser eller at det skulle åpnes for inngrep i elektroniske medier.⁴⁶ Det ble heller ikke foreslått å trekke bruken av nettutgaver til dagspresse og kringkastingsmedier inn ved utregning av markedsandeler i disse markedene, ettersom departementet så store praktiske problemer med en slik løsning.

Departementet skrev at i praksis ville endringen i virkeområdet innebære at tilsynet fikk i oppgave å følge med på utviklingen i markedet for elektroniske medier og eventuelle oppkjøp i dette markedet. Det saklige virkeområdet når det gjaldt elektroniske medier måtte fastsettes av tilsynet etter en vurdering av lovformålet i hvert enkelt tilfelle, i tråd med Konvergensutvalgets forslag. Eierskap i slike medier skulle være et moment i vurderingen av hvorvidt en aktør har en betydelig eierstilling.

Elektroniske medier er således per i dag omfattet av lovens virkeområde, men det er ikke fastsatt grenser for betydelig eierstilling i elektroniske medier i lovens §§ 10 eller 11. Medietilsynet har videre ikke hjemmel til å gripe inn mot erverv i slike medier.

5.4.2. Bakgrunnen for at vertikal integrasjon ikke er regulert i dagens lov

Per i dag regulerer medieeierskapsloven kun horisontal integrasjon; altså eierskap innenfor og på tvers av de markeder som er definert i loven med egne eierskapsbegrensninger (dagspresse, fjernsyn og radio).

I Ot.prp. nr. 30 (1995-96) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* fremkommer imidlertid at tilsynsorganet kan tillegge eierkontroll i andre ledd i verdikjedene i mediemarkedene vekt, i forbindelse med en vurdering av et horisontalt erverv:

«Departementet vil imidlertid understreke at denne avgrensningen mot elektroniske medier og vertikal integrasjon kun betyr at selve inngrepsfullmakten ikke kan benyttes mot slike. Det er ingen ting i veien for at tilsynsorganet kan tillegge eierkontroll over slike medier vekt i en vurdering av erverv av dagspresse- eller kringkastingsforetak. Departementet vil tvert i mot presisere at dersom en aktør som erverver en avis eller et kringkastingsforetak også har eierandeler i et meningsbærende elektronisk medium eller i et produksjonsselskap, så bør dette tillegges vekt ved tilsynsorganets vurdering.»⁴⁷

Spørsmålet om medieeierskapsloven bør utvides til å omfatte vertikal integrasjon har vært oppe til behandling ved flere tidligere anledninger. I St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste* anførte Kulturdepartementet følgende:

«Der én aktør har tilnærmet monopol i ett ledd av verdikjeden, vil det være i denne aktørens interesse å gi de selskaper aktøren selv har interesse i tilgang til tilgrensende markeder. Uten allianser kan det bli vanskelig for mindre medieselskaper å slippe til på de store portalene som prioriteres av nettselskapene. Digitale portvakter kan utnyttes av den som kontrollerer portvakten til å stenge noen ute og å slippe andre frem til publikum.

Det kan ikke utelukkes at utviklingen mot konsentrasjon av eierskap vertikalt vil ha uheldige virkninger for medieeierskapslovens formål; å fremme ytringsfrihet, reelle ytringsmuligheter og mediemangfold. Dersom en aktør er dominerende i et vertikalt marked, kan denne aktøren ha en dominerende innflytelse på mediemarkedet uten at dennes disposisjoner vil falle inn under gjeldende medieeierskapslov.»⁴⁸

44 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.1

45 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.1

46 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.1

47 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.4

48 St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjenestetjeneste. Mål og virkemidler i mediepoltikken* pkt. 4.4.1.7

På denne bakgrunn anbefalte departementet en gjennomgang av de spesifikke problemstillingene som konvergensutviklingen og konsentrasjon vertikalt av eierposisjoner, reiste. Videre skulle det vurderes om medieeierskapslovens anvendelsesområde også burde omfatte vertikal integrasjon.

I Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* vurderte Kultur- og kirkedepartementet en utvidelse av lovens virkeområde, hvor blant annet spørsmålet om regulering av vertikal integrasjon var oppe til behandling. Her beskrives vertikal integrasjon og potensielle utfordringer med denne eierformen på følgende måte:

«Vertikal integrasjon i mediemarknaden inneber at eitt selskap, eller fleire selskap i samarbeid, kontrollerer heile eller delar av verdikjeda, frå produksjon av innhald til distribusjon av innhald til sluttbrukaren. Det er særleg utviklinga innanfor digital-TV som aktualiserer denne problemstillinga, av di kontroll over sentrale posisjonar i verdikjeda for digital-TV potensielt kan gje stor innverknad over medietilbodet og -konsumet. Problemet med vertikal integrasjon er først og fremst at det opnar for utnytting av portvaktfunksjonar. Eit selskap som kontrollerer eitt punkt i verdikjeda som alle tenesteleverandørane må passere, vil ha ein slik portvaktfunksjon. Eit vertikalt integrert selskap kan ved utøving av ein slik portvaktfunksjon ha interesse av å gje føremon til eigne selskap eller tenester.»⁴⁹

Departementet vurderte for det første i hvilken grad vertikal integrasjon var eller kunne bli problematisk med hensyn til lovens formål, og for det andre om en utvidelse av medieeierskapsloven ville være et formålstjenlig virkemiddel i denne sammenhengen, eller om andre virkemidler kunne være mer effektive for å nå lovformålet. På bakgrunn av en utredning foretatt av daværende Eierskapstilsynet, la departementet til grunn at vertikal integrasjon ikke utgjorde et stort problem på medieområdet. Imidlertid påpekte departementet i ovennevnte proposisjon at problemet «[...] først og fremst vil kunne oppstå i samband med etableringa av eit digitalt bakkenett for fjernsyn. Som følgje av kapasitetsgrensene i dette nettet vil det oppstå portvaktfunksjonar som ein vertikalt integrert aktør kan utnytte til skade for konkurrentar».⁵⁰

Departementet la imidlertid til grunn at regulering er inngripende og derfor bare bør innføres dersom klare og tungtveiende samfunnsinteresser tilsier det. Departementet viste til at det kun er ved *misbruk* av en portvaktposisjon at eierposisjonen vil være problematisk, og av den årsaken egner ikke den gjel-

dende reguleringsmodellen og «føre var»-prinsippet i medieeierskapsloven seg for regulering av vertikal integrasjon:

«Reguleringa av horisontal konsentrasjon er basert på at dominerande eigarposisjonar i mediemarknaden gir ein potensiell påverknadskraft over opinionen som, om han skulle bli utnytta, kan undergrave dei demokratiske avgjerdsprosessane i samfunnet. Sjølv direkte og aktiv påverknad på det redaksjonelle produktet frå eigarane kan det vere umogleg å påvise i praksis. Det kan dessutan vere tale om meir indirekte påverknad.»⁵¹

Departementet konstaterte at vertikal integrasjon reiser andre spørsmål, og særlig vil være problematisk dersom en vertikalt integrert aktør misbruker sin posisjon ved aktivt å holde andre aktører ute fra markedet eller favorisere eget innhold. I slike tilfeller vil normalt aktører som utestenges eller diskrimineres, protestere. Det vil være mulig å gripe inn i ettertid, eksempelvis med hjemmel i konkurranseloven, for å sikre aktøren tilgang på samme vilkår som portvaktaktørens egne selskap eller tjenester.

I tillegg påpekte departementet at det ikke er fare for irreversibel utvikling på samme måte som ved horisontal eierkonsentrasjon. Departementet viste videre til at det allerede finnes regler og tiltak som kan motvirke eventuelle negative konsekvenser av vertikal integrasjon på ulike områder, «[...] til dømes reglar om innhaldskvoter, vidareformidlingsplikt, heimel til regulering av elektroniske programguidar (EPGar), konsesjonskrav til MUX-operatørane og lov om elektronisk kommunikasjon».⁵²

Departementet konkluderte derfor med at det ikke var grunnlag for å utvide medieeierskapsloven til å gjelde vertikal integrasjon, men utviklingen på dette området skulle følges nært i tiden fremover.

I St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid* behandlet Kultur- og kirkedepartementet igjen problemstillingen vedrørende regulering av vertikal integrasjon i medieeierskapsloven.⁵³ Med henvisning til vurderingene i Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*, konkluderte departementet med at det skulle gjennomføres en gjennomgang av medieeierskapsloven, hvor regulering av vertikal integrasjon var et av spørsmålene som skulle vurderes.

5.5. Inngrepskriteriene

Medieeierskapsloven § 9 første ledd fastslår at «Medietilsynet kan gripe inn mot erverv av eierandel

49 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.2.1

50 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.2.1

51 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.2

52 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.2

53 St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid*, pkt. 10.4. Blant annet på bakgrunn av denne meldingen er spørsmålet om regulering av vertikal integrasjon en del av arbeidsgruppens mandat.

i foretak som driver dagspresse, fjernsyn eller radio 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.»

Bestemmelsen inneholder to hovedkriterier for når det kan gripes inn mot erverv i dagspresse og kringkasting. Det fremgår av Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* at de to kriteriene er kumulative; det vil si at begge kriteriene må være oppfylt samtidig for at tilsynsorganet skal kunne gripe inn mot et erverv. For det første må den som erverver alene eller i samarbeid med andre ha eller få en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt eller regionalt. Hva som utgjør en betydelig eierstilling for ulike typer av erverv, vil bli nærmere redegjort for i avsnitt 5.6 om lovens terskelverdier. Det andre kriteriet som må være oppfylt for at Medietilsynet kan gripe inn mot et erverv, er at eierposisjonen må være i strid med lovens formål.⁵⁴ Vilkåret om at eierstillingen må være i strid med lovens formål omtales også som *motstridsvilkåret*.

I merknadene til forslaget til endringslov som ble fremlagt 4. juni 2004, fastslås at det er en sterk presumpsjon for at motstrid foreligger når eierskapsbegrensningene overstiges:

«*Motstridsvilkåret vil i disse tilfella meir ha karakter av ein unntaksregel enn eit sjølvstendig vilkår. Når det i lovteksten er sett konkrete grenser er det eit uttrykk for at eigarkonsentrasjon ut over desse grensene i regelen òg vil vere i strid med lovføremålet. Tilsynet må likevel gjere ei konkret vurdering av om motstridsvilkåret er oppfylt i kvart tilfelle.*»⁵⁵

Ettersom det eksisterer en grunnleggende presumpsjon for at betydelig eierstilling vil være i strid med lovens formål, vil drøftelsen av motstridsvilkåret få karakter av om ervervet, på tross av at det foreligger en betydelig eierstilling, likevel ikke er i strid med lovens formål. Som eksempel på en situasjon der det kan være aktuelt å tillate et oppkjøp som medfører at en aktør kommer over en av terskelverdiene, nevnte departementet den hvor det i motsatt fall kan være fare for at det aktuelle mediet legges ned.⁵⁶ Problemstillingen kan særlig være aktuell på regionalt nivå. I mange tilfeller vil det være de store dagspressekonsernene som er aktuelle som investorer når en avis trenger kapital. I Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* anførte Kultur- og kirke departementet at «[p]å det [...] regionale plan kan det nok derfor lett oppstå situasjoner der et erverv som isolert sett fremstår som uønsket,

likevel bør aksepteres fordi ervervet vil tilføre bedriften den kapital og kompetanse som er nødvendig for å overleve.»⁵⁷

Unntaksvis kan en aktør også ha eller få en betydelig eierstilling i lovens forstand selv om ikke eierskaps-grensene overskrides. I Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* skrev Kultur- og kirke departementet at lovens system uten en nedre grense for inngrep, tilsier at dette benyttes med varsomhet av forutberegnelighetshensyn.⁵⁸

Inngrepshjemmelen gjelder bare ved erverv av eierandel og ikke mot eierposisjoner generelt. I en utredning til Eierskapsutvalget om konstitusjonelle sider ved eierskapsbegrensninger i mediene, drøftet professor Eivind Smith hvorvidt Grunnloven setter skranker for å regulere generelle eierposisjoner. Når det gjelder aktørers vekst gjennom økt oppslutning eller ved nedleggelse av andre virksomheter, konkluderte Smith på følgende måte:

«*Gitt at staten som utgangspunkt ikke har adgang til å regulere strukturen i trykte media etter presseorganenes innhold (kvalitet, politisk tendens e.a.), kan det vanskelig godtas at loven setter forbud mot at bestemte interessegrupper eller eierinteresser forsterker sin posisjon gjennom konkurranse om lesere og annonsører (eller som en følge av at andre organer trekker seg ut av markedet).*»⁵⁹

I Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* anførte Kultur- og kirke departementet at § 9 ikke burde «[...] åpne for inngrep mot aktørers eierskap i mediebedrifter som på grunn av egen vekst, nedleggelse av andre mediebedrifter eller andre forhold som ikke har med endring av eierskap å gjøre, har oppnådd en sterkere eierposisjon enn ønskelig.»⁶⁰ Når det gjelder spørsmålet om nyetableringer, konkluderte Smith i sin utredning med at det var mulig å sette begrensninger på denne typen vekst, selv om han erkjente at avveisen mellom ulike hensyn ikke var åpenbar.

Imidlertid anførte departementet i den nevnte lovproposisjonen at «[d]et ville være paradoksalt dersom en lov som har som formål å fremme de relle (sic.) ytringsmuligheter skulle bli brukt til å hindre genuine nyetableringer.»⁶¹ Departementet gikk således inn for at loven kun skulle gi hjemmel til å gripe inn mot eierposisjoner i tilknytning til erverv.

54 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.6

55 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 9

56 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.6

57 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.7.7

58 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4.2

59 NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* vedlegg VI av professor Smith, Eivind (1994): «Utredning av konstitusjonelle sider ved lovgivning om eierbegrensning m.v. i media» pkt. F

60 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.5

61 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.5

Bestemmelsen i lovens § 9 fastslår at vedtak om inn-
grep blant annet kan gå ut på å forby et erverv, påby
salg av eierandeler som er ervervet og gi de pålegg
som er nødvendige for at formålet med påbudet blir
oppnådd, eller tillate erverv på vilkår som er nødven-
dige for å motvirke at ervervet kan stride mot lovens
formål. Merknadene til lovforslaget av 28. februar
1997 fastslår at i valget av inngrepsform, må tilsynet
ta utgangspunkt i lovens formål og vurdere hvordan
dette best tjenes på kort og lengre sikt:

*«Det foreliggende erverv må altså påvirke formålet
med loven negativt, men tillatelse på vilkår fremtrer
som mer hensiktsmessig for å fremme lovens formål
enn påbud om avhendelse. Det kan f. eks. være aktuelt
å gi påbud om ikke å være representert i styret i det
selskap ervervet gjelder, eller ikke å stemme på gene-
ralforsamlingen, eventuelt ikke å stemme for det fulle
antall aksjer.»⁶²*

I henhold til § 9 tredje ledd kan Medietilsynet vedta
midlertidig forbud mot å gjennomføre et erverv eller
vedta andre tiltak. Forutsetningen er at det er rime-
lig grunn til å anta at vilkårene for inngrep er oppfylt
og at Medietilsynet anser det som nødvendig for å
gjennomføre et eventuelt senere vedtak om inngrep.
Bestemmelsen skal med andre ord hindre at foretak
integrerer seg på en slik måte at prosessen blir van-
skelig å reversere i ettertid.⁶³

Medietilsynet har etter bestemmelsens fjerde ledd
en forpliktelse til å forsøke å komme fram til en
minnelig løsning med erververen. I Medietilsynets
retningslinjer for behandling av saker etter medie-
eierskapsloven, er det angitt at drøftelsene om min-
nelig løsning vil ta utgangspunkt i hva tilsynet vurde-
rer som problematiske sider ved ervervet. Dersom
drøftelsene ender med en minnelig løsning, vil saken
avsluttes med en avtale som underskrives av Medie-
tilsynet og den vedtaket retter seg mot, og som inn-
tas i et vedtak i henhold til § 9 annet ledd bokstav
c. Dersom minnelig løsning ikke oppnås, vil tilsynet
avslutte saken ved å vedta inngrep.⁶⁴

5.6. Lovens terskelverdier

Lovens § 10 og 11 angir eierskapsgrensene på hen-
holdsvis nasjonalt og regionalt nivå. Opprinnelig ga
loven en skjønnsmessig hjemmel til å gripe inn også
i lokale markeder, men denne ble opphevet i forbin-
delse med lovendringen i 2004.

5.6.1. Nasjonale eierskapsgrenser innenfor ett mediemarked

Paragraf 10 gjelder nasjonale eierskapsgrenser og
presiserer vilkåret om betydelig eierstilling. Bestem-
melsen slår fast at betydelig eierstilling normalt

anses å foreligge når en aktør har kontroll med 1/3
eller mer av dagsopplaget, seertallene eller lyttetal-
lene for henholdsvis dagspresse, fjernsyn eller radio.

I NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentra-
sjon i massemedia* mente flertallet i Eierskapsutval-
get at det måtte være en fordeling av avismarkedet
mellom minst tre eiere på nasjonalt nivå. For privat
kringkasting ønsket hele utvalget å begrense eier-
skap i det enkelte selskap til maks 1/3 av andelene.⁶⁵

Da medieeierskapsloven trådte i kraft i 1999, var det
ikke fastsatt spesifikke terskelverdier i lovteksten. I
Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv
i dagspresse og kringkasting* fremgikk imidlertid føl-
gende:

*«Departementet legger til grunn at inngrepskriteriets
forutsetning om betydelig eierstilling i mediemarkedet
er oppfylt dersom en aktør oppnår en andel på 1/3 eller
mer av dagsopplaget for dagspressen på nasjonalt nivå.
I utgangspunktet bør tilsynsorganet derfor vurdere å
gripe inn mot erverv som bringer erververen utover
denne andelen.»⁶⁶*

Kultur- og kirke departementet anførte imidlertid at
grensen på 1/3 av nasjonalt dagspresseopplag bare
skulle være et utgangspunkt for tilsynsorganets
skjønnsutøvelse. Det ble lagt til grunn at inngreps-
kriteriet kunne være oppfylt selv om 1/3-terskelen
på nasjonalt plan ikke var overskredet. Kriteriet om
betydelig eierstilling kunne også være oppfylt når
erverver oppnådde en slik stilling i lokale eller regio-
nale områder, eller når erverver hadde omfattende
eierinteresser i andre former for meningsbærende
medier (multimediekonsentrasjon). Departementet
anførte videre at det kunne tenkes tilfeller der inn-
grepskriteriet samlet sett ikke var oppfylt, selv om
erververen fikk mer enn 1/3 av det nasjonale dags-
presseopplaget.

Når det gjelder regulering av kringkasting, skrev
departementet følgende: «Generelt legger departe-
mentet til grunn at tilsynsorganet bør innta en
relativt kritisk holdning til erverv som medfører økt
monomediekonsentrasjon i kringkasting eller til økt
krysseierskap mellom kringkasting og dominerende
dagspressekonsern.»⁶⁷ Imidlertid mente departe-
mentet at det ikke var hensiktsmessig å skissere
konkrete terskler for betydelig eierstilling i kring-
kasting. Bakgrunnen var de eksisterende reglene
for eierskap i kringkastingssektoren, og videre at en
streng inngrepspraksis kunne virke konkurransevri-
dende til ugunst for de største norske mediekonser-
nene.

62 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4

63 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 7.1

64 Medietilsynet: *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier* av 1. juli 2006 pkt. 3.6

65 NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt. 9.4

66 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.7.4

67 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.7.6

I St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken* åpnet Regjeringen for en drøfting av hvorvidt grensene på nasjonalt nivå burde heves til eksempelvis 49 prosent av markedet. Momenter som talte for å heve grensen var at konsernene ville få økt økonomisk spillerom og at det kunne bidra til at mediekonsernene fortsatt ville ha hovedfokus i Norge. Momenter som talte imot, var at heving av grensen kunne føre til vesentlig reduksjon av eiermangfoldet i norske medier, og videre at ytterligere eierkonsentrasjon kunne få som effekt at norske selskaper blir mer interessante oppkjøpsobjekter for utenlandske investorer.⁶⁸

I Stortingsbehandlingen av meldingen uttalte flertallet dette:

«[...] alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at eierskapsloven må sees i sammenheng med konkurranselovgivningen, og at erfaringene tilsier at det er grunn til å tillegge konkurransereglene særlig vekt. Dette flertallet mener videre at mye taler for at eierskapsbegrensningene på det nasjonale nivå kan heves til 49 pst.»⁶⁹

I høringsnotatet forut for lovendringen i 2004 gikk imidlertid Kultur- og kirkedepartementet inn for en terskel på 40 prosent, med utgangspunkt i den faktiske situasjonen i dagspressemarkedet. En heving av grensen til 49 prosent ville gjøre det mulig for Schibsted å kjøpe opp de femten største avisene i landet og gjøre konsernet mer enn tre ganger så stort som hver av konkurrentene A-pressen og Orkla.⁷⁰

I Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* konkluderte Kultur- og kirkedepartementet med følgende:

«Departementet vil likevel opprettholde framlegget om å heve grensa til 40 prosent av marknaden. Departementet legg vekt på at ei grense på 40 pst. av marknaden, kombinert med grenser for krysseigarskap mellom store medieeigarar, kan oppretthalde ei reell tredeling av den norske mediemarknaden. Etter departementets vurdering vil dessutan innføring av regulering av multimedieeigarskap [...] gjere det akseptabelt å heve grensa for eigarskap innanfor ein mediemarknad (monomedieeigarskap).»⁷¹

I Ot.prp. nr. 46 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven)* gikk Kultur- og kirkedepartementet inn for å senke grensen til 1/3. Departementet begrunnet forslaget om lovendring på følgende måte:

«*Dei nasjonale grensene for eigarskapskonsentrasjon er eit sentralt verkemiddel for å fremje lovas formål om å fremje ytringsfridommen, dei reelle høvene folk har til å ytre seg, og eit allsidig medietilbod. Grensene skal m.a. sikre at vi her i landet har ein eigarstruktur på feltet som tåler innslag av nye eigarar. Dersom ein skulle tillate høg eigarkonsentrasjon, vil det i praksis ikkje vere mogeleg å reversere utviklinga i ettertid. Framlegget til lovendring er såleis ikkje eit uttrykk for mistillit til dei noverande medieeigarane i Noreg. Framlegget må sjåast i samanheng med den potensielle påverknadskrafta media har.*»⁷²

Departementet anførte at den gjeldende grensen på 40 prosent åpnet for at en aktør kunne få stor dominans i mediemarkedet og annonsemarkedet, noe som på sikt kunne underminere posisjonen til andre aktører og vanskeliggjøre fremveksten av nye eiermiljøer i Norge. Med utgangspunkt i Eier-skapstilsynets eierskapsberegninger av den faktiske situasjonen i 2004, viste departementet til hvilke eierendringer som den gjeldende grensen på 40 prosent teoretisk sett kunne åpne for:

«*Ei grense på 40 pst. vil [...] innebære at ein permanent sementerer ein situasjon der det ikkje er likevekt mellom aktørane; jf. at det i praksis berre vil vere ein aktør som kan nå grensa på 40 pst.*

Utrekningar som Medietilsynet har gjennomført viser at grensa på 40 pst. teoretisk sett opnar for at eitt og same konsern kan få kontroll i åtte av dei ti største avisene i landet dersom ein tek utgangspunkt i dagens opplagstal. Sjølv om dette berre er teoretiske utreknningar, illustrerer det kor stor eigarkonsentrasjon ei grense på 40 pst. opnar for. Grensa på 40 pst. opnar for at ein aktør kan få kontroll over brorparten av den private fjernsynsmarknaden.»⁷³

Departementet viste videre til en rapport fra Europarådet; *Report on Media Diversity in Europe*, som pekte på at en grense på 1/3 var et av fellestrekkene i europeisk regulering av medieeierskap:

«*Whichever the indicator employed, permissible thresholds vary at around 1/3 of the audience, 1/3 of*

68 St.meld. nr.57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tenestetjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken* pkt. 4.4.1.4

69 Innst. S. nr. 142 (2001-2002) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om i ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken s. 32

70 Kultur- og kirkedepartementet: *Høringsnotat om endringer i medieeigarskapslova* av 9. januar 2004 pkt. 5.3

71 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4.2

72 Ot.prp. nr. 46 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven)* pkt. 4.1

73 Ot.prp. nr. 46 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven)* pkt. 4.1

the revenues or 1/3 of network capacity, implying a general European understanding that controlling a third of the market is tolerable, but going beyond that level could infringe upon freedom of expression and information.»⁷⁴

En grense på 1/3 var således i samsvar med det som var gjennomsnittet i andre europeiske land som departementet hadde oversikt over. Departementet anførte at «[d]enne grensa byggjer på ei allment akseptert oppfatning av kor stor eigarkonsentrasjon ein kan akseptere av omsyn til yrtings- og informasjonsfridomen.»⁷⁵

Eierskapsgrensene ble i tillegg begrunnet med at et stort mediekonsern vil være et mer interessant oppkjøpsobjekt for utenlandske mediekonsern. Det ble i den sammenhengen vektlagt at eierskapsreguleringen må ha et langsiktig perspektiv, der det tas hensyn til at mediemarkedet stadig blir mer internasjonalt og at eierskap i store mediekonsern raskt kan endre seg.

5.6.2. Krysseierskapsregelen

Paragraf 10 bokstav f angir den såkalte krysseierskapsregelen. Regelen fastslår at betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt normalt vil foreligge når et foretak som kontrollerer 10 prosent eller mer i ett av mediemarkedene (dagspresse, fjernsyn eller radio) blir eier eller deleier i et foretak som inngår i en annen gruppering med kontroll over 10 prosent eller mer innenfor det samme markedet.

Bestemmelsen har sin bakgrunn i at Eierskapsutvalget i NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia*, foreslo at det ikke skulle være anledning for de store aktørene innen dagspressen til å ha eierandeler hos hverandre. Utvalget begrunnet forslaget på følgende måte:

«Det som i andre sammenhenger oppfattes som små eierandeler, kan i disse aktørenes morselskaper gi stor innflytelse, både formelt gjennom representasjon i selskapets styrende organer og reelt selv uten slik representasjon. For å sikre å sikre konkurranse i markedet, og et reelt eiermangfold, mener derfor utvalget at disse tre store aktørene ikke må ha anledning til å kjøpe eierandeler hos hverandre, eller være representert i hverandres styrende organer.»⁷⁶

I Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* la Kultur- og kirke departementet til grunn at krysseierskap mellom store medieselskaper kan gi større innvirkning over de enkelte selskaper enn aksjeposten ellers skulle tilsi:

⁷⁴ Ot.prp. nr. 46 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven)* pkt. 4.1

⁷⁵ Ot.prp. nr. 46 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven)* pkt. 4.1

⁷⁶ NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt. 9.11

«Slike eigartilhøve mellom sentrale aktørar kan difor lettare vere i strid med lovføremålet enn andre former for eigarskap. Krysseigarskap vil normalt redusere incitamentet til konkurranse. [...] Krysseigarskap kan til dømes gi auka tilgang på informasjon om konkurrentane sine strategier, investeringsplanar osv. Tilgang på slik informasjon vil gjere det lettare for selskapa å koordinere si åtferd i marknaden. Krysseigarskap kan difor føre til at konkurrerande føretak ikkje kan reknast som heilt uavhengige marknadsaktørar.»⁷⁷

Departementet anførte i proposisjonen at regulering av krysseierskap er viktig for å kunne sikre minst tre uavhengige aktører i mediemarkedene. Departementet påpekte faren for nedleggelse av nummer to-aviser dersom to av de største avis-konsernene slår seg sammen:

«Departementet viser til at Orkla og A-pressen til saman har om lag 31 prosent av dagspressemarknaden. Utan ein eigen regel om krysseigarskap vil det difor i prinsippet ikkje vere noko i vege for at desse to selskapa slår seg saman, eller at eitt av selskapa kjøper det andre. A-pressen og Orkla konkurrerer i dag på avismarknaden mange stader, mellom anna i Fredrikstad, Moss, Sarpsborg, Hamar og Skien/Porsgrunn. Ei samanslåing av dagspresseinteressene i Orkla og A-pressen vil kunne føre til at avis-konkurransen vert avslutta på desse stadene.»⁷⁸

Videre uttalte departementet i proposisjonen at når det gjelder krysseierskap, blir vurderingen av hvorvidt en eierstilling er i strid med lovens formål mer skjønnsmessig enn tilfellet er ellers i loven. Departementet presiserte at tilsynet ikke skal gripe inn mot oppkjøp eller sammenslåinger som i praksis innebærer etablering av en fjerde stor aktør i markedet. Videre skal tilsynet heller ikke gripe inn mot oppkjøp eller sammenslåing av to store uavhengige aktører dersom det er flere enn tre store uavhengige aktører i markedet. Departementet uttalte at inngrep først og fremst vil være aktuelt der hvor oppkjøpet innebærer at de aktuelle foretakene ikke lenger kan regnes som uavhengige av hverandre. Dette innebærer at inngrep i utgangspunktet kun er aktuelt når krysseierskapet er på morselskapsnivå; «[...] der sentrale avgjerder for heile mediekonsernet vert tekne.»⁷⁹ Departementet presiserte også at det ikke bør gripes inn mot rene finansielle investeringer som ikke gir innsyn og påvirkningskraft over selskapet.

5.6.3. Multimedieeierskapsreglene

I tillegg til de nasjonale grensene for eierskapskonsentrasjon innenfor ett mediemarked (monomedie-konsentrasjon), inneholder loven nasjonale regler for eierskapskonsentrasjon innenfor flere mediemar-

⁷⁷ Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4.3

⁷⁸ Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4.3

⁷⁹ Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4.3

keder (multimedieeierskap). Lovens § 10 bokstav d angir at betydelig eierstilling normalt vil foreligge ved kontroll med en andel på 30 prosent eller mer i ett av markedene (dagspresse, fjernsyn eller radio) og 20 prosent eller mer i et av de andre markedene. Ved multimedieeierskap i alle tre markedene, angir § 10 bokstav e at betydelig eierstilling normalt vil foreligge ved kontroll med en andel på 20 prosent eller mer i hvert av markedene.

I Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* åpnet Kultur- og kirke departementet for at inngrepsfullmakten kunne komme til anvendelse ved multimedieeierskap på bakgrunn av en konkret vurdering. I merknadene til inngreps hjemmelen uttalte departementet:

«Ved den totalvurderingen av eierstilling i mediebransjen som forutsettes foretatt, er det ikke bare eksisterende eierposisjoner i samme mediesektor som vil telle med. Dersom erverver f. eks. er et kringkastingsforetak, bør foretakets eventuelle eierposisjoner i andre mediesektorer som dagspresse eller elektroniske medier også trekkes inn i vurderingen [...]»⁸⁰

Departementet åpnet for en skjønsmessig regulering av multimedieeierskap, som innebar at terskelverdien innenfor hvert enkelt mediemarked kunne bli nedjustert dersom erververen hadde eierinteresser i andre mediemarkeder: «Enkelte ganger kan inngrepskriteriet være oppfylt selv om 1/3 terskelen på nasjonalt plan ikke er overskredet. Kriteriet om betydelig eierposisjon kan være oppfylt [...] når erverver har omfattende eierinteresser i andre former for meningsbærende medier (multimediekonsentrasjon).»⁸¹

I høringsnotatet forut for lovendringen i 2004, nevnte departementet TV 2s oppkjøp i Kanal 24 som et eksempel på økt eierkonsentrasjon på tvers av mediesektorene. Departementet mente utviklingen i retning av konvergens og etablering av såkalte «mediehus», kunne gjøre multimediekonsentrasjon vanligere: «Departementet meiner difor at det er naudsynt med reglar som kan hindre aktørar som alt er dominerande i ein mediemarknad i å bli dominerande òg i andre mediemarknader.»⁸²

I høringsnotatet tok departementet utgangspunkt i den faktiske situasjonen i mediemarkedet på daværende tidspunkt, og foreslo på denne bakgrunnen spesifikke terskelverdier for de ulike markedene. Ved multimedieeierskap i to markeder foreslo departementet en grense på 30 prosent i ett marked og 20 prosent i et annet. Ved multimedieeierskap i tre markeder, foreslo departementet at grensene gikk ved

20 prosent i ett marked, 15 prosent i marked nummer to og 10 prosent i nummer tre. Den praktiske tilnærmingen var også bakgrunnen for eierskapsgrenser i tre markeder.⁸³

Kultur- og kirke departementet gikk derfor inn for å innføre egne terskler for multimediekonsentrasjon ved lovfesting i 2004, etter en modell med på forhånd fastsatte grenser for de tre markedene som var definert i loven. Behovet for regulering ble i Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* begrunnet på følgende måte:

«Marknads- og opinionsmakta til ein medieaktør vert større jo fleire medium han er involvert i. Det er difor viktig å sjå eigarskap innanfor ulike mediemarknader i samanheng. Dei seinare åra har vi sett ei klar utvikling mot eigarintegrering på tvers av mediesektorene. Omsynet til mediemangfald og yringsfridom tilseier etter departementets vurdering difor at det bør fastsettast eigne grenser for multimedieigarskap.»⁸⁴

Det fremgår av proposisjonen at departementet ideelt sett ønsket en mer integrert reguleringsmodell:

«Eigarskap innanfor ulike mediemarknader bør i størst mogleg grad sjåast i samanheng. Det ideelle hadde difor vore ein modell der påverknadskrafta over publikum kunne målast uavhengig av medium. Dette føreset at marknadsmakt innanfor ulike mediemarknader kan summerast til eitt samla prosenttal som dekkjer heile mediesektoren. Storbritannia har vurdert dette, men funne at det følgjer store praktiske problem med ein slik modell som dei kallar «share of voice.»⁸⁵

I forhold til forslaget i høringsnotatet, gikk departementet imidlertid inn for å justere opp tersklene for tre markeder, med følgende begrunnelse:

«Når det gjeld framlegget om grenser for eigarskap innanfor tre mediemarknader er departementet einig med dei av høyringsinstansane som meinte at framlegget i høringsnotatet var noko for strengt. Departementet meiner at kontroll med inntil høvesvis 20 prosent, 15 prosent og 10 prosent i tre mediemarknader til saman neppe vil kunne gje ein marknads- eller opinionsmakt som kan truge mediemangfald og yringsfridom. Departementet gjer difor framlegg om å setje grensa for kontroll i den andre og tredje marknaden noko høgare, til 20 prosent. Dette vil innebære same grense i alle marknadene.»⁸⁶

Departementet ga uttrykk for at fastsettelsen av tersklene kunne fremstå som noe vilkårlig, noe som var

80 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4

81 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.7.4

82 Kultur- og kyrkjedepartementet: *Høringsnotat om endringar i medieeigarskapslova* av 9. januar 2004 pkt. 5.7.3

83 Kultur- og kyrkjedepartementet: *Høringsnotat om endringar i medieeigarskapslova* av 9. januar 2004 pkt. 5.7.5

84 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4.4.4

85 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4.4.2

86 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4.4.4

en kostnad med modellen som ble valgt. Imidlertid mente departementet at utgangspunktet måtte være hvilke eierkonstellasjoner ulike grenser kunne åpne for, og mulige konsekvenser av disse konstellasjonene for lovformålet.⁸⁷

5.6.4. Regionale eierskapsgrenser

Lovens § 11 fastslår at betydelig eierstilling i mediemarkedet regionalt normalt anses å foreligge ved kontroll med en andel på 60 prosent eller mer av det samlede dagsopplaget av region- og lokalaviser i en medieregion.

I Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* viste Kultur- og kirkedepartementet til at Eierskapsutvalget ikke fant å ville foreslå regulering på regionalt og lokalt nivå.⁸⁸ Videre refererte Departementet til høringsnotatet, der departementet til tross for Eierskapsutvalgets anbefaling, tok til orde for at det kunne foretas inngrep mot erverv når det utfra et lokalt eller regionalt perspektiv var nødvendig for å ivareta lovens formål.⁸⁹ I vurderingen av spørsmålet gikk departementet inn for at også lokale og regionale virkninger burde inkluderes og vektlegges i tilsynsorganets prøving av et erverv, men erkjente samtidig at vurderingen av motstridsspørsmålet på lokalt nivå kunne bli mer sammensatt enn på nasjonalt nivå:

«På det lokale eller regionale plan kan det nok derfor lett oppstå situasjoner der et erverv som isolert sett fremstår som uønsket, likevel bør aksepteres fordi ervervet vil tilføre bedriften den kapital og kompetanse som er nødvendig for å overleve. I tillegg kan selve saken ha en så liten betydning for lovens formål at inngrep bør unnlates [...]»⁹⁰

Når det gjelder spørsmålet om regulering av nærkringkasting (nå lokalkringkasting), viste departementet til forbudet som den gang fantes i nærkringkastingsforskriften til kringkastingsloven mot at én aktør kunne kontrollere mer enn 1/3 av det totale nærkringkastingsmarkedet. Departementet mente av den grunn det neppe ville bli aktuelt for tilsynsorganet å gripe inn mot erverv av andeler i nærkringkasting under henvisning til nasjonale markedsandeler, men anså det «[...] imidlertid som naturlig at tilsynsorganet i forbindelse med erverv i nærkringkasting vurderer virkninger på lokalt og regionalt nivå [...]»⁹¹

Da lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting trådte i kraft i 1999, var det ikke fastsatt

grenser på regionalt eller lokalt nivå i loven, og det fremgikk heller ikke av forarbeidene hvor eierskaps-grensene burde gå i regionale og lokale markeder.

I Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* gikk Kultur- og kirkedepartementet for det første inn for å oppheve reguleringen på lokalt nivå, og viste til begrunnelsen som ble gitt i høringsnotatet:

«Departementet viste til at inngrep mot oppkjøp av verksemder er eit sterkt reguleringstiltak og at omsynet til proporsjonalitet difor talar for å rette reguleringa mot marknader som er relativt store og viktige. Det vart dessutan lagt stor vekt på at det i dei fleste tilfella vil finnast regionale medium som kan dekkje større lokale saker innanfor sin region. Departementet viste òg til at eit fleirtal i Stortinget⁹² gjekk inn for å oppheve høvet til å gripe inn mot eigarskapskonsentrasjon på lokalt nivå.»⁹³

Videre viste departementet i proposisjonen til sin samlede vurdering i høringsnotatet, som konkluderte med at reguleringen på regionalt nivå burde opprettholdes:

«For det første viste departementet til at nasjonale eigarskapsgrenser åleine ikkje kan sikre folket eit medietilbod som gir ei balansert og mangfaldig dekning av lokale saker. Departementet vurderte det dessutan slik at det ikkje var usannsynleg at ei oppheving av regional regulering kan føre til at dei viktigaste medieføretaka innanfor ein region etter ei tid vil kunne bli samla på ei hand. Dette kan gjere det vanskelegare for uavhengige aviser og kringkastarar å drive, og for nye aviser å etablere seg. Redusert regional konkurranse kan også gå ut over kvaliteten på medieprodukta. Regional konsentrasjon kan dessutan føre til redusert innhaldsmangfald, til dømes ved at ein aktør etablerer omfattande fellesproduksjon av redaksjonelt stoff for å oppnå stordriftsfordelar. Departementet la òg stor vekt på at dersom fråveret av regulering viser seg å få uønskte konsekvensar for yringsfridom og mediemangfald, vil det i praksis vere nærmast uråd å reversere utviklinga i etterkant.»⁹⁴

I vurderingen drøftet departementet hvorvidt andre tiltak kunne sikre regionalt mediemangfold; lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten, pressestøtten, innholdsregulering i kringkasting (f.eks. NRKs distriktssendinger), konsesjonskrav for drift av lokal-

87 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4.4.4

88 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.7.7

89 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.7.7

90 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.7.7

91 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.7.6

92 I Innst. S. nr. 142 (2001-2002) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om i yringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken gikk et flertall av partiene i komiteen, med unntak av Ap og SV, inn for å oppheve reguleringen både på lokalt og regionalt nivå, uten at dette ble nærmere grunn-gitt.

93 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 3.1.2

94 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 3.1.2

kringkasting og konkurranseloven. Departementet konkluderte i proposisjonen med at det er nødvendig å opprettholde reguleringen på regionalt nivå:

«Departementet meiner etter ei samla vurdering difor at det er naudsynt å oppretthalde ei regulering på regionalt nivå. Departementet legg avgjerande vekt på at dei nasjonale eigarskapsgrensene aleine ikkje kan sikre innbyggjarane eit medietilbod som gir ei balansert og mangfaldig dekning av lokale saker. Utan regionale eigarskapsgrenser vil ein risikere at alle dei media som omtaler hendingar og politiske spørsmål i ein region, og som her fungerer som forum for debatt og meningsutveksling, vil ha same eigar. Dessutan legg departementet til grunn at ingen andre alternativ kan sikre eit regionalt mediemangfald på ein fullgod måte [...]»⁹⁵

Departementet gikk imidlertid inn for å erstatte den skjønsmessige inngrepshjermelen med et system med regionale grenser, med begrunnelsen at dette ville gi et klart og pålitelig system for aktørene. Det ble også vektlagt at flertallet av høringsinstansene hadde støttet dette forslaget i høringen. Samtidig påpekte departementet:

«Det er sjølvsagt grenser for kor mange medieaktørar dei regionale publikums- og annonsemaknadene kan bere. Mange regionale medium driv i dag innanfor tronge økonomiske rammer. Departementet strekar difor under at også med eit system med klare grenser, må eit oppkjøp i tillegg vurderast opp mot lovføremålet. I denne vurderinga må tilsynet mellom anna leggje vekt på om det er fare for at føretaket kan bli lagt ned eller utarma på sikt. Faren for nedlegging må vege svært tungt mot inngrep, sjølv der ei regional grense for eigarskap er passert.»⁹⁶

Når det gjelder fastsettelsen av grensen på 60 prosent, refererte departementet i proposisjonen til høringsnotatet. Departementets begrunnelse for at grensen var satt så høyt, var blant annet at de regionale mediemarkedene har færre medier og færre alternative eiere.⁹⁷ I vurderingen av spørsmålet la imidlertid departementet til grunn at en høyere andel ville være strid med lovens formål:

«På lengre sikt kan eigarkonsentrasjon over dette nivået gjere det vanskeleg å oppretthalde eit mediemangfald på regionalt nivå. Når grensa ikkje vert sett lågare, er det mellom anna av di dei økonomiske føresetnadene for mangfald er mindre i ein så vidt liten marknad og av di den regionale eigarkonsentrasjonen mange stader er relativt langt komen.»⁹⁸

95 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting pkt. 3.1.4

96 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting pkt. 3.2

97 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting pkt. 3.3

98 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting pkt. 3.3

Departementet foreslo ikke egne eierskapsgrenser for de regionale radio- og fjernsynsmerkene, med begrunnelsen at lokalkringkasting ikke har den samme rollen som lokalaviser når det gjelder informasjonstilførsel og ytringsfrihet.⁹⁹

5.7. Forhåndsklarering

Lovens § 12 fastslår at den som har en aktuell interesse i å få avklart om det vil bli aktuelt med inngrep mot erverv etter § 9, kan melde ervervet til Medietilsynet før dette gjennomføres. Formålet med bestemmelsen er å gi aktørene større grad av forutsigbarhet, ved at partene i en transaksjon gis mulighet til å få avklart om det vil bli foretatt inngrep før det inngås endelig avtale om gjennomføring av transaksjonen.¹⁰⁰ Det fremgår av Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* at «[d]et må imidlertid være en forutsetning at avtaleforhandlingene mellom partene i det alt vesentlige er sluttført, slik at det kan fremlegges en ferdigforhandlet avtale for tilsynsorganet hvor det ikke gjenstår noen vesentlige åpne spørsmål».¹⁰¹ En utenforståendes generelle interesse i få klarhet i om det vil bli foretatt inngrep, gir dermed ikke grunnlag for anmodning om forhåndsklarering.¹⁰² Når en aktør ber om forhåndsklarering av et erverv, er det gitt en frist på 30 dager for tilsynet til å varsle aktøren om at et inngrep kan bli aktuelt.

5.8. Meldeplikt

Lovens § 13 første ledd angir at enhver plikter å gi Medietilsynet og Medieklagenemnda de opplysninger tilsynet eller klagenemnda krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven. Hensikten er blant annet at Medietilsynet skal kunne få all informasjonen det trenger for å vurdere om vilkårene for inngrep er til stede.

Etter bestemmelsens tredje ledd kan Medietilsynet gi en aktør stående pålegg om å sende melding om eventuelle erverv av aksjer eller andeler i foretak som nevnt i § 3. Slike pålegg kan ikke gis for mer enn tre år av gangen. Meldeplikt kan også pålegges andre enn medieforetak.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* at departementet mente en generell obligatorisk meldeplikt for erverv som kan omfattes av loven, ville medføre unødvendige administrative konsekvenser for tilsynsorganet og markedsaktørene.¹⁰³ Isteden anbefalte departementet en hjemmel som ga tilsynsorganet anledning til å pålegge enkelte eiere melde-

99 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting pkt. 3.3

100 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting pkt. 2.8

101 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting pkt. 4

102 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting pkt. 4

103 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting pkt. 2.14

plikt gjennom enkeltvedtak. I proposisjonen nevnte departementet to eksempler på situasjoner som kan gjøre det aktuelt å pålegge meldeplikt; dersom «[...] en aktør nærmer seg en posisjon som kan gjøre inngrep ved nye erverv aktuell, eller i forbindelse med omorganiseringer av de formelle eierrelasjoner innenfor en aktør».¹⁰⁴

104 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.14

6. Mediemarkedene

6.1. Mediekonsernene¹⁰⁵

I det følgende gis en oversikt over de største mediekonsernene i Norge.

6.1.1. A-pressen

A-pressens virksomhet omfatter hovedsakelig lokale medier, digitale medier og trykkerier. Inntil januar 2012 hadde A-pressen også eierinteresser i nasjonalt fjernsyn gjennom sin andel på 50 prosent i TV 2 Gruppen. Samlet når A-pressens 49 aviser omtrent halvparten av den voksne befolkningen i Norge. A-pressen driver også seks trykkerier i Russland. Omsetningen i 2010 var totalt 4,6 milliarder kroner. Ved utgangen av 2010 hadde A-pressen 2 767 årsverk, hvorav 427 arbeidet i Russland og 377 i TV 2.

I desember 2011 inngikk A-pressen avtale med det britiske selskapet Mecom Europe om kjøp av Edda Media. På tidspunktet for publisering av arbeidsgruppens rapport er saken under behandling hos Medietilsynet og Konkurransetilsynet.

6.1.2. Berner Gruppen

Berner Gruppen driver Dagbladet, DB Medialab, Berner New Media og Publish Lab. DB Medialab driver portalen Dagbladet.no og har i tillegg en eierpost på 50 prosent i selskapet Start Network, som driver portalen start.no. Berner Gruppen har en eierpost på 20,5 prosent i NHST, som blant annet gir ut Dagens Næringsliv. I tillegg til medievirksomhet driver Berner Gruppen også med eiendom. Trykkerivirksomheten ble nedlagt i 2011.

Avisen Dagbladet er Berner Gruppens klart største virksomhet, og nettavisen Dagbladet.no passerte i 2010 en million daglige lesere. I 2010 omsatte Berner Gruppen for 991,6 millioner kroner, og antall årsverk ved utgangen av året var 297.

6.1.3. Edda Media

Edda Media er det tredje største avisbaserte selskapet i Norge, og virksomheten omfatter 88 redaksjonelle publikasjoner (83 i Norge). Av disse er det 36 avistitler, 45 nettaviser og digitale nisjeprodukter og én lokalradiostasjon. Edda Media har også egne trykkerier og lokale distribusjonsnettverk. I 2010 hadde Edda Media en omsetning på 2,2 milliarder kroner og 1350 ansatte (uten distribusjon).

6.1.4. Egmont

Det danske mediekonsernet Egmont er aktivt i mer enn 30 land og på en rekke medieplattformer. Egmont produserer blant annet magasiner, bøker, film, TV-programmer, tegneserier, skolebøker, spill

og konsoller. I januar 2012 overtok Egmont A-pressens eierandel i TV 2 Gruppen og eier nå hele dette selskapet. Den norske virksomheten inkluderer for øvrig Egmont Serieforlaget, Egmont Nordisk Film, Egmont Hjemmet Mortensen, Cappelen Damm i Norge og bokhandlerkjeden Tanum. Den totale omsetningen i 2010 var på 1 420 millioner euro, mens antall ansatte på verdensbasis var 6 500.¹⁰⁶

6.1.5. Mentor Medier

Av Mentor Mediers ulike medievirksomheter er avisene Vårt Land og Dagsavisen de to største. Avisen Dagen i Sverige er også en del av Mentor Mediers portefølje, sammen med avisene/magasinerne Ukeavisen Ledelse, Økonomisk Rapport, Kultmag, Mandag Morgen, TV-Guiden Programbladet og Klar Tale. I tillegg driver selskapet virksomhet innen TV-produksjon, forlag og IT-utvikling, samt ulike tjenesteytelser knyttet til mediebransjen som systemløsninger, abonnements- og løssalgsservice og transport og distribusjon. Mentor Medier hadde en omsetning på 456 millioner kroner i 2010, og antall årsverk i konsern og morselskap var 315.

6.1.6. Modern Times Group (MTG)

Det svenske mediekonsernet MTG er en stor internasjonal aktør innenfor radio- og fjernsynsvirksomhet. MTG eier fri- og betal-TV-operatøren Viasat Broadcasting, som er den største operatøren på dette området i Skandinavia og Baltikum. Gjennom fjernsynsvirksomhet i 33 land over hele verden når Viasat totalt 125 millioner mennesker. MTG driver også det største kommersielle radionettverket i Norden, og er hovedaksjonær i Russlands største uavhengige kringkaster CTC Media.

En rekke TV-kanaler i MTGs portefølje er tilgjengelige for norske seere. Det gjelder for det første de to fri-TV-kanalene TV3 og Viasat4, og for det andre en rekke betal-TV-kanaler; Viasat Sport-kanalene og TV1000-kanalene, samt Viasat History, Viasat Explorer, Viasat Nature og Viasat Crime. Videre eier MTG den norske nasjonale kommersielle allmennkringkasteren P4, som har konsesjon til å sende i FM-nettet. MTG eier også de kommersielle lokalradiostasjonene P5, som har konsesjon til 24/7-drift i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim, og dessuten sender til hele landet i DAB-nettet. I tillegg har MTG eierinteresser i enkelte andre kommersielle radiostasjoner. MTGs omsetning i 2010 var på 13,1 milliarder svenske kroner, og konsernet hadde ved utgangen av 2010 2 650 ansatte.

¹⁰⁵ Redegjørelsen for mediekonsernenes virksomhet er basert på Medietilsynet (2011): *Økonomi i norske medievirksomheter 2006-2010* og informasjon på selskapenes egne nettsider

¹⁰⁶ Kilde: www.wikipedia.com

6.1.7. Norges Handels- og Sjøfartstidende (NHST Media Group)

NHST utgir avisen Dagens Næringsliv, som er Norges største avis på papir og nett med generelt nyhetsstoff fra næringslivet. Videre har NHST en eierpost på 60 prosent i selskapet IntraFish Media, som gir ut avisen Fiskeribladet Fiskaren. NHST eier videre en rekke publikasjoner på papir og nett med et næringsrettet fokus, der flere er verdensledende på sine felt. I tillegg har NHST en global nautisk kartvirksomhet. I 2010 hadde konsernet en omsetning på 1,1 milliarder kroner og 604 årsverk.

6.1.8. NRK

Den statlige, lisensfinansierte allmennkringkasteren NRK opererer på radio, fjernsyn og Internett. Vedtekten og NRK-plakaten legger føringer for hvordan NRK kan utforme sitt allmennkringkastingstilbud på samtlige medieplattformer. Fjernsynstilbudet består av kanalene NRK1, NRK2 og NRK3/NRK Super, mens radiotilbudet omfatter tre hovedkanaler og en rekke nisjekanaler. NRK har hovedkontor i Oslo og i tillegg mediehus i Trondheim, Bergen og Tromsø, samt 12 distriktskontorer. NRK.no, som har vært reklamefritt siden høsten 2010, er et av de største norske redaksjonelle nettstedene.

NRKs kommersielle virksomhet drives gjennom NRK Aktivum, som er et heleid datterselskap. Sammen med TV 2 Gruppen og Telenor eier NRK Aktivum en tredjedel av RiksTV og NTV. NRK Aktivum hadde i 2010 en omsetning på 234 millioner kroner, mens NRK hadde en omsetning på 4,8 milliarder kroner (inkl. NRK Aktivum). Ved utgangen av 2010 var det ca. 3 500 årsverk i NRK.

6.1.9. Polaris Media

Polaris Media ble etablert høsten 2008 gjennom sammenslåingen av Adresseavisen-konsernet og Harstad Tidende Gruppen. Polaris Media er Norges fjerde største medieselskap innenfor avisdrift, og de største avisene etter opplag er Adresseavisen, Sunnmørsposten, Romsdals Budstikke og Harstad Tidende. Konsernet utøver virksomheten gjennom fem hoveddatterselskaper; Adresseavisen Gruppen, Harstad Tidende Gruppen, Polaris Media Nordvestlandet, Polaris Trykk og Polaris Eiendom. Nedslagsfeltet er hovedsakelig Nordvestlandet, Trøndelag og i de nordligste fylkene. Polaris Media hadde i 2010 en omsetning på 1,8 milliarder kroner. Antall ansatte ved utgangen av året var 1 559, inkludert 533 avisbud.

6.1.10. ProSiebenSat.1/SBS

Det tyske selskapet ProSiebenSat.1 er Europas nest største kringkastingsaktør og når ut til mer enn 78 millioner husstander. Kjernevirksomheten er reklamefinansiert fjernsyn, men selskapet har også virksomhet innenfor en rekke relaterte områder som Internett og radio. ProSiebenSat.1 eier SBS Broadcast, og derigjennom TV-kanalene TVNorge, FEM,

MAX, The Voice TV og VOX (fra januar 2012) som retter seg mot et norsk publikum. Gjennom eierskapet i SBS eier videre ProSiebenSat.1 den nasjonale kommersielle allmennkringkasteren Radio Norge, som har konsesjon til å sende i FM-nettet. I tillegg eier selskapet lokalradiostasjonene Radio 1 og The Voice, som har konsesjon til 24/7-drift i FM-nettet. ProSiebenSat.1 har 5 000 medarbeidere i 14 land, og omsetningen i Norge i 2010 var på ca. 870 millioner kroner.

6.1.11. Schibsted

Det skandinaviske mediekonsernet Schibsted har hovedkontor i Norge, og den største delen av virksomheten befinner seg i Norge og Sverige. I Norge eier Schibsted seks av de ti største papiravisene (VG, Aftenposten, Aftenposten Aften, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen), flere av de største nettavisene og det største nettstedet for rubrikkannonsering (finn.no). Schibsted driver også forlagsvirksomhet og er involvert i produksjoner for film og TV.

Schibsted er etablert i alle nordiske og baltiske land, og har dessuten virksomhet i en rekke andre europeiske land samt i Sør-Amerika og Asia (totalt 25 land). Den internasjonale virksomheten er hovedsakelig konsentrert rundt rubrikkannonser på nett og (gratis) aviser. I 2010 hadde Schibsted en omsetning på ca. 13,8 milliarder kroner, hvorav mediehusene i Skandinavia sto for 9,7 milliarder. Antall ansatte i 2010 var totalt 7 200, og av disse var om lag 4 000 utenfor Norge.

6.1.12. Telenor¹⁰⁷

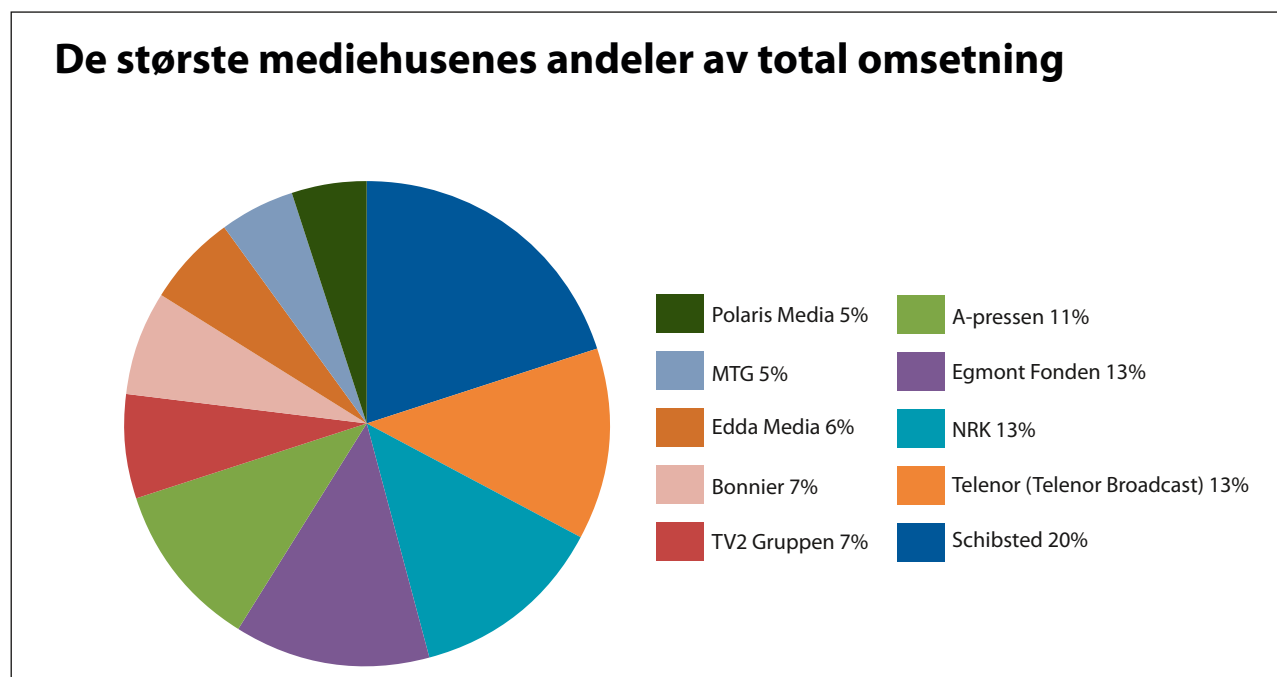
Telenor-konsernet er en internasjonal tilbyder av telekommunikasjonstjenester og tilbyr mobiltjenester i 11 land i Europa og Asia. Den norske delen av konsernet, Telenor Norge, er landets største leverandør av tele- og datatjenester. Kjernevirksomheten er leveranse av bredbånd, mobil, telefoni og kabel-TV til privat- og bedriftskunder. Divisjonen Telenor Media & Content Services (TMCS) under forretningsområdet Telenor Broadcast, har størst relevans i medieeierskaps-sammenheng. Under denne divisjonen er eierskapet i A-pressen (44,2/48,2 prosent¹⁰⁸), RiksTV (33,3 prosent), NTV (33,3 prosent) C More Group (35 prosent) og TV 2 Zebra (45 prosent) organisert. Omsetningen i 2010 var på 95 milliarder kroner. Telenor har 4 800 medarbeidere i Norge, og 31 000 på verdensbasis per tredje kvartal 2011.

6.1.13. TV 2 Gruppen

Virksomheten til TV 2 Gruppen er hovedsakelig TV og multimedia. TV 2s hovedkanal har ikke lenger en

¹⁰⁷ Telenor er ikke majoritetseier i noen norsk medievirksomhet, men tas likevel med på grunn av konsernets brede tilstedeværelse i norske medievirksomheter.
¹⁰⁸ A-pressen har en eierpost på 8,26 prosent i eget konsern. Telenors eierandeler i A-pressen blir 48,2 prosent medregnet denne posten, og 44,2 prosent uten.

Figur 6.1 De største mediehusenes andeler av total omsetning



konsesjonsavtale, men inngikk fra 1. januar 2011 en femårig avtale med staten som gjør kanalen til en formidlingspliktig kommersiell allmennkringkaster.

TV 2 Gruppen driver TV 2, TV 2 Nyhetskanalen, TV 2 Filmkanalen, TV 2 Bliss og TV 2 Premier League, samt nettstedet TV 2.no som blant annet omfatter nett-TV-tjenestene TV 2 Sumo, TV 2 Play og TV 2 Science Fiction. TV 2 Gruppen har videre en eierandel på 55 prosent i TV 2 Zebra AS, som driver kanalene TV 2 Zebra og TV 2 Sport. TV 2 Gruppen har også en eierandel på 33 prosent i RiksTV og NTV, 45 prosent i Biip.no, 33 prosent i Norges Mobil-TV AS og 38 prosent i Stormgeo AS. Mediehuset TV 2¹⁰⁹ hadde i 2010 en omsetning på 2,7 milliarder kroner og 735 årsverk.

6.2. Mediekonsernernes andel av total omsetning

Figur 6.1¹¹⁰ viser andelene av total omsetning i Norge for de ti største mediehusene slik disse er beregnet av A-pressen.

I henhold til figuren er Schibsted største konsern etter omsetning i Norge, med en femtedel av den totale omsetningen. Telenor, NRK og Egmont har videre henholdsvis 13 prosent av omsetningen. Deretter følger A-pressen med 11 prosent, mens de øvrige 5 selskapene i oversikten har 5-7 prosent hver.

6.3. Eierskap i norske medier

Figur 6.2¹¹¹ viser sentrale oppkjøp og andre endringer i det norske mediemarkedet i perioden 2004 til 2010. Som figuren viser, var det få vesentlige eierendringer i starten av perioden, mens det i 2006 var en rekke oppkjøp av betydning. Mecom kjøpte for eksempel Orkla Media i 2006, og det tredje største avis konsernet i Norge ble dermed kjøpt av en utenlandsk eier. Flere av disse oppkjøpene skulle vise seg å legge grunnlaget for nye eierendringer de etterfølgende årene, slik at 2006 kan sies å ha vært utgangspunktet for flere mer overordnede forandringer på eiersiden i det norske medielandskapet.¹¹²

Schibsted kjøpte seg opp til kontroll i hhv. Bergens Tidende og Stavanger Aftenblad i 2006 og 2007. Deretter fulgte sammenslåingen av Harstad Tidende Gruppen og Adresseavisen-konsernet til Polaris Media i 2008.

Et trekk ved utviklingen siden 2006 synes å være at både avishus og kringkasterne har solgt seg ut av kompletterende virksomhet for å frigjøre ressurser

109 Omfatter bl.a. TV 2 Gruppen AS, TV 2 AS og TV 2 Zebra AS.

110 Figuren er hentet fra Fullstendig melding til Konkurransetilsynet vedr. A-pressen AS' kjøp av Mecom Europe AS (Edda Media AS) av 14. januar 2012 s. 12. Kilde: medienorge og selskapene. Figuren inkluderer ikke Berner Gruppen, Mentor Medier, NHST og ProSiebenSat1/SBS. Tall for medievirksomhetenes økonomi i 2011 er ikke tilgjengelige på tidspunktet for publisering av denne rapporten.

111 www.medietilsynet.no og Medietilsynet (2010): *Økonomi og eierskap i norske medievirksomheter 2004–2008* s. 17

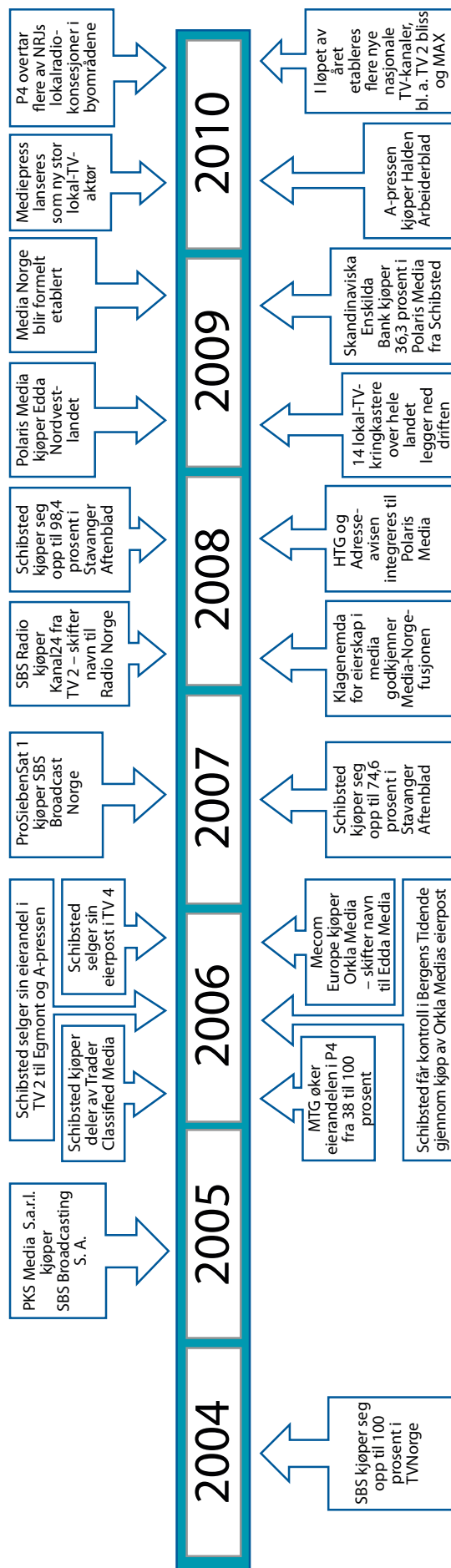
112 Medietilsynet (2009): *Økonomi og eierskap i norske medievirksomheter 2004–2008* s. 17.

til kjernevirksomheten.¹¹³ Schibsted har solgt seg ut av TV 2 og svensk TV4, mens TV 2 har solgt radiostasjonen Kanal 24 (nå Radio Norge).

Et annet trekk ved de siste års utvikling er nedleggelse av en rekke lokalfernsynskringkastere. Nedleggelsene startet høsten 2008 og fortsatte gjennom 2009. Til dels ble nedleggelsene forklart med det tidsmessige sammenfallet mellom finanskrisen og overgangen til digitalt bakkenett for fjernsyn. I ettertid har enkelte lokal-TV-stasjoner startet opp kringkastingsvirksomheten igjen med nye eiere.

I perioden etter tidsrommet som figuren dekker, har det funnet sted ytterligere to erverv av betydning. I desember 2011 inngikk A-pressen avtale med Mecom Europe om kjøp av Edda Media. På tidspunktet for publisering av arbeidsgruppens rapport, er saken under behandling hos Medietilsynet og Konkurransetilsynet. Videre solgte A-pressen sin aksjepost på 50 prosent i TV 2 til det danske mediekonsernet Egmont i januar 2012, slik at Egmont nå er eneieier i TV 2.

Figur 6.2: Viktige erverv og andre endringer 2004 til 2010

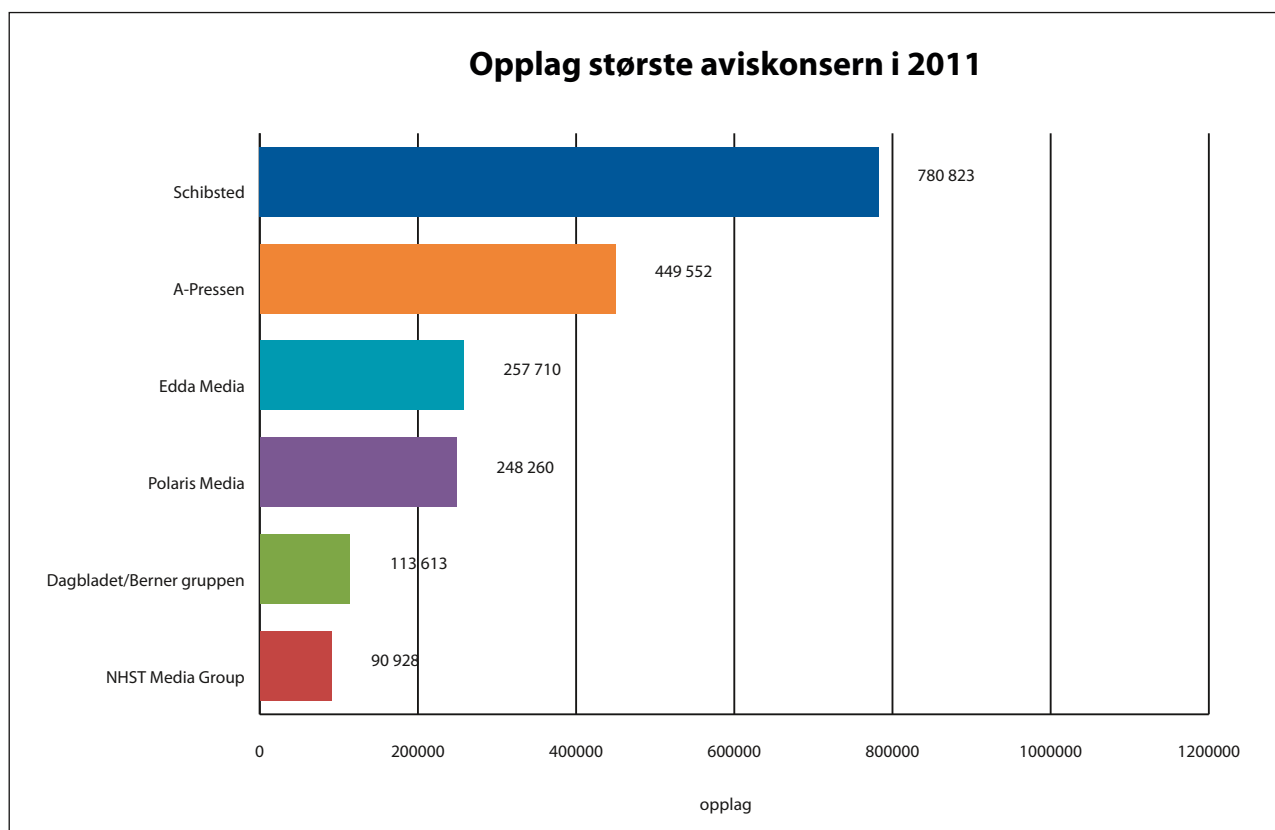


113 Medietilsynet (2010): Økonomi og eierskap i norske medievirksomheter 2005-2009 s. 22

Tabell 6.1 Andeler av nasjonalt opplag for største aviskonsern 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Schibsted	30,7 %	31,0 %	29,1 %	31,1 %	32,2 %	32,2 %	31,2 %	30,1 %	29,5 %
A-pressen	16,5 %	16,2 %	16,0 %	17,0 %	16,9 %	17,9 %	17,6 %	17,5 %	17,0 %
Orkla/Edda Media	16,1 %	16,2 %	15,3 %	12,9 %	12,6 %	13,2 %	10,0 %	10,1 %	9,7 %
Polaris Media	-	-	-	-	-	5,9 %	9,2 %	9,3 %	9,4 %
Øvrige eiere	36,9 %	36,6 %	39,6 %	39,0 %	38,4 %	30,9 %	32,0 %	32,9 %	34,4 %

Figur 6.3



Den følgende redegjørelsen tar først sektorvis for seg eierskap på nasjonalt nivå i markedene for papiraviser, radio, TV og Internett/mobil. Deretter gis en redegjørelse for multimedieeierskap og krysseierskap i mediemarkedene, etterfulgt av en gjennomgang av lokale og regionale mediemarkeder. Avslutningsvis presenteres en beregning av et samlet nasjonalt marked for meningsbærende medier. Kapittel 6.4 gir en redegjørelse for mediemarkeder og eierskap i et internasjonalt perspektiv.

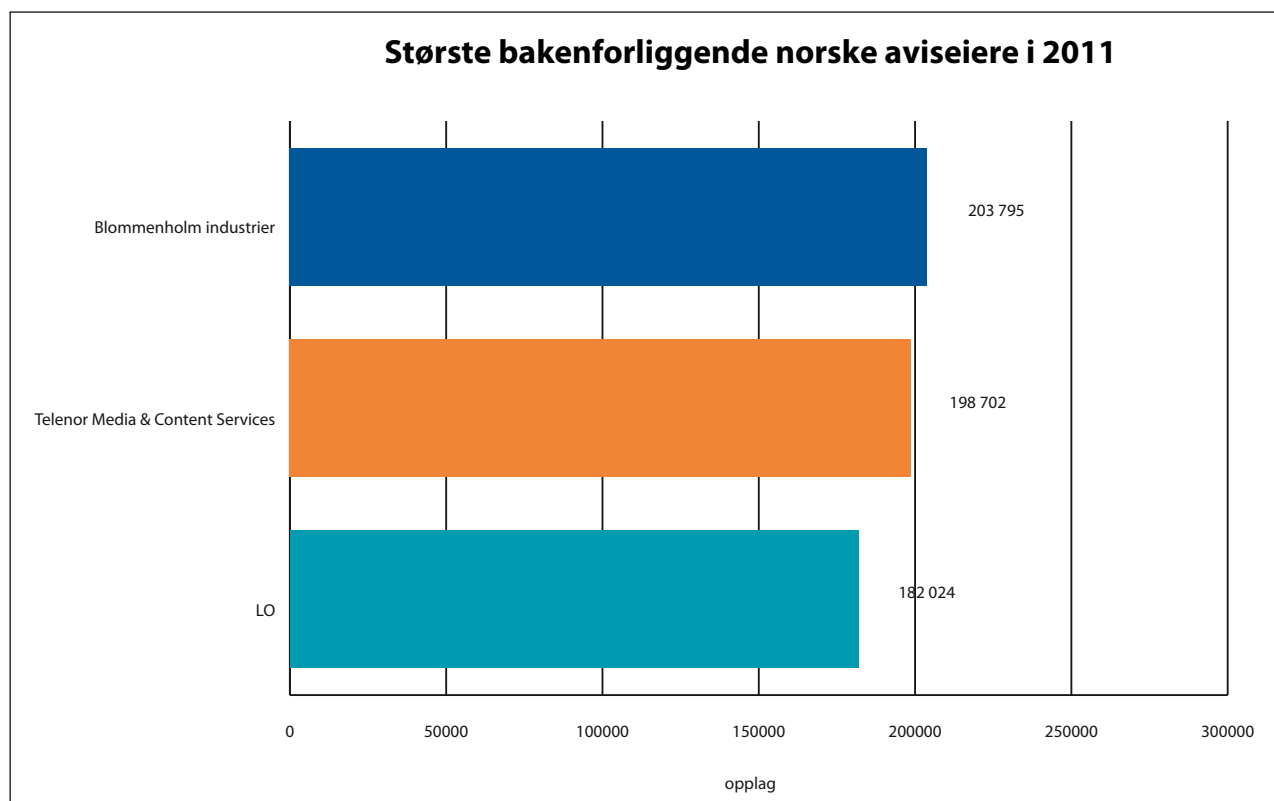
6.3.1. Markedet for papiraviser

Tabell 6.1¹¹⁴ viser de største aviskonsernernes andel av opplaget på nasjonalt nivå i perioden 2003 til 2011.

Tabellen viser for det første at Schibsted har hatt en andel på mer enn 30 prosent i det meste av perioden, med unntak for årene 2005 og 2011. Nedgangen fra 2010 til 2011 skyldes særlig fall i VGs opplagstall. A-pressens andel har også vært forholdsvis stabil i hele perioden og har ligget et sted mellom 16,0 og 17,9 prosent av totalopplaget. De mest markante endringene kan ses hos Orkla/Edda Media, samt «nykommeren» Polaris Media. Som følge av Polaris

¹¹⁴ Eierskapstilsynet (2004): *Årsmelding for 2003* s. 2. Eierskapstilsynet (2005): *Årsmelding for Eierskapstilsynet 2004* s. 3. Medietilsynet (2010): *Økonomi og eierskap i norske medievirksomheter 2004–2008* s. 18 og Medietilsynet (2012): *Eierskapsmelding 2011* s. 10. Medietilsynet benytter offisielle opplagstall fra MBL og LLA som grunnlag for sine beregninger av aviseiernes andeler av opplaget. For gratisaviser deles distribusjonstallet på tre. Se for øvrig Medietilsynet: *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier* av 1. juli 2006 pkt. 3.2.4

Figur 6.4



Medias oppkjøp av Edda Medias aviser på Nordvestlandet i 2009, vokste Polaris' andel av opplaget samtidig som Edda Medias andel sank. De to konsernernes andeler ble dermed omtrent jevnstore. Eierkonsentrasjonen i avis-Norge har deretter vært fordelt på fire konsern, og ikke tre slik situasjonen har vært de siste tiårene. Orkla/Edda Medias andel av opplaget er redusert med 6,4 prosentpoeng i perioden. Samtidig har Polaris Media vokst etter etableringen i 2008, og er nesten jevnstore med Edda Media.

«Øvrige eiere» representerer en betydelig kategori i denne sammenheng, noe som innebærer at mange aviser eies av andre enn de fire største konsernene. Opplagsandelen for denne kategorien har imidlertid vært vekslende, fra toppen i 2005 (39,6 prosent), til bunnen på 30,9 prosent i 2008. Nedgangen fra 2007 til 2008 har sammenheng med etableringen av Polaris Media. Fra 2008 til 2011 har andelen vært stigende, og lå i 2011 på 34,4 prosent.

Figur 6.3¹¹⁵ viser samlede opplagstall for avisene i de seks største aviskonsernene i 2011.

Schibsted eier seks av de ti største papiravisene i Norge, og konsernets 15¹¹⁶ avistitler har samlet et opplagstall på 780 823. Til sammenligning var tallet i 2010 812 885.

115 Kilde: Medietilsynet

116 Inkludert gratisavisen Byavisen Bergen.

Figur 6.4¹¹⁷ viser opplaget som Medietilsynet etter sine beregninger tillegger de tre største bakenforliggende aviseierne; Blommenholm industrier, Telenor og LO.

Blommenholm Industrier har en eierandel på 26,1 prosent i Schibsted, mens Telenor og LO henholdsvis eier 44,2 og 35,7 prosent i A-pressen.¹¹⁸

Som figur 6.5¹¹⁹ viser, var andelen av totalopplaget for norske aviser som Medietilsynet tillegger utenlandske eiere på 25 prosent i 2011.

6.3.2. Markedet for radio¹²⁰

Som tabell 6.2¹²¹ viser, er det tre store aktører i radiomarkedet – NRK, Modern Times Group (MTG) og SBS Broadcast/ProSiebenSat.1 (SBS) – som samlet har kontroll med en vesentlig del av all lyttertid på

117 Kilde: Medietilsynet

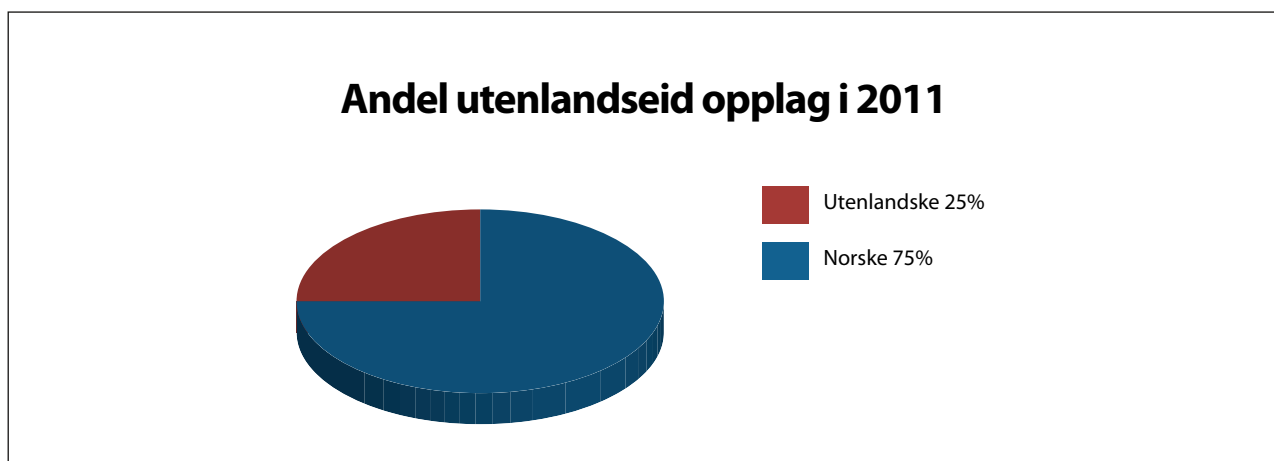
118 Kilde: www.medieregisteret.no

119 Kilde: Medietilsynet

120 Medietilsynet benyttet tidligere lyttertall for radio fra TNS Gallups Forbruker & Media-undersøkelse til å beregne mediekonsernernes eierandeler i radiomarkedet. Fra 2009 har TNS Gallup målt faktisk radiolytting gjennom Portable People Meter (PPM), og Medietilsynet gikk samtidig over til å bruke disse tallene. Medietilsynet har derfor ikke sammenlignbare tall for radiomarkedet før 2009. I PPM måles tid brukt blant alle nordmenn. Tallene inkluderer ikke nisjeradioer og utenlandsk radio, da disse ikke måles gjennom PPM. For en oversikt over lokalradiokanaler som er omfattet, se vedlegg 5. Se også <http://www.tns-gallup.no/?aid=9072497>

121 Kilde: Medietilsynet

Figur 6.5



radio. NRK har den klart største andelen av lyttertiden med hele 62,8 prosent, mens MTG og SBS samlet har omtrent 35 prosent av oppslutningen.

Tabell 6.2 Andeler av oppslutningen for største radiokonsern 2009-2011

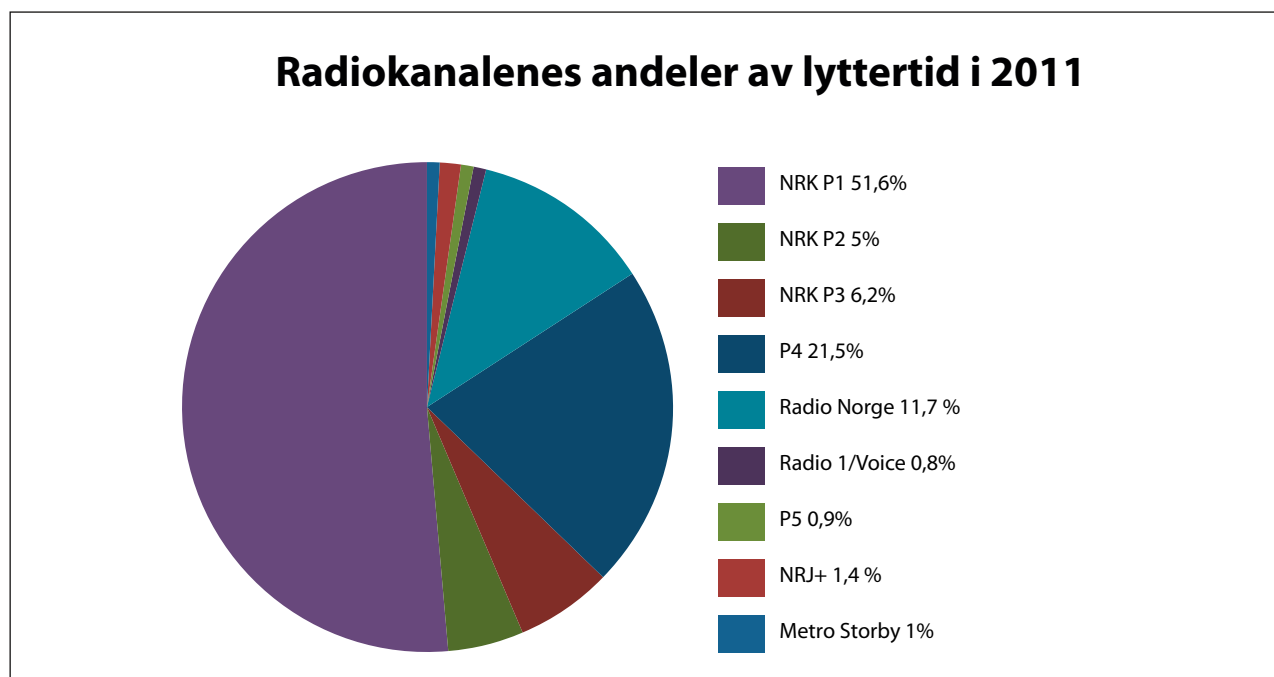
	2009	2010	2011
NRK	63,6 %	66,0 %	62,8 %
MTG	23,1 %	22,0 %	22,4 %
SBS/ProSieben	11,3 %	11,0 %	12,5 %
Andre eiere	2,1 %	2,0 %	2,4 %

Selskapenes andeler av oppslutningen fra 2009 til 2011 kan sies å ligge på et relativt stabilt nivå.

Figur 6.6¹²² viser de enkelte radiokanalenes andeler av lyttertiden. Som det framgår av diagrammet, har P1 klart størst oppslutning med 51,6 prosent. Videre brukes mer enn en femtedel av lyttertiden på kanalen som har nest størst oppslutning, altså P4, mens Radio Norge har en andel på nærmere 12 prosent av lyttertiden.

122 Kilde: Medietilsynet

Figur 6.6



Tabell 6.3 Andeler av nasjonale seertall for største TV-konsern 2003-2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
NRK	43,6 %	44,1 %	43,9 %	43,5 %	41,4 %	37,7 %	39,0 %	40,9 %	41,0 %
TV2	29,5 %	30,0 %	29,6 %	31,4 %	32,3 %	30,1 %	27,9 %	26,5 %	25,6 %
MTG	6,4 %	6,4 %	6,1 %	6,0 %	6,0 %	8,7 %	10,1 %	9,9 %	8,2 %
SBS/ ProsiebenSat. 1	10,3 %	9,5 %	11,0 %	9,9 %	9,6 %	9,9 %	9,5 %	10,0 %	12,1 %
Øvrige eiere	10,2 %	10,0 %	9,4 %	9,2 %	10,7 %	13,6 %	13,5 %	12,7 %	13,1 %

6.3.3. Markedet for fjernsyn

Tabell 6.3¹²³ viser andel av oppslutningen for de største konsernene i TV-markedet fra 2003 til 2011.

Som tabellen viser, er det fire fremtredende aktører i fjernsynsmarkedet i 2011. Ca. 87 prosent av den totale seertiden brukes på kanalene tilhørende NRK, TV 2 Gruppen, MTG og SBS. NRK har den største andelen, med over 40 prosent av oppslutningen. TV 2 har med sine kanaler mer enn en fjerdedel av seertiden. I 2010 var MTG og SBS omtrent jevnstore. I 2011 har imidlertid SBSs andel økt med rundt to prosentpoeng samtidig som MTGs andel har sunket med omtrent det tilsvarende. Kategorien «øvrige eiere» kan sies å være forholdsvis betydelig, med en andel på 13,1 prosent av oppslutningen i 2011.

Tabellen viser noen tendenser i utviklingen de senere årene. NRK har totalt sett tapt andeler, selv om de siste tre

årene kan indikere at trenden har snudd. Etableringen av NRK3/Super er én årsak til den økte oppslutningen. Når det gjelder TV 2, har andelen totalt gått ned ca. fire prosentpoeng fra 2003 til 2011. SBS og MTG har totalt sett økt sin andel av oppslutningen med nærmere to prosentpoeng hver i perioden. Andelen for kategorien «øvrige eiere» har totalt økt med nærmere tre prosentpoeng.

Den generelle tendensen er at de største aktørene i markedet har mistet seere på bekostning av mindre aktører og kanaler. Digitaliseringen av bakkenettet har hatt en sentral betydning for denne utviklingen, ettersom mange etablerte kanaler som tidligere hadde begrenset dekningsgrad, nå kan tas inn av hele befolkningen. I kjølvannet av digitaliseringen har det også blitt etablert en rekke nye TV-kanaler. Som følge av at tilbudet har blitt betydelig utvidet, har konsumet gått i retning av større spredning.

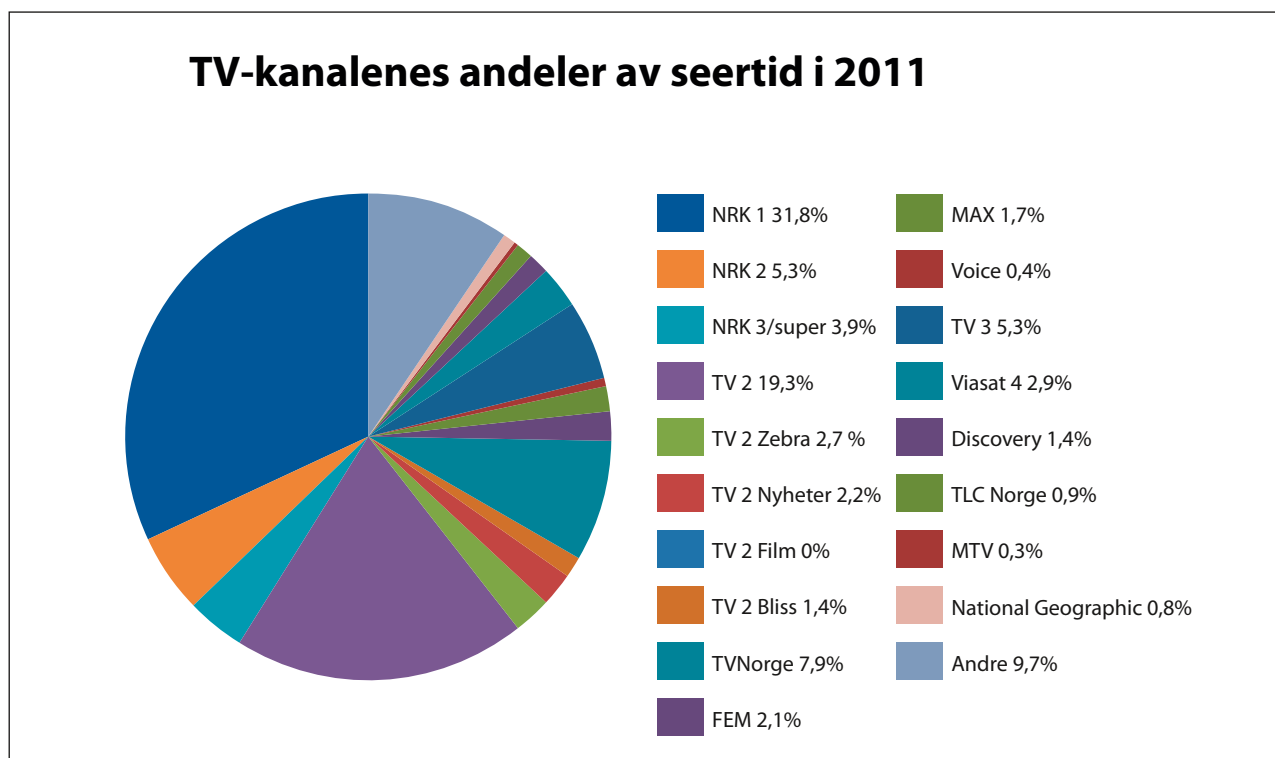
Figur 6.7¹²⁴ viser hvordan TV-seingen fordeler seg på de enkelte kanalene.

Figuren viser at NRK1 har en andel på rundt en tredjedel av oppslutningen og TV 2s hovedkanal omtrent en fem-

123 Eierskapsutredningen (2004): *Årsmelding for 2003* s. 5 Eierskapsutredningen (2005): *Årsmelding for Eierskapsutredningen 2004*, s. 5 Medietilsynet (2010): *Eierskap i norske medier 2009* s. 18 og Medietilsynet (2012): *Eierskapsmelding 2011* s. 12. Medietilsynet benytter TNS Gallups beregninger for TV-kanalenes markedsandeler basert på resultater fra TV-meterundersøkelsen, som grunnlag for beregningene av TV-virksomhetenes andeler av oppslutningen i TV-markedet. I TV-meter-undersøkelsen måles tid brukt blant alle i TV-befolkningen (96,5 prosent). For en oversikt over hvilke TV-kanaler som er omfattet, se vedlegg 4. Se også <http://www.tns-gallup.no/?aid=9072497>

124 Medietilsynet (2012): *Eierskapsmelding 2011* s. 13

Figur 6.7



tedel. Den tredje største kanalen i 2011 er TVNorge med 7,9 prosent, og TV-seingen for øvrig fordeles seg på en rekke kanaler som hver har forholdsvis lav oppslutning.

6.3.4. Internett- og mobil¹²⁵

De foregående avsnittene om eierskap i avis-, radio- og TV-markedet er basert på beregninger som Medie-tilsynet foretar årlig som en del av det lovpålagte tilsynsoppdraget på eierskapsfeltet. Medie-tilsynet foretar normalt ikke tilsvarende beregninger for eierskap i medier på Internett og mobile plattformer, og beskrivelsen av eierskapskonsentrasjon i slike medier vil således ha et annet utgangspunkt.

Det finnes flere ulike metoder for å måle oppslutningen på Internett, og metodene er stadig under utvikling. TNS Gallups Norsk InternettPanel (NIP) måler faktisk bruk av en rekke norske medier på Internett og mobile plattformer for et representativt panel, herunder også tidsbruk.

Tabell 6.4¹²⁶ viser dekningsstall for bruk av Internett fra NIP for 2011. Oversikten viser at de tre mest besøkte norske nettstedene er VG Nett, NRK.no og Dagbladet.no. Etter disse følger tre nettsted som har mindre betydning i medieeierskapsammenheng, og deretter sidene til henholdsvis Aftenposten.no, TV2.no og Nettavisen.

Tabell 6.4 Daglig dekning for de 20 største norske nettstedene i 2011

VG Nett	1.052.000
NRK.no	831.000
Dagbladet.no	764.000
MSN.no	632.000
Finn.no	530.000
Startsiden.no	529.000
Aftenposten.no	428.000
TV2.no	354.000
Nettavisen	344.000
Sol.no	332.000
Blogg.no	271.000
GuleSider.no	269.000
ABC Nyheter	262.000
Kjendis.no	221.000
Klikk.no	165.000
Kvasir.no	156.000
BT.no	155.000
Dinside.no	154.000
E24.no	145.000
Seher.no	128.000

¹²⁵ Hvorvidt medier på Internett og mobile plattformer kan karakteriseres som et eget marked drøftes nærmere i kapittel 10.3.7

¹²⁶ <http://www.kampanje.com/medier/article5952404.ece>. Daglig dekning betyr antall personer som har brukt en mediekanal en gjennomsnittsdag, uavhengig av tidsbruk.

Videre viser tabell 6.5¹²⁷ gjennomsnittlig tid brukt for alle nordmenn på de største nettstedene. Dette er antagelig det målet som likner mest på tallene for seer- og lyttertid brukt for kringkastingsmediene.¹²⁸

Tabell 6.5 Gjennomsnittlig tid brukt blant alle nordmenn på de 20 største nettstedene i 2011

Nettsted	Sekunder
VG Nett	406
NRK.no	286
Dagbladet.no	224
MSN.no	187
Finn.no	165
Startsiden.no	165
Aftenposten.no	137
TV2.no	97
Nettavisen	90
Sol.no	128
Blogg.no	81
Gulesider.no	29
ABCNyheter.no	30
Kjendis.no	19
Klikk.no	26
Kvasir.no	23
BT.no	48
Dinside.no	27
E24.no	22
Seher.no	21

Rekkefølgen på de ti øverste nettstedene er identisk i begge lister, med ett unntak; Sol.no. Målt etter tidsbruk ligger Sol.no høyere på listen enn TV2.no.

Det er kun et mindre utvalg av norske medier som måles i NIP. Når det gjelder små lokale nettaviser, er panelet for lite til at bruken av slike medier kan måles. Det er derfor ikke mulig å foreta totale beregninger av eksempelvis avis konsernernes posisjon på Internett og mobil basert på målingene i NIP. En slik beregning må derfor ta utgangspunkt i andre målemetoder hvor flere medier er inkludert. Imidlertid er det ingen målinger som per i dag inkluderer samtlige norske nettaviser.

For å lage en illustrasjon av styrkeforholdet mellom de ulike aktørene på Internett og mobile plattformer, har arbeidsgruppen hentet inn nettodekningstall¹²⁹ fra TNS Gallup for de medier hvor dette er tilgjengelig per i dag.¹³⁰ Med bistand fra Medietilsynet har gruppen fått utarbeidet en beregning som kan antyde posisjonen til

de største konsernene og mediehusene på Internett og mobile plattformer.¹³¹

Figur 6.8 viser de største konsernernes andel basert på nettodekningen for elektroniske medier.¹³²

I en slik beregning er Schibsted størst, med en andel på 41 prosent av oppslutningen. Berner Gruppen (Dagbladet) er nest størst med 15 prosent, etterfulgt av NRK som har en andel på 9 prosent.

Figur 6.9¹³³ gir en beregning av de største konsernernes andel når man tar utgangspunkt i nettodekningen til digitale nyhetspublikasjoner (aviser på Internett og mobile plattformer).

Som figuren viser, får Schibsted nå en andel på 47 prosent av oppslutningen, mens Berner Gruppen (Dagbladet) får 17 prosent. Den tredje største aktøren er A-pressen, med en andel på 9 prosent av oppslutningen.

6.3.4.1. Globale virksomheters stilling innenfor elektroniske medier i Norge

Globale aktører har en sentral rolle innenfor elektroniske medier. Statistikk som dokumenterer stillingen til globale aktører som Facebook og Google i Norge, er imidlertid vanskelig tilgjengelig. Econ Pöyry (2011)¹³⁴ viser til Alexa.com, hvor man finner følgende oversikt over de 25 mest besøkte nettstedene i Norge:

1. Facebook
2. Google.no
3. Google.com
4. Youtube
5. VG
6. Finn.no
7. Wikipedia
8. Dagbladet
9. Windows Live
10. NRK
11. Yahoo!
12. Aftenposten
13. Blogger.com
14. Twitter
15. TV2
16. Dnbnor.no
17. Yr.no
18. Gulesider.n
19. ABC Startside
20. linkedIn
21. MSN
22. E24
23. Kjendis.no
24. Nettavisen
25. Imdb.com

127 <http://www.kampanje.com/medier/article5952404.ece>; kilde: NIP/TNS Gallup. Tabellen viser tid brukt blant alle i Internettbefolkningen 12+ år (ca. 93 prosent).

128 Imidlertid måles mange flere mediekkanaler gjennom hhv. PPM og TV-meterpanelet, og disse målingene kan derfor si noe om tid brukt totalt på radio og TV. I NIP måles kun norske nettsteder. Tid brukt-tallene viser derfor ikke tid brukt på Internett totalt, men på de kanalene som måles i NIP. Det vil derfor ikke gi et helt korrekt tall dersom man sammenligner tid brukt på de ulike medietypene totalt blant alle i befolkningen.

129 Dette innebærer at TNS Gallup foretar beregninger som tar høyde for dobbeltdekningen for mediekkanaler som både finnes på Internett og mobile plattformer (f.eks. NRK og VG).

130 Se vedlegg 6 for en oversikt over hvilke mediekkanaler som er inkludert i beregningen.

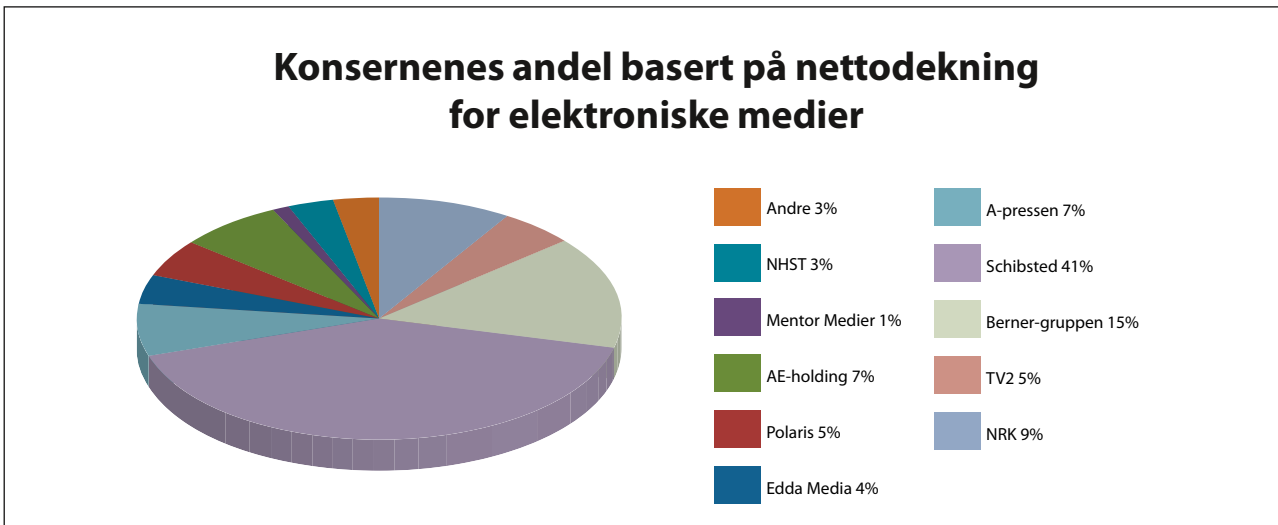
131 AE-Holding inkluderer i dette tilfellet Nettavisen og NA24.

132 Når det gjelder de tradisjonelle kringkasternes elektroniske medier, er kun NRK.no og TV 2.no omfattet.

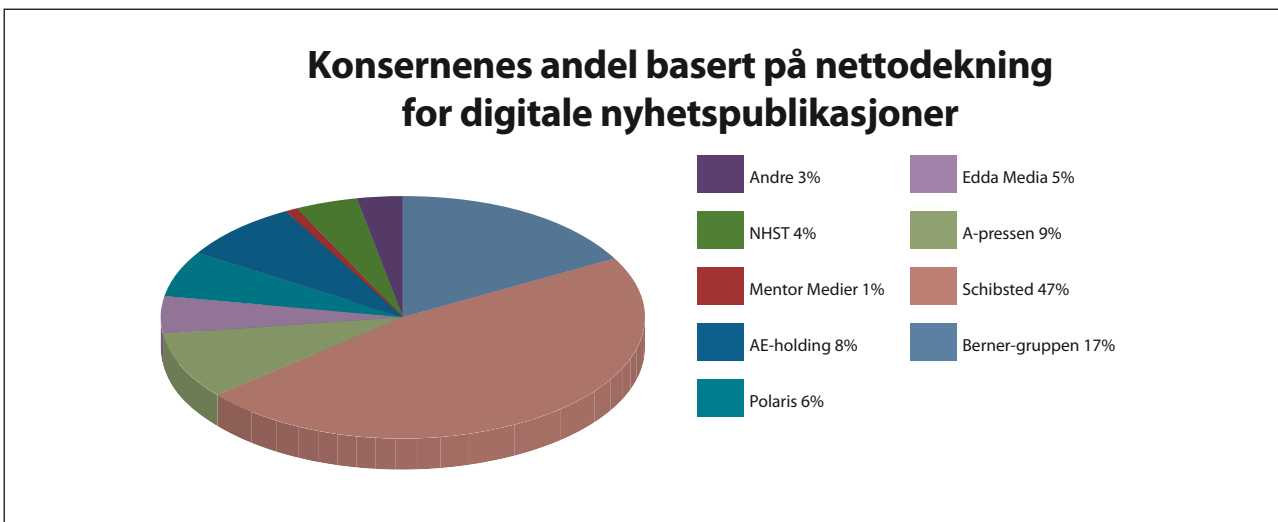
133 Kilde: TNS Gallup (bearbejdet av Medietilsynet)

134 Econ Pöyry (2011): *Faktisk analyse – vertikal integrasjon i mediemarkedene* pkt. 6.1 (tabell 6.3 Oversikt over de mest besøkte nettsidene for Norge), jf. <http://www.alexacom/topsites/countries/NO>

Figur 6.8



Figur 6.9

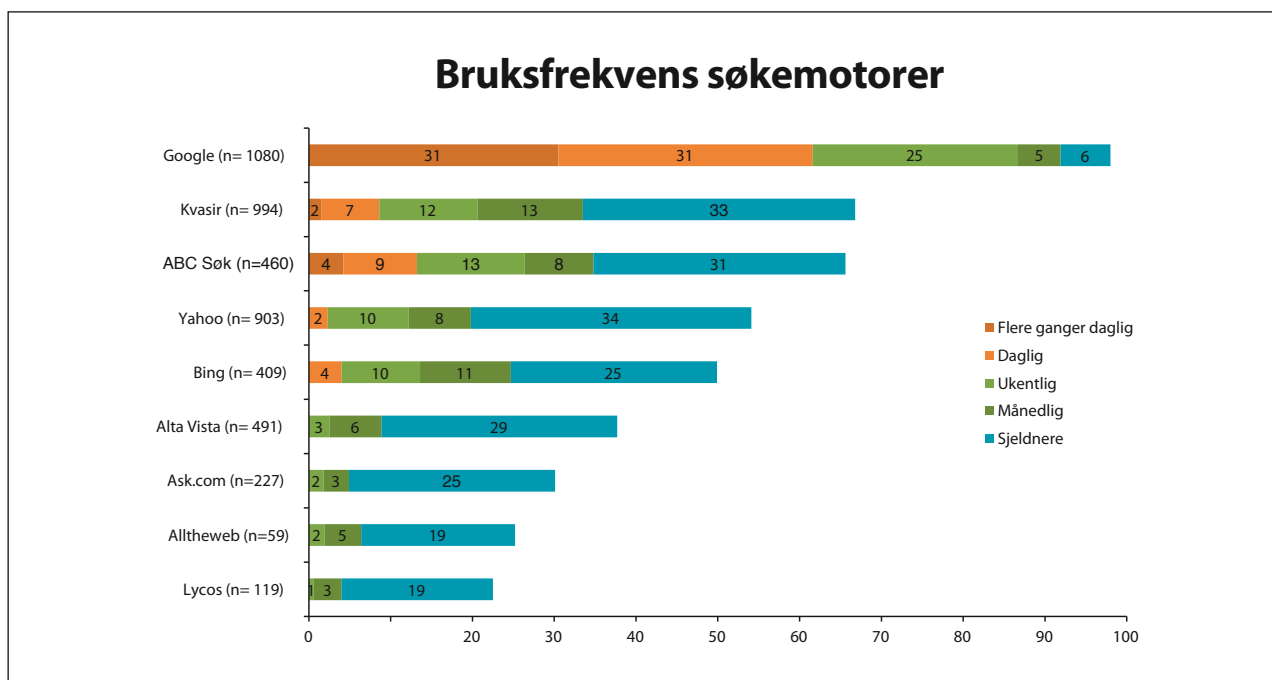


I henhold til Alexas oversikt er det således internasjonale aktører som innehar de fire øverste plassene, mens VG Nett er det femte mest besøkte nettstedet i Norge.

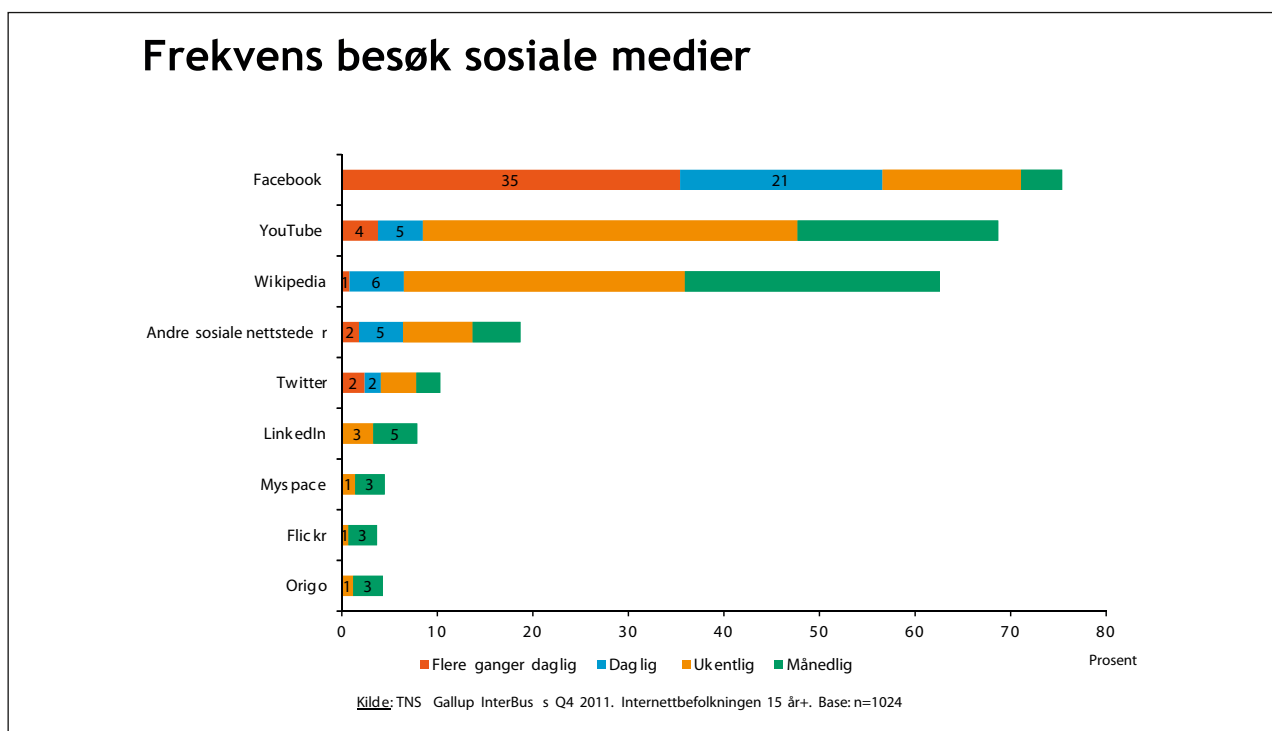
TNS Gallup har imidlertid tall for søkemotorers stilling isolert. Figur 6.10¹³⁵ viser at Google er i en særstilling blant disse.

135 Kilde: TNS Gallup (Interbuss-undersøkelsen)

Figur 6.10



Figur 6.11



Blant de sosiale mediene har Facebook likeledes en sentral posisjon, som figur 6.11¹³⁶ viser.

Også Youtube og Wikipedia er sosiale medier med høy besøksfrekvens i Norge.

6.3.5. Multimedieeierskap

Som redegjort for i kapittel 5 om medieeierskapsloven, inneholder loven begrensninger for multimedieeierskap, det vil si eierskap i flere av de regulerte mediemarkedene.

Figurene 6.12, 6.13 og 6.14¹³⁷ viser Medietilsynets beregninger av de største aktørenes eierandeler innenfor henholdsvis avis-, TV- og radiomarkedet i 2011.

I 2011 er det liten grad av multimedieeierskap (eller såkalt diagonal konsentrasjon) mellom selskaper som eier papiraviser og virksomheter innenfor kringkasting. A-pressen eide inntil januar 2012 50 prosent av aksjene i TV 2, men har nå solgt denne eierposten til Egmont.

På tvers av TV- og radiomarkedene er derimot situasjonen annerledes. Med unntak for TV 2 er de aktuelle aktørene aktive i begge markeder. ProSiebenSat.1/SBS hadde i 2011 en andel på 12,1 prosent av oppslutningen i TV-markedet og 12,5 prosent i radiomarkedet. Den andre store kommersielle aktøren, MTG, hadde kontroll med en andel på 8,2 prosent i TV-markedet og 22,4 prosent i radiomarkedet.

Foruten NRK har ingen aktør en andel på mer enn 30 prosent i noen av markedene, noe som etter medieeierskapslovens § 10 bokstav d kunne være til hinder for oppkjøp av en aktør med en andel på mer enn 20 prosent i et annet marked. Tilsvarende har ingen kommersiell aktør kontroll med mer enn 20 prosent i to ulike markeder, som etter § 10 bokstav e kunne være til hinder for oppkjøp av en aktør med en andel på mer enn 20 prosent i et tredje marked.

Det kan i denne sammenheng også nevnes at konsesjonsbestemmelsene for P4¹³⁸ setter begrensninger på muligheten til samtidig å ha konsesjon til å drive Radio Norge.

6.3.6. Krysseierskap

Den såkalte krysseierskapsregelen setter begrensninger for erverv av eierandeler i andre selskaper innenfor samme mediemarked. Etter regelen anses betydelig eierstilling normalt å foreligge dersom et foretak som kontrollerer 10 prosent eller mer i et

mediemarked, erverver eierandeler i et annet foretak som har kontroll over 10 prosent innenfor samme mediemarked.

I markedet for papiraviser er det kun Schibsted og A-pressen som har en andel på mer enn 10 prosent av opplaget i 2011. Fram til 2011 har i tillegg Orkla/Edda Media hatt en andel på mer enn 10 prosent av det nasjonale opplaget. Polaris Media har etter etableringen i 2008 hatt en økende andel av opplaget, og er i ferd med å nærme seg 10 prosent.

I radiomarkedet har tre aktører; NRK, MTG og SBS, hver kontroll med mer enn 10 prosent av oppslutningen i 2011. Videre har tre av aktørene i TV-markedet (NRK, TV 2 og ProSiebenSat.1/SBS) kontroll med mer enn 10 prosent av oppslutningen. Når det gjelder seertallene for fjernsyn, varierer disse noe fra år til år. Enkelte år, som i 2010, har fire selskaper ligget nær eller over grensen på 10 prosent i TV-markedet.

6.3.7. De lokale og regionale mediemarkedene

I det følgende redegjøres nærmere for de lokale og regionale mediemarkedene, som her vil si papiraviser, nettaviser og lokalkringkasting.

6.3.7.1. Dagspresse

På nasjonalt nivå var det i 2011 239 aviser som kom innenfor Medietilsynets avisdefinisjon.¹³⁹ Ifølge avisforsker Sigurd Høst, som ikke inkluderer gratisaviser i sine undersøkelser, utkom 226 aviser fordelt på 186 utgiversteder ved utgangen av 2010.¹⁴⁰

Aviser som henvender seg til et bredere dekningsområde, inkluderes ikke i Medietilsynets beregninger av opplagsandeler på regionalt nivå; VG, Dagbladet, Dagens Næringsliv, Vårt Land, Nationen, Finansavisen, Fiskeribladet/Fiskaren, Morgenbladet, Dagen, Klassekampen, Dag og Tid, Norge i Dag, Ny Tid og Klar Tale. Videre er ikke Svalbard del av noen medie-region, noe som medfører at Svalbardposten ikke regnes med i de regionale beregningene. Dersom man inkluderer gratisaviser, var det etter Medietilsynets definisjon 224 aviser i Norge som kan regnes som regionale eller lokale i 2011.

Figur 6.15¹⁴¹ gir et bilde av de største konsernene og lokale avishusenes posisjon innenfor de ti medie-regionene¹⁴² som avismarkedet i Norge er delt inn i.

136 http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9100918.pdf

137 Medietilsynet (2012): *Eierskapsmelding 2011* s. 10, 12 og 14

138 Konsesjonsvilkår for P4 Hele Norge ASA i perioden 1. januar 2004 til 31. desember 2012, § 1-3; http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/Allmennkringkasting/Konsesjon_P4_2004-13.pdf

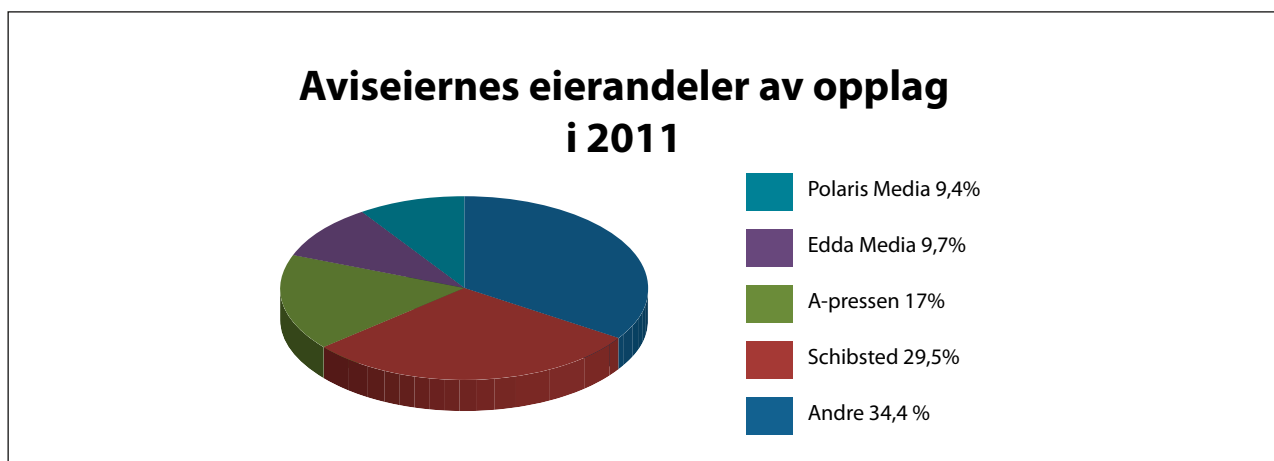
139 Medietilsynet (2011): *Årsrapport 2010*

140 Sigurd Høst (2011): *Avisåret 2010*, Rapport nr. 18, Høgskulen i Volda

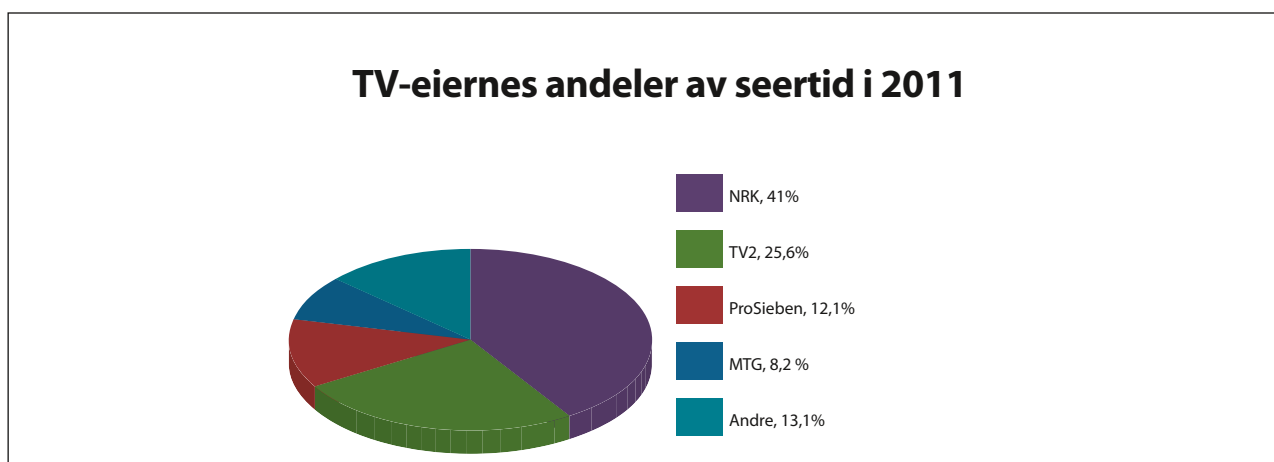
141 Medietilsynet (2012): *Eierskapsmelding 2011* s. 11. Medietilsynet benytter avis-katalogen.no som verktøy for å beregne avis-konsernernes eierskap i regionene.

142 FOR 2005-07-01 nr 754: Forskrift om medie-regioner; <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/st/sf-20050701-0754.html>

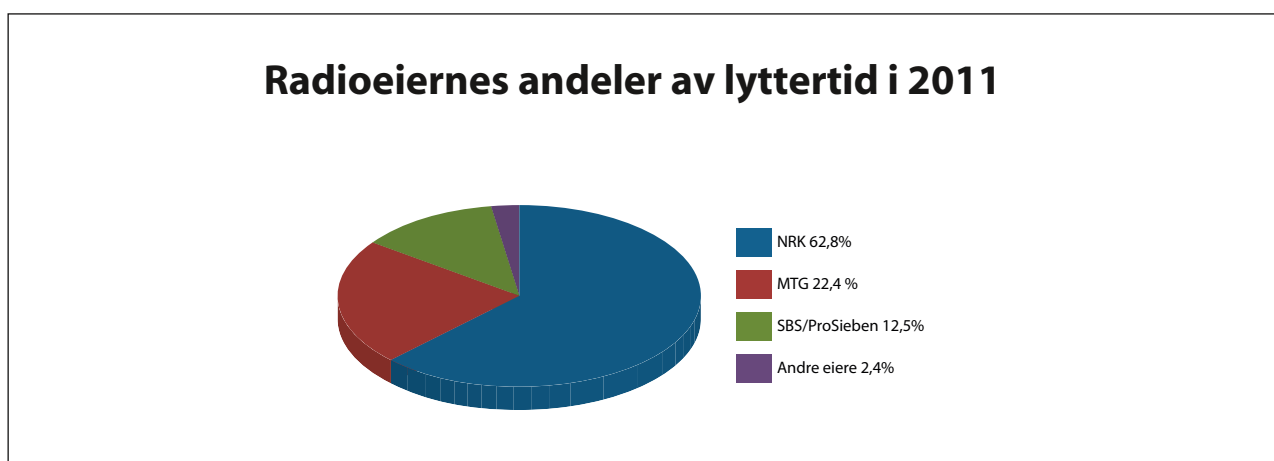
Figur 6.12



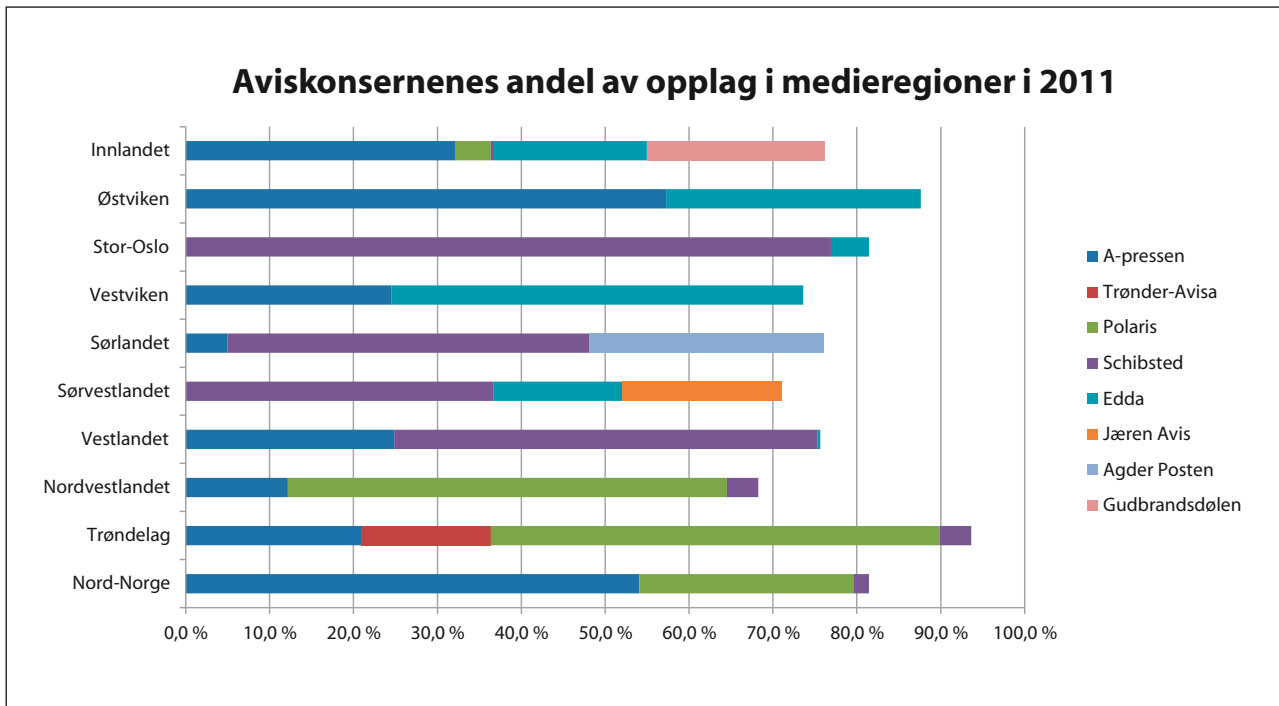
Figur 6.13



Figur 6.14



Figur 6.15



Sett i lys av den regionale eierskapsgrensen i loven på 60 prosent, kan eierskapskonsentrasjonen sies å være høy i en rekke regioner i 2011. I sju av de ti regionene har én eier kontroll med rundt 50 prosent eller mer av opplaget.¹⁴³ Aftenpostens posisjon i Stor-Oslo gir Schibsted kontroll med en andel på 76,9 prosent av opplaget, som innebærer at grensen i denne regionen er passert med god margin. Videre ligger A-pressen forholdsvis nær grensen i Østviken med 57,3 prosent. Edda Media har i flere år ligget over grensen i Vestviken. Imidlertid har konsentrasjonen gradvis blitt lavere i denne regionen, og i 2011 er Edda Medias andel redusert til 49,1 prosent.

Etter definisjonen § 2 tredje ledd i forskrift om produksjonstilskudd¹⁴⁴ var det ti såkalte nummer to-dagsaviser i 2010. Fire av disse er riksdekkende; Nationen, Vårt Land, Klassekampen og Dagen. Aviser med regionalt/lokalt tilsnitt er Telemarksavisa, Rogalands Avis, Bergensavisen (BA), Dagsavisen, Demokraten og iTromsø.

I NOU 2010: 14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* beskrives den såkalte *paraplymodellen* for avis konkurranse som, opprinnelig stammer fra amerikansk avisforskning.¹⁴⁵ Avisforsker Sigurd Høst har laget en modifisert

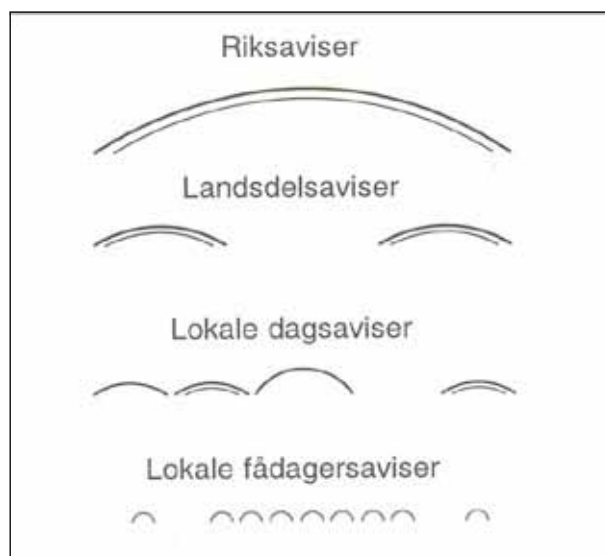
versjon av modellen, tilpasset norske forhold. Hans modell skiller mellom fire forskjellige geografiske nivåer: Et nasjonalt nivå, et nivå for landsdelsaviser eller storbyaviser, et for lokale dagsaviser og et nivå for helt lokale (superlokale) fådagersaviser. Figur 6.16 viser paraplymodellen tilpasset norske forhold.

143 Se også vedlegg 1 for en nærmere oversikt over hvordan opplaget i de regionale og lokale avisene er fordelt på de største eierne i de ulike medieregionene i perioden 2007-2011.

144 FOR 2009-11-26 nr 1409: Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser; <http://www.lovdata.no/cgi-wiit/ldles?doc=/sf/sf/sf-20091126-1409.html#2>

145 J.N Rosse og J. Dertouzos (1978): «Economic Issues in Mass Communication». Foredrag for Federal Trade Commission Media Symposium, Washington, D.C., jf. NOU 2010: 14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* pkt. 6.3.1

Figur 6.16 Paraplymodellen



Figuren tar hensyn til at det finnes konkurrerende nummer en- og nummer to-aviser som dekker samme geografiske område, noe som er markert med doble buer. «Hullene» symboliserer områder som mangler enten en lokal dagsavis eller en superlokal fådagersavis. Poenget med modellen er å vise hvordan aviser på ulike nivåer er i konkurranse med hverandre. I tillegg kan det være konkurranse mellom lokalaviser på samme nivå med ulike utgiversteder, såkalt «grensekrieg»:

«Slik konkurranse blir ofte tatt svært alvorlig av avisene selv, som tradisjonelt har ønsket å utvide sitt eget distrikt og hindre at naboavisen gjør det samme. Erfaringen er vanligvis at grensene mellom avisdistriktene er svært stabile, og hvis det skjer forskyvninger, vil det oftere skyldes endringer i det lokale handels- og kommunikasjonsmønsteret enn avisenes egen innsats.»¹⁴⁶

Et eksempel kan illustrere hvordan paraplymodellen kan brukes i praksis. På en konferanse om medieeierskap ved Norges Handelshøyskole i januar 2012, viste medieforsker Helge Østbye et bilde på aviskonkurransen i Sunnhordland. Figur 6.17 er hentet fra hans presentasjon.¹⁴⁷

Østbye argumenterte for at felles eierskap i aviser på ulike nivåer som utkommer på samme sted, potensielt sett er mer truende for mangfoldet enn felles eierskap i lokalaviser som utkommer i tilgrensende kommuner.

Med denne modellen som utgangspunkt, har arbeidsgruppen med bistand fra Medietilsynet laget en oversikt over de steder i landet det kan sies å finnes

konkurranse mellom aviser på regionalt (landsdels-) og lokalt nivå. Oversikten omfatter Media Norge-avisene (Aftenposten, Bergens Tidende, Fædrelandsvennen og Stavanger Aftenblad), Adresseavisa, Nordlys, Haugesunds Avis og Sunnmørsposten. Kartet i figur 6.18 viser dekningsområdet til disse avisene, samt de kommuner der lokalaviser som enten har samme eller annen eier enn regionavisen, har utgiversted.¹⁴⁸ For regionavisen er de kommuner der avisen har minimum 20 prosent dekning inkludert.

Vedlegg 2 gir en nærmere oversikt over hvilke kommuner regionavisene har mer enn 20 prosent dekning. I tillegg viser oversikten hvilke lokalaviser som utkommer i de aktuelle kommunene, samt hvorvidt de har samme eier som regionavisen eller en annen eier.¹⁴⁹

Merk at oversiktene kun viser utgiverkommunen til de aktuelle lokalavisene, og ikke eventuelle andre kommuner hvor lokalavisene har dekning. Problemstillingen er særlig relevant for Akershus Amtstidende, som har større dekning i Nesodden kommune enn i utgiverkommunen Frogn. Videre har Budstikka betydelig dekning i Bærum i tillegg til utgiverkommunen Asker. Nedslagsfeltet for Østlandets Blad, Arbeidets Rett, Jærbladet og Rogalands Avis går også et stykke utenfor utgiverkommunens grenser. Av oversiktene fremgår heller ikke i hvilke områder landsdels-/regionavisene har overlappende nedslagsfelt, slik Østbyes modell viser for Bergens Tidende og Haugesunds Avis. Likevel gir de en illustrasjon på situasjonen.

Med unntak for Stavanger Aftenblad, har samtlige av landsdels-/regionavisene felles eiere med enkelte av lokalavisene i sitt nedslagsfelt. Imidlertid er det ingen steder hvor regionavisen har felles eier med flertallet av lokalavisene. Når det gjelder Stavanger Aftenblads nedslagsfelt, er de fleste lokalavisene eid av en annen gruppering; selskapet Jæren Avis. Unntakene er Øyposten, Rogalands Avis og Suldalsposten. På Røros er Arbeidets Rett den største eieren i konkurrenten Fjell-Ljom, med 42 prosent av aksjene. I Bergen er Åsane Tidende og Sydvesten begge eid av selskapet Media Bergen.

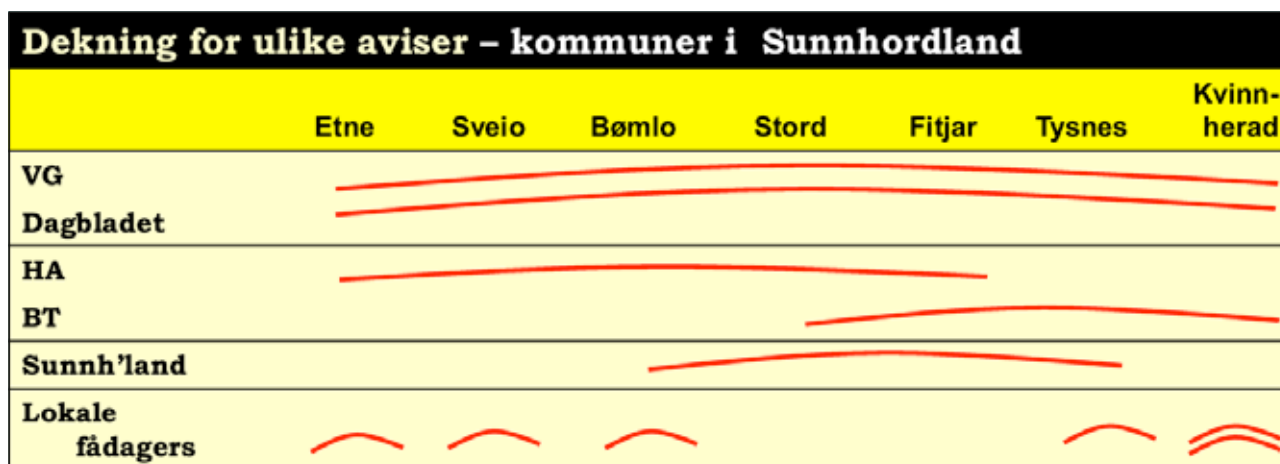
Kort oppsummert antyder undersøkelsen at selv om dagens reguleringsmodell tilsier at det er relativt høy grad av konsentrasjon i avismarkedet på regionalt nivå, kan paraplymodellen peke i en litt annen retning.

Nummer to-dagsavisene Demokraten og Telemarks-avisa utkommer i områder som ikke er dekket i oversikten. Konkurransen i Nedre Glomma og Grenlandsområdet bør også tas med i betraktning. I til-

146 NOU 2010: 14 *Letta å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* pkt. 6.3.1
 147 Helge Østbye: *Eierskapsregulering. Historikk og prinsipper*. Presentasjon ved seminar på NHH 18. januar 2012

148 Kun betalaviser er omfattet i denne kartleggingen.
 149 Med unntak for én kommune (Dyrøy, hvor Nordlys har ca. 25 prosent dekning), gir en slik tilnærming for samtlige av regionavisene at dekningsområdene er sammenhengende geografiske områder.

Figur 6.17



legg er det et annet område hvor det kan sies å være såkalt grensekrig mellom medievirksomhetene, som ikke fremgår av oversikten. Det gjelder Hedemarken (kommunene Hamar, Stange, Ringsaker, Løten og Elverum). Hamar Media eier Hamar Arbeiderblad, Stangeavisa og Lokalavisen Sør-Østerdal som kommer ut i Elverum. Edda Media eier Østlendingen som kommer ut i Elverum, Ringsaker Blad og gratisavisen Hamar Dagblad. Medievirksomhetene konkurrerer om annonser og lesere i hverandres utgivelseskommuner med omland.

6.3.7.2. Lokale nettaviser

De aller fleste aviser har også nettutgaver, og enkelte har også egne utgaver for mobil og medie Brett. Vedlegg 3 viser gjennomsnittlige lesertall per dag (dekningstall) for 2010 for nettavisene til de fleste av de større avisene som er behandlet i forrige avsnitt.¹⁵⁰ Unntaket er avisene i Hedmark fylke. Som oversikten viser, er nettavisene til nummer en-avisene i de største byene de som har høyest lesertall på nett. Det er et stykke fra toppen av lista, Aftenpostens nettutgave som har 620 000 gjennomsnittlige lesere per dag, til Bergens Tidende på plass nummer to (188 000). Forskjellen mellom Bergens Tidende og nummer to-avisen i Bergen er vesentlig mindre. Nettutgaven til Bergensavisen ligger som nummer fem på lista med 115 000 gjennomsnittlige lesere per dag. Til sammenligning har nettutgaven til Dagsavisen, som er nummer to-avis i Oslo, 70 000 daglige lesere og ligger på syvende plass. Tallene viser at konkurransen mellom nettutgavene til nummer en- og nummer to-avisen i Bergen er sterk, mens Aftenposten er klart størst i Oslo.

6.3.7.3. Lokalradio

Det er 141 konsesjonsområder for lokalradio i FM-båndet i Norge.¹⁵¹ Ett område kan bestå av en eller

flere kommuner. Totalt er det gitt 250 konsesjoner til lokalradio.¹⁵² 128 av disse er gitt enten til 24/7-radioer som har rett til å disponere hele sendernett til døgnkontinuerlige sendinger, eller til allmennradioer med minsterett til å sende 12 timer sammenhengende på hverdager. De øvrige 122 er tildelt nisjeradioer som har begrenset sendetid. Allmennradioer og 24/7-radioer drives i all hovedsak som kommersielle radiostasjoner. Nisjeradioer har begrensninger på muligheten til å hente inn kommersielle inntekter, og eies i hovedsak av ikke-kommersielle aktører som menigheter og foreninger.

Alle kommersielle lokalradioer har gjennom bud i sine konsesjonssøknader forpliktet seg til å sende lokalt innhold i visse deler av sendetiden. Ifølge styrelederen i Norsk Lokalradioforbund, Andreas Reitan, dekker allmennradioer som sender i områder som ikke er dominert av storbyaktører, i stor grad hender i nærmiljøet. Reitan oppsummerer innholdet slik: «Lokalt innhold er det de driver med. Vi snakker her om lokale nyheter, overføring av politiske møter, organisasjonsliv, lokale kulturarrangementer, lokal idrett og så videre.»¹⁵³

De største kommersielle eiergrupperingene i lokalradiomarkedet er MTG, SBS, 21st Venture, NRJ, Jærradiogruppen og Radio Prime. MTG (P5), SBS (Voice/Radio 1), NRJ (Energy) og 21st Venture (Radio Metro) har alle konsesjon til å drive i de største byene. En oversikt på medienorge.no basert på TNS Gallups PPM-målinger, viser at henholdsvis P5, Storbyradioen, NRJ+ og Metro Storby har en markedsandel per døgn i 2010 på 1 prosent.¹⁵⁴ For øvrige lokalradioer er det så langt arbeidsgruppen kjenner til ikke tilgjengelige lyttertall, og det er heller ikke

150 Kilde: TNS Gallups Forbruker & Media-undersøkelse, gjengitt hos www.medienorge.no og Sigurd Høst (2011) *Avisåret 2010*, Rapport nr. 18, Høgskulen i Volda.

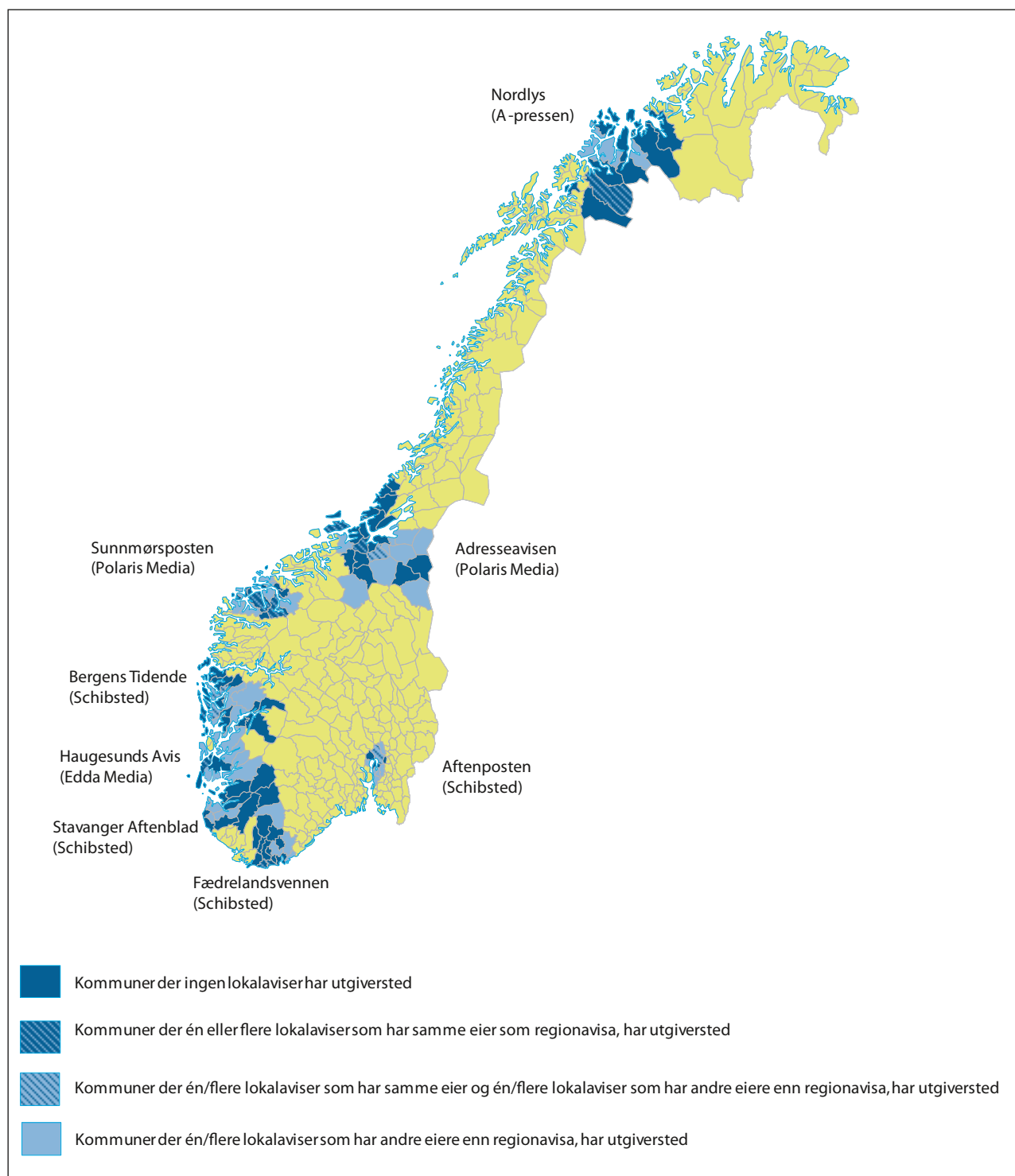
151 <http://www.medietilsynet.no/no/Tema/TV/Lokalradio-Start-kit-2010/>

152 Meld. St. 8 (2010-2011) *Digitalisering av radiomediet* pkt. 2

153 Medietilsynet (2010): *Økonomien i norske medier 2005-2009* s. 29

154 Storbyradioen består av radioer under navnet Radio 1 og Voice. NRJ+ omfatter lokalradioer under navnet NRJ og Klem, mens MetroStorby består av lokalradiokjeden Metro og radioer under navnet Beat og Radio Prime, samt Radio Haugaland, jf. <http://medienorge.uib.no/?cat=statistikk&queryID=351><http://medienorge.uib.no/?cat=statistikk&queryID=351>

Figur 6.18



redskaper av typen aviskatalogen.no for radiomarkedet. Dermed er det ikke mulig å presentere et fullstendig bilde av oppslutningen for lokalradio fordelt på eiere og landsdeler/regioner.

6.3.7.4. Lokalfjernsyn

Når det gjelder konsesjoner til drift av lokal-TV, stilles det ingen innholdskrav for å få konsesjon til å sende hos RiksTV, og konsesjonsordningen er strengt tatt en registreringsordning.¹⁵⁵ Konsesjonsområdene som for det analoge bakkenettet var hjemlet i forskrift, ble i en periode brukt som referanse for det digitale bakkenettet. Imidlertid var disse i praksis ikke overførbare til det digitale nettet slik dette ble bygget. Fra høsten 2011 ble forskrift om konsesjonsområder opphevet.¹⁵⁶ Det er heller ingen formidlingsplikt for lokalfjernsyn.

Ifølge en oversikt på Medietilsynets nettsted var det 93 konsesjonærer for lokal-TV i digitalt bakkenett per 15. september 2010.¹⁵⁷ Imidlertid er det bare et fåtall av konsesjonene som faktisk er i bruk. Som følge av at lokal-TV-markedet generelt har vært i en vanskelig økonomisk situasjon de senere årene, er det utfordrende å gi et eksakt bilde av situasjonen i dette markedet. I perioden 2003 til 2010 er fire av fem lokal-TV-stasjoner lagt ned, og det er særlig avishusenes stasjoner som er blitt nedlagt.

Ifølge tall fra MBL var det per oktober 2011 15 lokal-TV-stasjoner som faktisk sendte i det digitale bakkenettet. For det første dreier det seg om en rekke stasjoner som ikke er eid av større eiergrupper eller mediehus; TVØstfold, TVØst (som dekker Innlandet), TVVestfold, TVHaugaland og TV Vest. Videre er det enkelte stasjoner tilknyttet mediehus; TVNord (Nordavis/Altaposten), TVTelemark (Telemark Arbeiderblad), Kanal Lokal (bl.a. Agderposten) og TKTV (Tidens Krav). Også nye aktører er i gang med å bygge opp lokal-TV-kanaler. De såkalte TV8-kanalene er eid av selskapet Mediexpress Norge; TV8 Oslo, TV8 Asker og Bærum, TV8 Follo, TV8 Romerike, TV8 Sunnmøre og TV8 Buskerud.

I tillegg til disse stasjonene eksisterer det enkelte aktører som sender lokalt via kabel eller har samarbeid med Altibox (IP-TV). Noen aktører har også flyttet lokalfjernsynsvirksomheten over på Internett. Arbeidsgruppen kjenner ikke til at det finnes noen fullstendig oversikt over disse.

6.3.8. Det samlede markedet for meningsbærende medier

Arbeidsgruppen har forsøkt å se nærmere på hvordan styrkeforholdet mellom eksisterende markeds-

aktører ville sett ut med en mer plattformnøytral beregningsmetode. Vurderingen er foretatt på bakgrunn av tilgjengelig statistisk materiale.

På oppdrag fra arbeidsgruppen har TNS Gallup foretatt en beregning som kan vise de ulike virksomhetenes andel av oppslutningen i et samlet marked for ytringer. Beregningen er basert på dekningsstall for norske redaksjonelle medier på tvers av distribusjonsformene papir, nett, kringkasting og mobile plattformer. Formålet har vært så langt som praktisk mulig å inkludere de mediekanaler som arbeidsgruppen mener kan være relevante for lovens formål.

Dette innebærer at for avisenes del er publikasjoner på alle plattformer så langt som mulig medregnet, uavhengig av om avisen finansieres via betaling eller kun reklame. Dette gjelder også «rene» nettaviser som Nettavisen, NA24 og E24. Av virksomhetene på radiosiden er nasjonale og lokale stasjoner tilhørende SBS, MTG, Energy (Radio Melodi), 21st Venture (Radio Metro), Jærradiogruppen og Radio Prime inkludert. For NRKs del på radio omfattes hovedkanalene, P1 Distrikt og NRK Alltid Nyheter. Når det gjelder de nasjonale aktørene på fjernsyn, inkluderer beregningen samtlige av NRK-kanalene, hovedkanalene til de kommersielle aktørene (TV 2, SBS og MTG) og TV 2 Nyhetskanalen. På grunn av manglende tallgrunnlag er lokal-TV ikke inkludert. Se vedlegg 6 for en fullstendig oversikt over hvilke mediekanaler som er inkludert i beregningen.¹⁵⁸

Formålet er å vise oppslutningen om meningsbærende mediekanaler (uavhengig av plattform) på en gjennomsnittsdag. Slike tall vil imidlertid kun vise hvor mange personer som har vært innom mediekanalene til et mediehus, men sier ingenting om hvor lang tid den enkelte har brukt på mediekanalen. For en del lokalaviser der dekningsstall ikke er tilgjengelige, er det forsøkt foretatt en beregning av tallet manuelt.¹⁵⁹

Det er et spørsmål hvordan man skal regne dekningsstall for aviser som eksisterer på flere plattformer. Det kan hevdes at dersom man legger sammen dekningsstallene eksempelvis for VGs ulike versjoner, gir det et skjevt bilde der dekningsstallene for VG blir unaturlig høye. Samtidig kan det diskuteres om de ulike versjonene av VG er samme avis, eller forskjellige mediekanaler. For å lage denne illustrasjonen, er beregningene gjort på to ulike måter.

155 Jf. Meld. St. 8 (2010-2011) *Digitalisering av radiomediet* pkt. 6.4.5.2

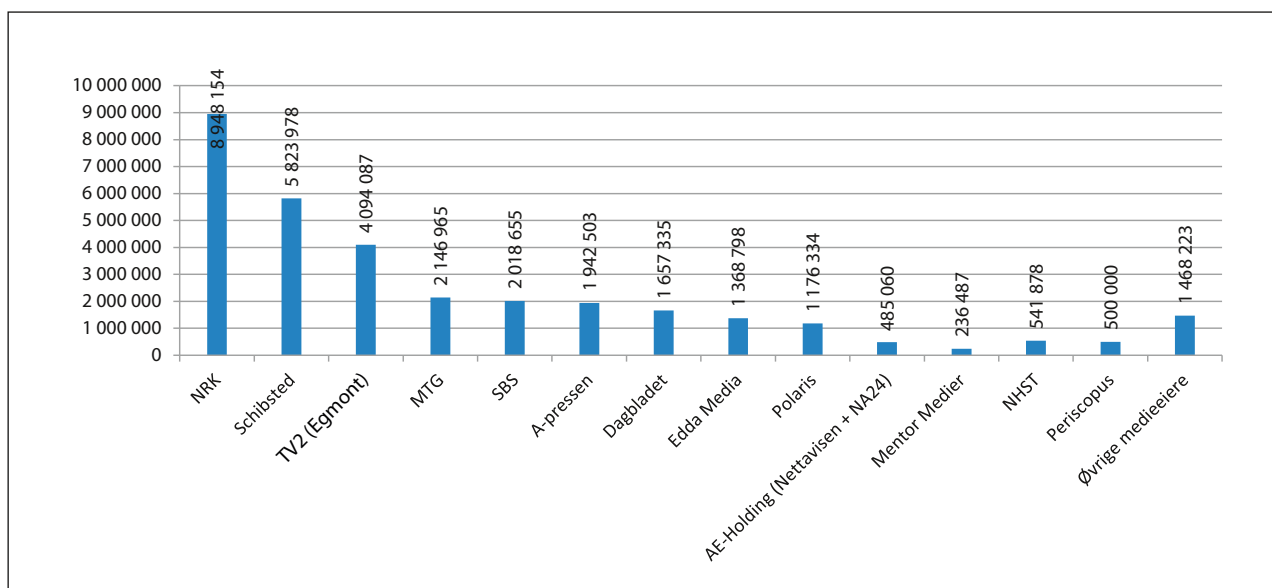
156 Jf. FOR-2011-09-23-954, fastsatt ved kgl.res. 23. september 2011

157 Medietilsynet: Konsesjonærer for lokal-tv i digitalt bakkenett; <http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/DDT/DTT-konsesjonarer.pdf>

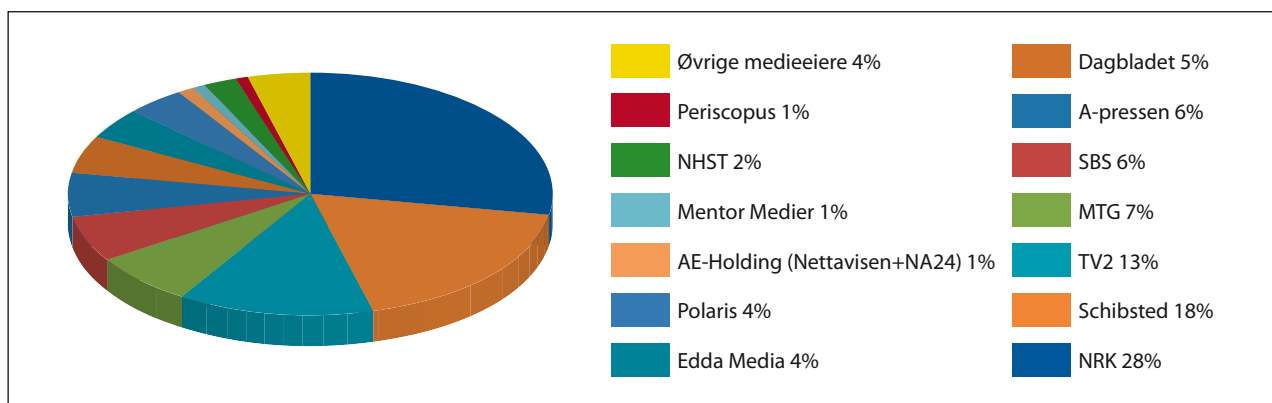
158 Medietilsynets årlige beregninger for TV-markedet omfatter 138 kanaler. Denne undersøkelsen omfatter kun noen få TV-kanaler, men de fleste av disse har generelt høy oppslutning. Også for radio er det gjort en annen avgrensning enn Medietilsynet gjør i sine årlige beregninger, ved at NRKs nisjekanaler er utelatt. Det er dessuten noen avvik når det gjelder lokalradio; se vedlegg 5 og 6. Bakgrunnen for avgrensningen er blant annet at undersøkelsen ble foretatt på et tidspunkt da gruppen vurderte alternative tilnæringer til lovens virkeområde.

159 Betalaviser der TNS Gallup ikke har lesertall, får tildelt et tillegg tilsvarende snitt-differansen mellom opplagstall og lesertall. Når det gjelder gratisaviser brukes samme praksis som Medietilsynet har i dag, hvor distribusjonstallet deles på tre.

Figur 6.19 Kontaktpunkter (tall)



Figur 6.20 Kontaktpunkter (prosent)



Figurene 6.19 og 6.20 viser hvordan bildet ser ut dersom man tar utgangspunkt i gjennomsnittlige dekningsstall for alle mediekanaler under de forskjellige mediehusene i 2010.¹⁶⁰ Som betegnelse brukes her begrepet «kontaktpunkter», fordi illustrasjonen viser det totale antall ganger befolkningen er i kontakt med medier på en gjennomsnittsdag.

Figur 6.19 viser for eksempel at nesten 9 millioner er innom NRK på en gjennomsnittsdag, noe som må innebære at den samme personen er innom flere av NRKs ulike mediekanaler. I dette bildet fremtrer NRK som den klart største aktøren, etterfulgt av henholdsvis Schibsted og TV 2. De øvrige kommersielle kringkasterne og aviskonsernene A-pressen, Dagbladet, Edda Media og Polaris kan alle karakteriseres som mellomstore aktører i dette markedet.

I figur 6.20 er det samme tallmaterialet fremstilt med prosentvis fordeling av totalmarkedet for de ulike mediehusene.

Det kan argumenteres for at en slik fremstilling gir et skjevt bilde, og at virksomheter som for eksempel NRK og Schibsted får unaturlig høye tall. Det tas som nevnt ikke hensyn til at samme person kan ha vært innom flere mediekanaler som utspringer fra samme redaksjon.

I den alternative beregningsmetoden tas det hensyn til dobbeltdekning. Det innebærer at hver person som for eksempel har besøkt NRKs plattformer, måles som «en person» selv om personen har vært innom flere ulike kanaler.¹⁶¹

Figur 6.21 og 6.22 viser at når det er tatt hensyn til dobbeltdekning, blir bildet seende ganske annerledes ut. For det første passerer Schibsted NRK som den største medievirksomheten i Norge.

Selv om beregningene tar utgangspunkt i oppslutningstall og eierforhold ved utgangen av 2010, viser illustrasjonen også hvordan større eierendringer som A-pressens oppkjøp av Edda Media og salg av eierandelen i TV 2 til Egmont vil kunne slå ut. Dersom A-pressen skulle kjøpe Edda Media og samtidig beholde TV 2, ville A-pressen og Schibsted etter denne modellen kunne regnes nesten som jevnstore. Oppkjøp av Edda Media og salg av TV 2 medfører at A-pressen beholder omtrent den samme posisjonen som tidligere. Selskapet AE-Holding, som inntil nylig har eid TV 2, Nettavisen og NA24, har nesten like stor oppslutning som NRK.

Med denne beregningsmodellen får Schibsted en andel på 19 prosent av oppslutningen, og NRK en andel på 15 prosent. Videre plasserer de kommersielle kringkasterne MTG og SBS, og avishusene Dagbladet og A-pressen¹⁶² seg i et mellomsjikt og er omtrent jevnstore. Polaris Media og Edda Media er størst blant de minste, mens en stor andel av mediekanalene (17 prosent) tilhører mindre mediehus eller er uavhengige. Medier som springer ut av de tradisjonelle kringkastingsselskapene (NRK, TV 2, SBS og MTG) utgjør totalt 41 prosent av markedet.

Kjøp av Edda Media og salg av TV 2 gir A-pressen en andel på 12 prosent av oppslutningen i en slik markedsmodell.

Tallene sier som nevnt ingenting om hvor lang tid som er brukt på de ulike mediekanalene, eller hvilken type innhold personen har etterspurt, kun at en person har vært innom en mediekanal. Videre finnes det ikke dekningsstall for alle medier, slik at tall for noen medier er basert på estimater, mens andre helt er utelatt.

6.4. Mediemarkeder og eierskap i et internasjonalt perspektiv

6.4.1. Største nordiske og europeiske selskaper

Tabell 6.6¹⁶³ viser de 25 største nordiske medieselskapene i perioden 2000 til 2010 etter omsetning.

Som tabellen viser, er det svenske selskapet Bonnier størst i 2010, etterfulgt av finske Sanoma og deretter Schibsted. Også Telenor ligger relativt høyt på listen, som nummer seks. Alle de største kringkastingsselskapene som driver i Norge samt de tre største norske aviskonsernene, er representert.

Videre viser tabell 6.7¹⁶⁴ de største medieselskapene i Europa etter omsetning og deres viktigste aktiviteter på medieområdet i 2010.

I et europeisk perspektiv er det særlig tyske og britiske medieselskaper som har en fremtredende posisjon. Bonnier befinner seg på 12. plass på listen og Sanoma på 13. plass., mens ingen norske selskaper når opp blant de 25 største.

6.4.2. Mediemarkedene i utvalgte land

I det internasjonale prosjektet «The Media for Democracy Monitor»¹⁶⁵ vurderes blant annet konsentrasjon i medieeierskap på nasjonalt og regionalt nivå i utvalgte land. Av landene som er omfattet av

160 AE-Holding omfatter her Nettavisen og NA24, mens TV 2 er fremstilt som et eget selskap. For Periscopos er det foretatt et estimat ettersom TNS Gallup ikke har tillatelse til å gi ut tall for hegnar.no.

161 For enkelte aviser måles kun lesertall på papir og ikke på Internett, og i de tilfellene er kun lesertall for papir tatt med. Dette gjelder i særlig grad aviser som ikke er eid av konsern.

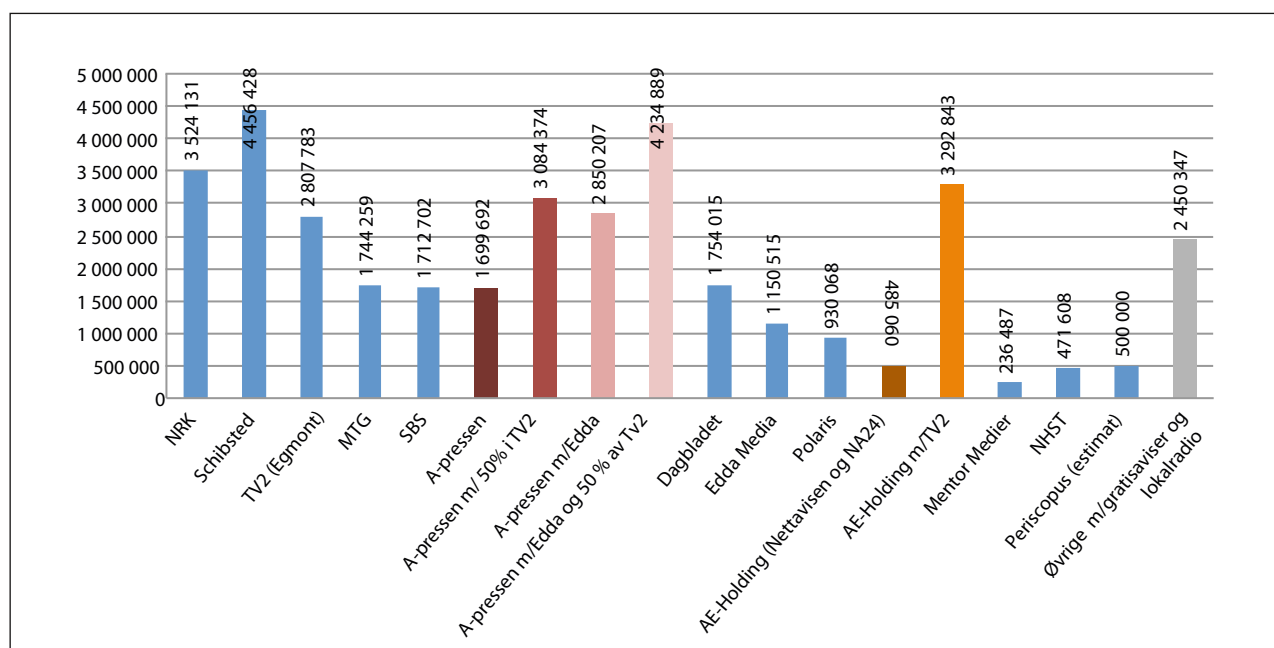
162 Her vises A-pressen uten 50 prosent eierandel i TV 2. Med halvparten av eierskapet i TV 2 ville A-pressens andel ligge på 13 prosent.

163 Kilde: Nordicom; <http://www.nordicom.gu.se/?portal=mt&main=showStatTranslate.php&me=1&media=Media%20Companies,%20All&type=media&translation=Medieief%F6retag,%20alla>

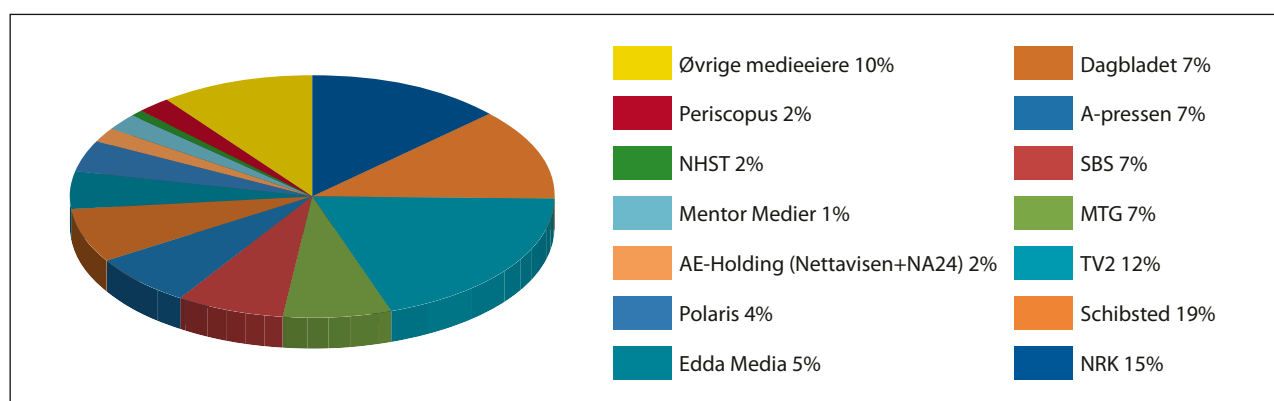
164 Kilde: Nordicom; <http://www.nordicom.gu.se/?portal=mt&main=showStatTranslate.php&me=1&media=Media%20Companies,%20All&type=media&translation=Medieief%F6retag,%20alla>

165 Trappel, Nieminen & Nord (eds.) (2011): *The Media for Democracy Monitor. A Cross National Study of Leading News Media*. Göteborg: Nordicom

Figur 6.21 Beregninger korrigeret for dobbeltdekning (tall)



Figur 6.22 Beregninger korrigeret for dobbeltdekning (prosent)



Tabell 6.6 Største nordiske medieselskaper etter omsetning, 2000-2010

The 25 largest media companies in the Nordic countries 2010: Company revenue 2000-2010 (EUR millions)													
Media company	Revenue (EUR millions)											Change (%) ¹	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2000-2010	2009-2010
1 Bonnier	1 974	1 840	1 907	2 063	2 156	2 253	2 233	3 211	3 092	2 910	3 225	63	11
2 Sanoma	1 448	1 734	2 358	2 396	2 505	2 622	2 742	2 926	3 030	2 768	2 761	91	0
3 Schibsted Media Group	1 020	990	1 048	1 069	1 158	1 227	1 447	1 697	1 674	1 459	1 719	69	18
4 Stenbeck: MTG/Metro ²	765	833	836	899	1 013	1 178	1 452	1 558	2 953	1 555	1 593	108	2
MTG	643	692	656	692	745	863	1 096	1 227	1 371	1 334	1 370	114	3
Metro	84	98	125	180	243	289	331	331	295	220	222	164	1
5 Egmont	1 066	1 169	1 230	1 126	1 088	1 119	1 254	1 514	1 582	1 478	1 420	33	-4
6 Telenor Broadcast ³	..	301	448	580	623	689	763	872	851	970	1 091	..	11
7 SVT/SR/UR ⁴	693	709	726	740	760	765	762	764	719	648	770	11	19
SVT	424	410	411	420	445	450	443	436	411	358	436	3	22
SR	195	222	234	240	231	235	245	240	228	214	253	30	18
8 Mecom Group ⁵	*	*	*	*	*	*	839	847	805	652	665	*	2
Orkla Media ⁶	867	926	943	922	989	1 083	*	*	*	*	*	*	*
9 NRK	391	402	456	431	441	461	482	500	530	522	607	55	16
10 A-pressen (Norway)	278	286	322	305	319	371	421	591	596	513	580	109	13
11 Stampen	187	156	160	178	178	192	326	547	532	478	545	191	14
12 TDC: YouSee ⁷	147	160	180	205	237	283	329	380	427	483	539	267	12
13 Aller ⁸	428	442	469	471	483	511	531	546	577	519	526	23	1
14 DR	392	392	402	425	442	454	453	481	488	508	518	32	2
15 Com Hem ⁹	81	95	117	143	173	241	256	382	398	385	453	462	18
16 JP/Politikens Hus ¹⁰	*	*	*	399	418	451	473	497	481	441	440	*	0
Politiken	216	216	215	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Jyllands-Posten	159	149	140	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
17 Teracom	183	175	194	206	235	291	325	358	332	321	404	120	26
18 ProSiebenSat.1 Group ¹¹	*	*	*	*	*	*	*	*	491	335	399	*	19
SBS Broadcasting ¹²	190	183	193	219	241	..	481	*	*	*	*	*	*
19 YLE ¹³	362	381	375	330	359	375	384	385	381	394	398	10	1
20 TV 2 Group (Norway)	186	187	208	202	212	243	287	326	334	279	337	81	21
21 KF ¹⁴	148	164	211	217	244	289	317	364	358	309	326	120	6
22 Alma Media	484	478	486	461	465	286	302	329	341	308	311	-36	1
23 TV 2/Danmark	220	216	223	206	213	228	263	297	290	277	288	31	4
24 Otava-Kuvalehdet	185	209	219	220	230	233	246	234	237	223	223	21	0
25 TS Group	247	276	293	279	272	309	339	336	306	222	213	-14	-4

* Not applicable (company did not exist, or had no activities on the Nordic market)

.. Data not available

Italics: Companies with domicile outside the Nordic countries. Included due to substantial revenue and activities on the Nordic market (data cover their Nordic operations only).

¹ Based on revenue in Euro, including effects by currency rates.

² Media holdings of the Stenbeck sphere: Modern Times Group MTG AB, Metro International S.A. plus the media holdings of Tele2 AB (2000-2006). All companies are controlled by the Stenbeck Group. From 2007 on the media holdings of Tele2 AB, i.e. cable TV operations in Sweden, are not differentiated in the company's accounts and are therefore not included thereafter (revenue 2007-2009). The Group's internet retailing business CDON Group AB was demerged at the end of 2010 and its shares were distributed to MTG's shareholders. CDON's revenue of 231 MEuro is not included in the collected Stenbeck revenue above.

³ Telenor's broadcasting division. Telenor ASA's total volume for 2010 was 11 826 MEuro.

⁴ Data refer to Förvaltningsstiftelsen, i.e. the owner foundation of Sweden's three public service programme companies: SR (radio), SVT (television) and UR (educational programmes, turnover 37 MEuro in 2010). Data exclude transactions within the group.

⁵ Nordic market only, which represents 47% of Mecom's total revenue in 2010 (1 415 MEuro). The operations, formerly part of the Norwegian company, Orkla Media, were sold to the British Mecom Group Plc in Fall 2006. Operations in Norway were renamed Edda Media AS; the Danish operations were integrated into Det Berlingske Officin (today Berlingske Media).

(In December 2011 Mecom and A-pressen reached an agreement whereby A-pressen will acquire Edda Media. The agreement is pending approval by Norwegian competition authorities.)

⁶ Orkla Media acquired the Danish newspaper company Det Berlingske Officin in late 2000, juridically 1 January 2001. Revenue for 2000 is pro forma and includes Det Berlingske Officin. In 2001 Orkla Media's parent company, Orkla ASA, sold Orkla Media to the British company Mecom Group Plc (see note 5).

⁷ Data for TDC's subsidiary YouSee A/S (cable-TV provider). YouSee is the name from 2007 on; previous name was TDC Kabel-TV. TDC Group's total volume 2010 was 3 512 MEuro.

⁸ 2000=1999/2000 etc.

⁹ Data for 2000-2005 and 2009-2010 represent Com Hem AB; 2006-2008 Nordic Cable Acquisition Holding AB (the then owner of Com Hem).

¹⁰ Politiken and Jyllands-Posten merged 1 Jan 2003 to form JP/Politikens Hus A/S.

¹¹ ProSieben Sat.1 Group acquired media holdings in the Nordic countries in 2007 by purchasing SBS Broadcasting, consolidated into Pro Sieben Sat.1 as of 1 July 2007. Data above include the Nordic market only, which represents 13% of ProSiebenSat.1's total revenue in 2010 (3 000 MEuro).

¹² Nordic Market only, which in 2006 represented 48% of SBS Broadcasting's total volume.

¹³ Data for 2003 and thereafter represent Yleisradio Oy; earlier data represent YLE Group, which included the TV network operator Digita Oy.

¹⁴ The media holdings of KF, Kooperativa Förbundet (the Swedish Cooperative Union). Data 2000-2005, 2010: excluding transactions within the group, 2006-2009: including transactions within the group. KF's total revenue for 2010 was 3 835 MEuro.

Sources: Company annual reports and websites.

Tabell 6.7 Største europeiske medieselskaper etter omsetning 2010

The largest media companies in Europe by revenue 2010 (Euro millions) and their main media activities									
Company	Domicile	Media revenue ¹ (Euro mills)	Total revenue (Euro mills)	Media share of total revenue (%)	News- papers	Magazines & periodicals	Books	Radio	TV
1 Bertelsmann AG	Germany	15 786	15 786	100	x	x	x	x	x
2 BSKyB ²	Great Britain	9 173	9 173	100					x
3 Vivendi ³	France	9 161	28 878	32		x	x		x
4 Lagardère	France	7 966	7 966	100	x	x	x	x	x
5 Reed Elsevier	The Netherlands/Great Britain	7 568	7 568	100		x	x		
6 Pearson	Great Britain	6 603	6 603	100	x	x	x		
7 ARD	Germany	6 261	6 261	100				x	x
8 BBC ⁴	Great Britain	5 822	5 822	100		x		x	x
9 Mediaset ⁵	Italy	4 293	4 293	100					x
10 Virgin Media	Great Britain/USA	3 776	4 519	84					x
11 Wolters Kluwer	The Netherlands	3 556	3 556	100		x	x		
12 Bonnier	Sweden	3 205	3 205	100	x	x	x		x
13 France Télévision	France	3 140	3 140	100					x
14 RAI	Italy	3 012	3 012	100				x	x
15 ProSiebenSat.1	Germany	3 000	3 000	100					x
16 Axel Springer	Germany	2 894	2 894	100	x	x			
17 Grupo Prisa	Spain	2 823	2 823	100	x	x		x	x
18 TF1 - Société Télévision Française	France	2 622	2 622	100					x
19 ITV Plc	Great Britain	2 407	2 407	100					x
20 Sanoma	Finland	2 362	2 761	86	x	x	x	x	x
21 Verlagsgruppe Georg von Holtzbrink	Germany	2 255	2 255	100	x		x		
22 RCS MediaGroup	Italy	2 255	2 255	100	x	x	x	x	
23 Daily Mail & General Trust	Great Britain	2 184	2 313	94	x	x		x	
24 Bauer Media Group	Germany	2 129	2 129	100		x		x	
25 ZDF	Germany	2 046	2 046	100					x

¹ Media revenue refers to revenue from advertising, publishing, radio or television transmissions, TV and film production, music publishing, printing, distribution services, subscriptions, government support, etc. Retail sales, theme parks, games etc, are not included.

² Fiscal year 2010 (07) - 2011 (06).

³ Telecom (SFR and Maroc Telecom), revenue 16 441 Euro millions, and games, revenue 3 330 Euro millions, not included in media revenue.

⁴ Fiscal year 2010 (04) - 2011 (03).

⁵ Revenue for the advertising agency Publitalia 80 unknown and therefore not excluded from media revenue.

Sources: Company annual reports (processed), company websites, Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (www.mediadb.eu).

undersøkelsen, er det relevant å se nærmere på hvordan eierskapskonsentrasjonen i Nederland, Storbritannia, Sverige, Tyskland og Østerrike beskrives. I det følgende gis en kort oppsummering av funnene i prosjektet, som redegjør for situasjonen per 2008.

6.4.2.1. Nederland

Både dagspresse- og TV-markedet i Nederland er dominert av henholdsvis tre store eiergrupperinger. Radiomarkedet er mindre konsentrert, men også her kontrollerer fire grupper omtrent to tredjedeler av markedet. På regionalt plan er dagspressemarkedet dominert av tre aktører, mens i TV- og radiomarkedet er det betydelig lavere eierskapskonsentrasjon.

6.4.2.2. Storbritannia

I Storbritannia er det nasjonale nyhetsmarkedet relativt variert og med en rekke konkurrerende medier, men samtidig er det høy grad av konsentrasjon både i dagspresse- og TV-markedet. I TV-markedet finnes en rekke tilgjengelige kanaler, men nyhetskonsumet er likevel konsentrert. Både for TV og radio gjelder at tre selskaper produserer nyheter. Videre er dagspressemarkedet preget av konsentrert eierskap. På

lokalt/regionalt nivå er det liten konkurranse, og med unntak for gratisaviser er det normalt monopol i dagspressemarkedet på lokalt nivå.

6.4.2.3. Sverige

I Sverige domineres dagspressemarkedet av fire selskaper. Allmennkringkasteren har monopol i det nasjonale radiomarkedet, ettersom det ikke finnes kommersielle nasjonale radiokanaler. TV-markedet domineres av tre aktører, hvorav en allmennkringkaster og to kommersielle. Andelen til disse tre er imidlertid synkende på grunn av det økende antallet nye nisjekanaler i senere år. På regionalt nivå er det sterk konsentrasjon i dagspressemarkedet, ved at de fleste regioner er fullstendig dominert av en eiergruppe. På radiosiden finnes en rekke regionale allmennkringkastingskanaler, mens to eiergrupper kontrollerer samtlige kommersielle kanaler. I det regionale TV-markedet er det to aktører – én kommersiell i tillegg til allmennkringkasteren.

6.4.2.4. Tyskland

I Tyskland er det to eller flere konkurrenter innenfor alle nyhetsmedier, men man ser en tendens til økende konsentrasjon i TV- og pressemarkedet. På regionalt nivå er det en økende tendens mot monopolisering i dagspressemarkedet; i de fleste distrikter er det ikke konkurranse mellom lokale eller regionale aviser. I TV-markedet og særlig radiomarkedet er situasjonen

annerledes. I samtlige tyske regioner finnes det både allmennkringkastere og minst én kommersiell aktør som driver radio.

6.4.2.5. Østerrike

Når det gjelder markedet for dagspresse var det en utvikling i retning av stadig større konsentrasjon frem til midten av 1990-tallet, og markedet er preget av høy konsentrasjon hvor tre private selskaper dominerer. I det nasjonale TV-markedet er det allmennkringkasteren som har de høyeste andelen. Privat virksomhet ble først lovlig i 2001, og konkurransen kommer i større grad fra tyske selskaper som sender via satellitt og kabel enn fra nasjonale private kringkastere. Allmennkringkasteren dominerer også i stor grad radiomarkedet. På regionalt nivå beskrives eierskapskonsentrasjonen som svært høy. I de fleste regioner er én avis dominerende, mens allmennkringkasteren dominerer det lokale radiomarkedet. Lokal-TV spiller generelt ingen vesentlig rolle i Østerrike.

6.5. Økonomisk utvikling i mediene

6.5.1. Driftsinntekter

Norske medievirksomheter omsetter for om lag en prosent av bruttonasjonalproduktet. Omsetningen i virksomhetene økte fra 22,9 milliarder i 2006 til 24,5 milliarder i 2010, en økning på 6,5 prosent.¹⁶⁶ Prisstigningen (konsumprisindeksen) i perioden var 9,4 prosent (SSB). Bransjens omsetning ble reelt sett redusert med 2,9 prosent de siste fem årene. Figur 6.23¹⁶⁷ viser omsetningen år for år.

Figur 6.24¹⁶⁸ viser hvor stor andel av mediebransjens omsetning forskjellige typer mediebedrifter hadde i 2010.

Dagspressen er desidert størst målt etter omsetning. Kringkasting har vel 40 prosent av omsetningen (inkl. lisens til NRK), fordelt med i underkant av en femtedel hver på henholdsvis NRK og private TV-kanaler og tre prosent på privat radio. Kommersielle TV-kanaler har økt sin andel av omsetningen med 1,4 prosentpoeng i løpet av de siste fem årene.

6.5.2. Reklame/annonseinntekter

Hovedinntektskilden i bransjen er reklame/annonseinntekter. Samlet sett hadde virksomhetene 10,6

milliarder kroner i slike inntekter i 2010. Figur 6.25¹⁶⁹ viser fordelingen av reklame/annonseinntekter mellom radio, TV og papiravisene for årene 2006 til 2010.

Utviklingen i reklame- og annonseinntektene viser samme tendens for alle tre typer medier. Papiravisene hadde i 2010 i underkant av to tredjedeler av reklameinntektene i bransjen, mens TV og radio hadde henholdsvis 28,5 og 5,5 prosent av reklameinntektene. En vesentlig andel av papiravisenes reklameinntekter går til de største papiravisene. Figur 6.26¹⁷⁰ viser fordelingen mellom ulike typer aviser i årene 2006 til 2010.

De små lokalavisene – ukeavisene og fådagersavisene – har en nokså stabil positiv utvikling i reklameinntektene, mens de større avisene fikk et kraftig fall i reklameinntektene i 2009. Desto større avisene er, jo større var nedgangen i annonseinntekter i 2009. Forklaringen er at de større avisene er de viktigste kanalene for stillings- og boligannonsering, som er de mest konjunkturutsatte formene for annonser, og dermed ble disse avisene hardt rammet av finanskrisen. Det er rimelig å konkludere med at de små lokalavisene befinner seg i et annet annonse- og reklamemarked enn de større avisene.

I tabell 6.8¹⁷¹ gis økonomiske nøkkelopplysninger om ulike avistyper slik situasjonen var i 2010.

166 Kilde: Medietilsynet. Med medievirksomheter refereres her til virksomheter som driver dagspresse, kringkasting og elektroniske medier. Den følgende redegjørelsen omfatter ikke inntekter fra digitale virksomheter som er organisert i egne aksjeselskaper, men i de fleste tilfeller er digitale inntekter ikke skilt ut fra hovedvirksomheten. Det vises for øvrig til eget avsnitt om økonomi i digitale medier.

167 Medietilsynet (2011): *Økonomi i norske medievirksomheter 2006-2010*, s. 4; http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/Medieokonomi/111117_Okonomirapport06-10_net.pdf

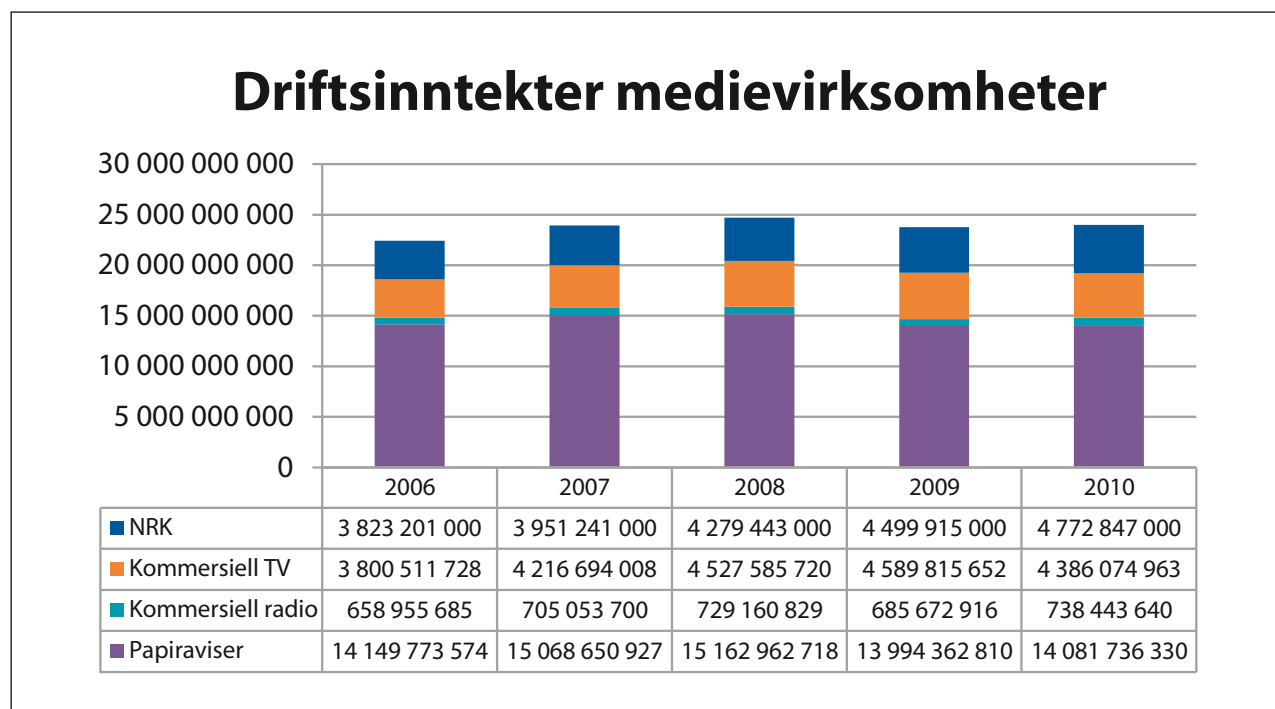
168 Medietilsynet (2011): *Økonomi i norske medievirksomheter 2006-2010*, s. 4; http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/Medieokonomi/111117_Okonomirapport06-10_net.pdf

169 Medietilsynet (2011): *Økonomi i norske medievirksomheter 2006 – 2010* s. 5; http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/Medieokonomi/111117_Okonomirapport06-10_net.pdf

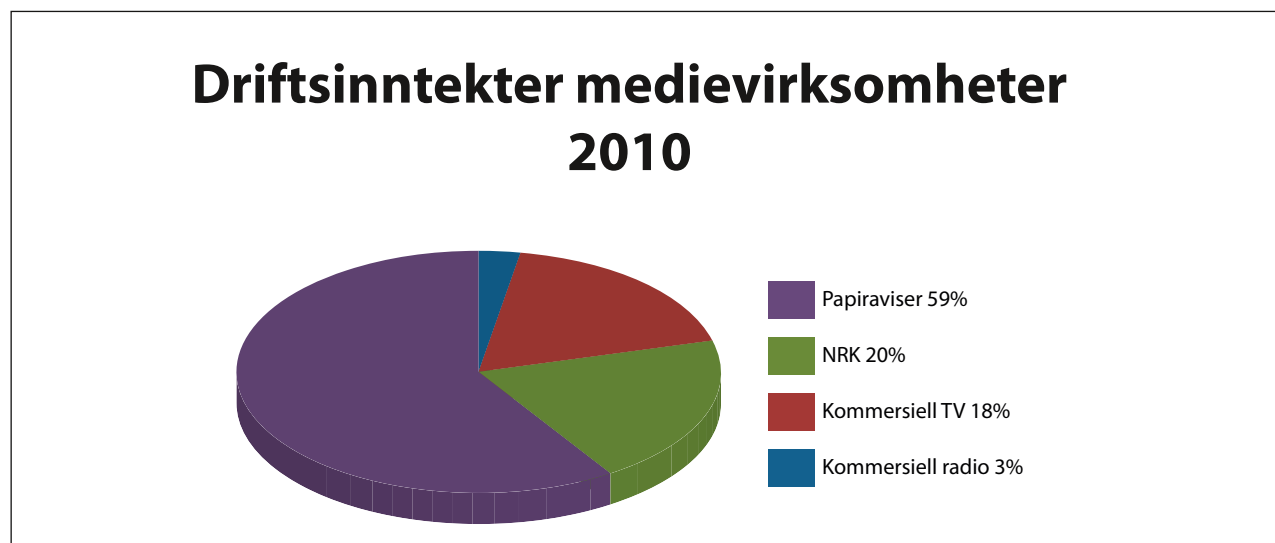
170 Kilde: Medietilsynet

171 Medietilsynet (2011): *Økonomi i norske medievirksomheter 2006-2010* s. 16 (tabell 1 – nøkkelopplysninger for de ulike aviskategoriene i 2010); http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/Medieokonomi/111117_Okonomirapport06-10_net.pdf

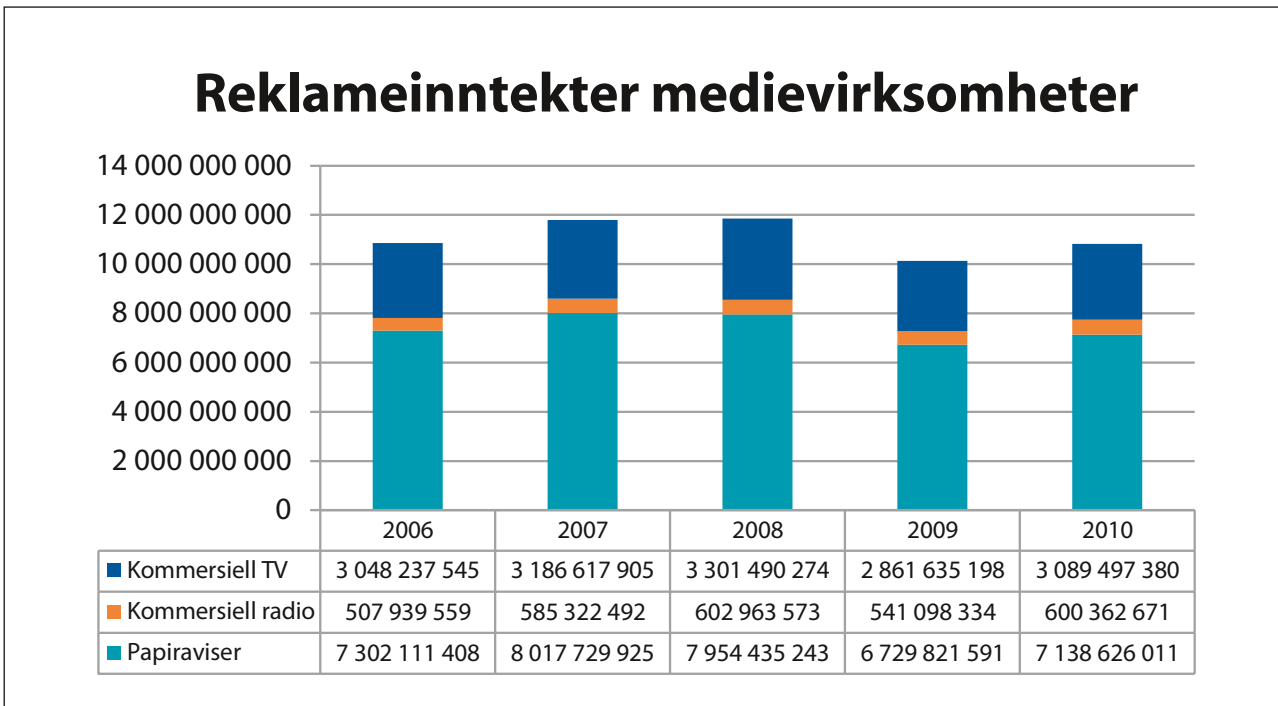
Figur 6.23



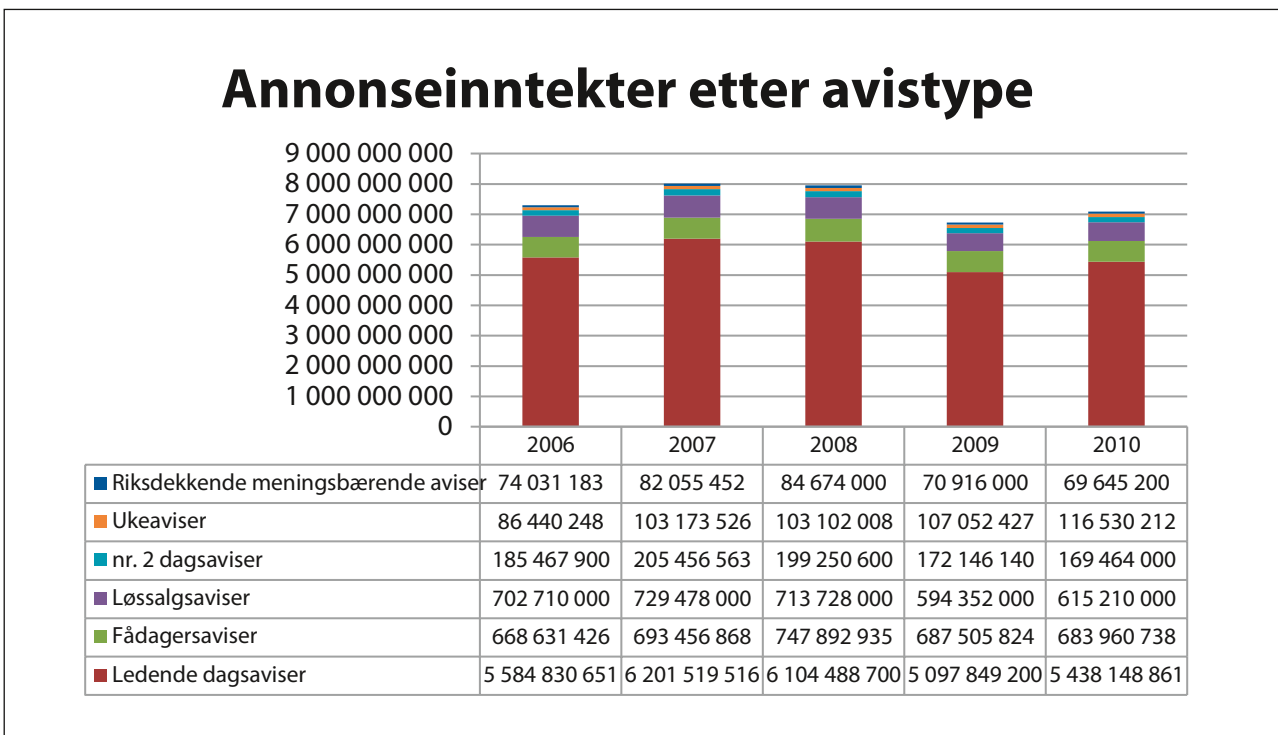
Figur 6.24



Figur 6.25



Figur 6.26



Tabell 6.8 Økonomiske nøkkelopplysninger for ulike avistyper i 2010

Type aviser	Antall aviser	Aviser med drifts-overskudd	Andel av avisenes totale drifts-inntekter	Andel av avisenes totale opplag	Antall aviser som mottar produksjons-tilskudd
Løssalgsviser	2	2	16,6 %	15,1 %	0
Ledende dagsaviser	61	57	67,9 %	56,7 %	4
Nr. to-dagsaviser	6	1	2,5 %	3,1 %	5
Riksdekkende meningsbærende aviser	5	0	2,3 %	3,8 %	5
Fådagerviser	80	43	8,4 %	16,1 %	65
Ukeaviser	59	8	1,5 %	5,2 %	59

Tabellen viser at det er store forskjeller mellom økonomien i ulike avistyper. Grovt sett kan økonomien til den enkelte avis sies å avhenge av to forhold; opplaget og konkurransesituasjonen.

Nasjonale TV-kanaler er de desidert største bærerne av reklame innenfor kringkasting. Figur 6.27¹⁷² viser utviklingen i de siste årene.

Kringkasternes samlede reklameinntekter hadde, som papiravisenes reklameinntekter, en betydelig nedgang i 2009. I motsetning til de små lokalavisenes reklameinntekter, sank lokalkringkasternes samlede reklameinntekter kraftig i 2009.

6.5.3. Opplagsinntekter

Mens avisenes opplag har sunket de siste årene, har prisstigningen kompensert for dette slik at opplagsinntektene har økt frem til 2009. Figur 6.28¹⁷³ viser utviklingen.

Figur 6.29¹⁷⁴ viser hvordan opplagsinntektene fordeles seg mellom ulike avistyper i perioden 2006-2010.

Med unntak for nummer to-dagsavisene, har alle avistyper økt opplagsinntektene frem til 2009. I 2010 falt løssalgsvisenes opplagsinntekter med 8,9 prosent. Det bidro til at avisenes opplagsinntekter totalt sank med 0,9 prosent fra 2009 til 2010. For første gang klarte ikke avisene å kompensere opplagsfall med økte priser. For øvrig kan man merke seg at de små lokalavisene har en markant bedre utvikling i opplagsinntektene enn de større avisene kan vise til.

6.5.4. Økonomi i elektroniske medier

Ifølge tall fra Institut for Reklam- og Mediestatistik (IRM) var den samlede reklameomsetningen på

Internett i Norge i 2010 vel 4 milliarder kroner.¹⁷⁵ I det følgende avsnittet presenteres tall og omsetning knyttet til elektroniske medier.

6.5.4.1. Nettaviser

I de fleste virksomheters årsregnskaper for 2010 er nettavisenes økonomi integrert i papiravisenes økonomi, slik at det ikke lar seg gjøre å skille ut inntekter knyttet til den digitale delen av virksomheten. I 2010 har Medietilsynet innhentet opplysninger om avishusenes digitale økonomi gjennom egne spørreskjemaer.¹⁷⁶

Den samlede omsetningen for digitale nyhets- og aktualitetsmedier¹⁷⁷ var i overkant av 1,2 milliarder kroner i 2010. Avishusenes totale inntekter var litt over 1 milliard kroner, mens Nettavisen omsatte for vel 60 millioner kroner og ABC Nyheter for 140 millioner kroner. Av disse var 13 millioner salgsinntekter, hovedsakelig fra salg av pdf-utgaver og e-aviser.

Medietilsynets undersøkelse omfatter 213¹⁷⁸ aviser, hvorav totalt 61 rapporterer at de ikke har digitale inntekter. Av disse 61 er det 24 som publiserer nyheter digitalt. Tabell 6.9 viser fordelingen på ulike avistyper.¹⁷⁹

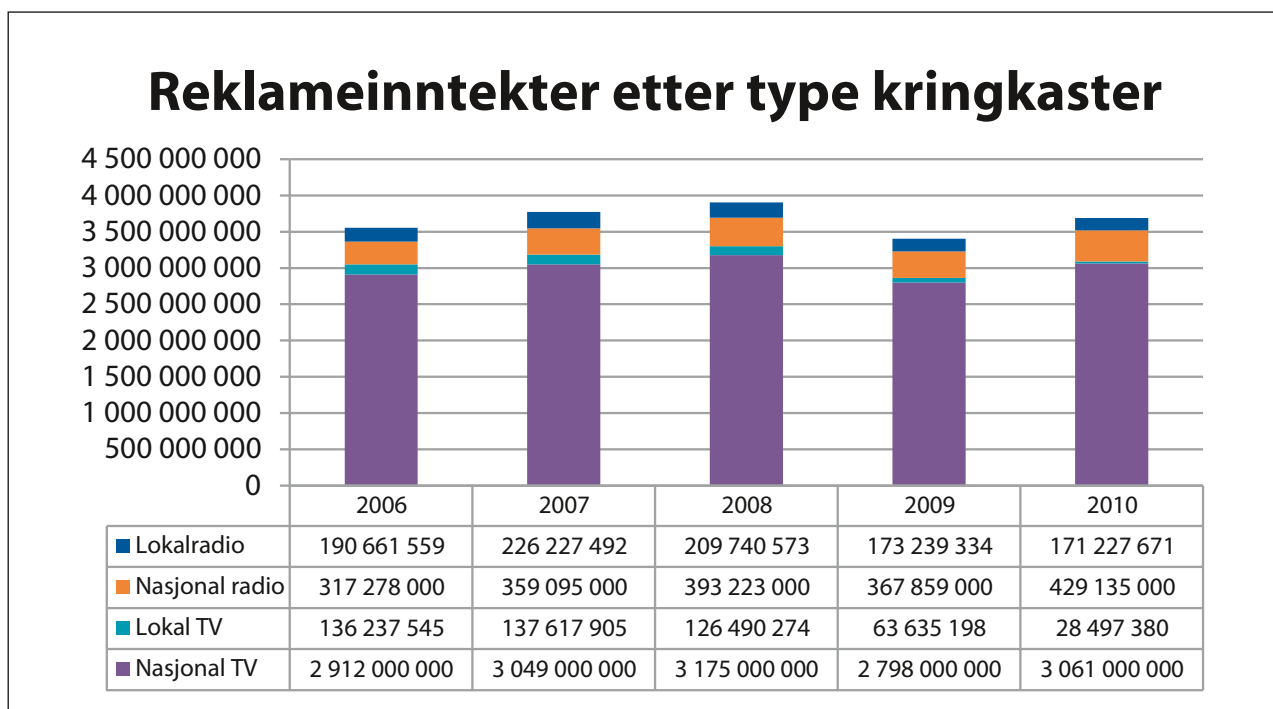
Som det framgår av tabellen, er det hovedsakelig fådagerviser og ukeaviser som rapporterer at de ikke har inntekter på sine digitale publikasjoner.

Blant de 152 avisene som har digitale inntekter, er det stor variasjon med hensyn til betydningen av disse inntektene for økonomien totalt. Tabell 6.10

172 Kilde: Medietilsynet
173 Kilde: Medietilsynet
174 Kilde: Medietilsynet

175 <http://www.irm-media.no/>
176 Medietilsynet (2011): *Økonomi i norske medievirksomheter 2006-2010*; http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/Medieokonomi/111117_Okonomirapport06-10_nettpdf
177 Dette omfatter alle nettaviser som har en søsteravis på papir, samt Nettavisen og ABC Nyheter. Det finnes ikke egne tall for TV2.no.
178 Undersøkelsen omfatter kun nettaviser som har en søsteravis på papir.
179 Dagsaviser vil her si aviser som er størst på utgiverstedet og som har fire til syv ukentlige utgivelser, nummer to-dagsaviser vil si aviser som ikke er størst på utgiverstedet og som har fire til syv ukentlige utgivelser, mens fådagerviser vil si aviser med to eller tre ukentlige utgivelser. Merk at denne inndelingen ikke sammenfaller helt med Sigurd Høsts inndeling som er vist til i kapittel 6.6.2.

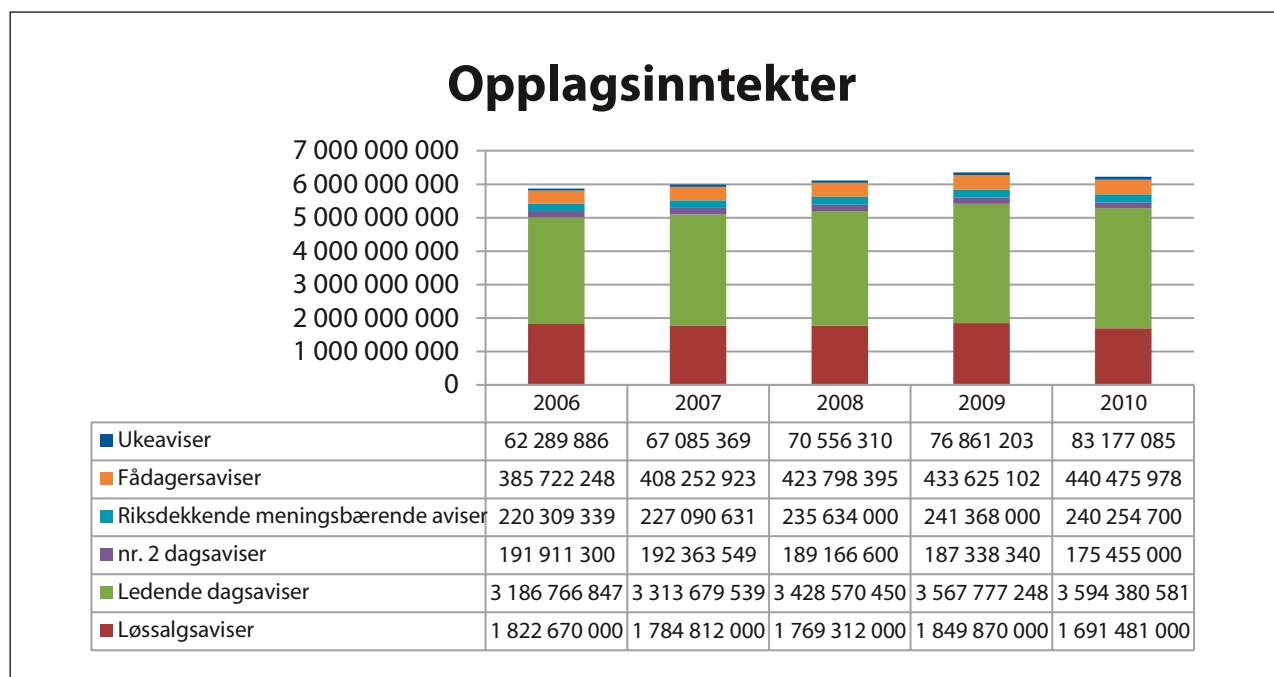
Figur 6.27



Figur 6.28



Figur 6.29



Tabell 6.9

	Løssalgsavis	Ledende dagsavis	Nr. 2 dagsavis	Riksdekkende meningsbærende	Fådagereavis	Ukeavis	Totalsum
Har digitale inntekter	2	58	6	5	55	26	152
Har dig. publikasjoner men ikke inntekter		1			7	16	24
Har ikke digitale publikasjoner		2			18	17	37
Totalsum	2	61	6	5	80	59	213

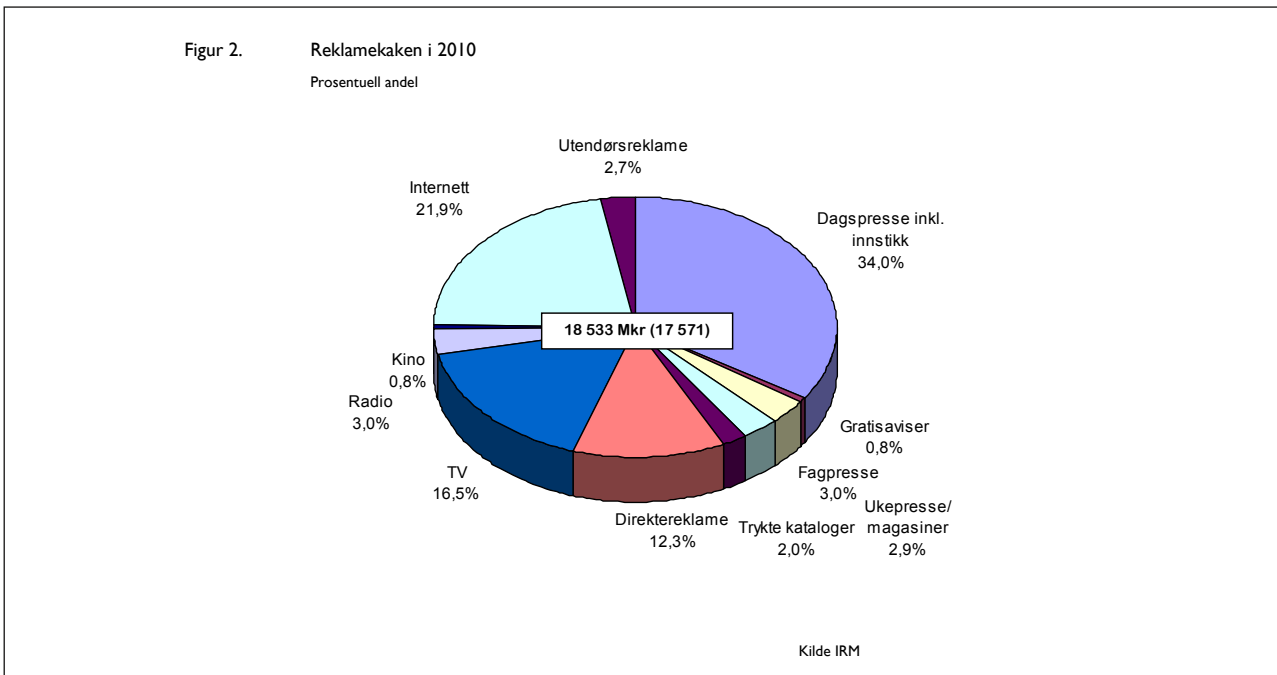
Tabell 6.10

	Løssalgsaviser	Ledende dagsaviser	Nr. 2 dagsaviser	Riksdekkende meningsbærende	Fådagereaviser	Ukeaviser
%-Andel digitale inntekter av totale driftsinntekter	14,12	4,48	4,58	1,89	1,63	0,71

Tabell 6.11

	Løssalgsaviser	Ledende dagsaviser	Nr. 2 dagsaviser	Riksdekkende meningsbærende	Fådagereaviser	Ukeaviser	Totalsum
Sum digitale annonseinntekter	337 786 756	636 163 405	20 159 717	5 848 566	21 666 897	1 931 998	1 023 557 339
Sum digitale opplagsinntekter	187 568	8 937 625	252 537	34 776	3 777 108	152 806	13 342 419
Sum digitale inntekter	337 974 324	645 101 030	20 412 254	5 883 342	25 444 004	2 084 804	1 036 899 758

Figur 6.30



viser prosentvis andel av de totale inntektene som stammer fra digitale publikasjoner, fordelt på ulike avistyper.

Det er altså særlig for løssalgsavisene at digitale inntekter er viktige. I tabell 6.11 vises de reelle inntektene ulike avistyper har fra nettpublikasjonene.

Mens papiravisene henter omtrent halvparten av inntektene fra annonser og den andre halvparten fra opplaget, fordeler de digitale inntektene fra annonser versus opplag seg med 99-1.

6.5.4.2. Nett-TV

Nett-TV's forretningsmodell er foreløpig på et tidlig stadium og under utvikling. Ulike finansieringsformer som reklame, sponing, produktplassering og brukerbetaling varierer fra tjeneste til tjeneste, men også innenfor en enkelt tjeneste avhengig av innholdet som tilbys.

Både avishus og kringkastingsselskaper tar betalt for fotball på nett når de sitter på rettigheter til å sende kamper. For øvrig tilbyr nettavisene generelt audiovisuelt innhold gratis. Unntak som kan nevnes er eksempelvis VGTV, som i noen tilfeller har eksperimentert med å ta betalt for populære serier i forkant av ordinær publisering eller etter at seriene en avgrenset periode har ligget fritt tilgjengelig. NRK tilbyr alt sitt innhold gratis, mens de kommersielle kringkasterne gjerne har flere tjenester med ulike forretningsmodeller. Ifølge TV 2s årsmelding hadde TV 2s betalingstjeneste TV 2 Sumo ca. 60 000 betalende abonnenter i 2010. I 2009 var det tilsvarende tallet 45 000.

Nett-TV er foreløpig ingen stor inntektskilde for virksomhetene, men som trafikkdriver til nettstedene kan nett-TV likevel antas å ha en viktig indirekte betydning for økonomien. Videre er dette marke-

det i vekst. Ifølge Kampanje omsatte mediehusene for 40-50 millioner kroner på sine nett-TV-satsinger i 2011, en fordobling på ett år.¹⁸⁰

6.5.4.3. Mediebrett

Mediebrett som iPad og ulike brett for Android-applikasjoner har skapt store forventninger til muligheten for å kunne ta betalt for nyheter. Utviklingen av avisenes mediebrettutgaver og ikke minst betalingsmodellene knyttet til disse, er foreløpig på et tidlig stadium. Det er først i 2011 at enkelte aktører har begynt å ta betalt for publikasjoner utviklet spesielt for mediebrettene. Virksomhetene er tilbakeholdne med å oppgi salgstall for de få utgavene som har vært publisert mot betaling. Ett eksempel som kan illustrere situasjonen, er at Aftenposten og VG til sammen hadde 20 000 abonnenter på mediebrett per oktober 2011.¹⁸¹ Til sammenligning hadde Aftenpostens og VGs papiraviser i 2010 et samlet opplag på ca. 473 000.

6.5.5. Reklamemarkedet

Endringene i medielandskapet er en av årsakene til at annonseinntektene fordeler seg annerledes enn før. Selv om mange annonsekroner nå brukes på Internett, er det imidlertid fortsatt slik at dagspressen får det største kakestykket.

Oversikten fra IRM (figur 6.30)¹⁸² viser det totale reklamemarkedet, dvs. inkludert kino, ukepresse, utendørsreklame osv. i 2010. Totalt utgjør dette markedet 18,5 milliarder kroner. Av dette har dagspresse og fjernsyn fortsatt store andeler (hhv. 34 prosent og 16,5 prosent). Internett har vokst kraftig og utgjorde 21,9 prosent av reklamemarkedet.¹⁸³

Annonseinntektene i Internettmarkedet i 2010 (mill kr)

Internett totalt 2010: 4 064

- **Merkevare 1 420**
 - **Rubrikk 669**
 - **Nettkataloger 1 166**
 - **Søk 809**

Av de ca. 4 milliarder kroner som ble brukt på Internettannonsering i 2010, ble omtrent halvparten brukt på annonser gjennom nettkataloger og søk. Dette illustrerer at det er andre modeller som gjelder på nettet. Mens merkevare og rubrikk er de klassiske

annonseformene i dagspressen, er nettkataloger og søk viktige på nett. Her er det imidlertid andre aktører enn klassiske mediehus som selger annonser.

6.6. Generell utvikling – antall mediekanaler

Medietilsynets eierskapsregister hadde registrert 511 virksomme aviser, radio- og TV-kanaler ved utgangen av oktober 2011. Det finnes i tillegg en rekke medievirksomheter som er involvert i produksjon av nyhets- og aktualitetsstoff som ikke står i eierskapsregisteret. Det gjelder eksempelvis nettaviser, samt gratisaviser med lav utgivelsesfrekvens.

Mediebransjen inneholder alt fra virksomheter med milliardomsetning og mange hundre ansatte som for eksempel VG og NRK, til lokalradioer drevet av frivillige med noen tusen kroner i årlig omsetning. Ofte er det også slik at medievirksomheten kun eier én mediekanal, mens enkelte medievirksomheter eier mange kanaler. A-pressen eier flest kanaler – i underkant av 60 ved utgangen av 2010.

I Sigurd Høsts publikasjon *Avisåret* gis det årlig oppdaterte opplysninger om antall mediekanaler etter type og nedslagsfelt.¹⁸⁴ Totalt har utbudet av kanaler for mediekonsum ligget stabilt rundt 750 de siste åtte årene. Tabell 6.12¹⁸⁵ viser imidlertid at sammensetningen av kanalutbudet har endret seg betydelig i løpet av disse årene.

Tabell 6.12 Utvikling antall mediekanaler totalt

	2003	2005	2006	2008	2010
Aviser ekskl. gratisaviser	222	225	228	228	226
Radio- og TV-kanaler	358	331	329	316	322
Nettavisser	156	181	195	196	194

Som det framgår av tabellen, bidrar veksten i antall nettaviser til at det totale utbudet innenfor avis er stabilt. De aller fleste nettaviser eies av avishus som også gir ut papiraviser. Antall radio- og TV-kanaler har blitt redusert fra 358 i 2003 til 322 i 2010. I det følgende vil utviklingen for henholdsvis nasjonale, riksdekkende og lokale papiraviser og kringkastere bli beskrevet. I tillegg kommer de fire storbyavisene Aftenposten, Stavanger Aftenblad, Bergens Tidende og Adresseavisen samt NRKs distriktssendinger.

180 «Nett-tv mot nye rekorder», kampanje.com 12. mars 2012; <http://www.kampanje.com/medier/article5964471.ece>

181 «Bratt for brettet», journalisten.no 15. oktober 2011; <http://www.journalisten.no/node/35882>

182 [http://www.irm-media.no/\(tpvrq1nzgh15khrfhusb4keq\)/pdf_public/pressemelding_2010.pdf](http://www.irm-media.no/(tpvrq1nzgh15khrfhusb4keq)/pdf_public/pressemelding_2010.pdf)

183 <http://www.irm-media.no/malemetode.aspx> Annonsemarkedet er ikke entydig å måle, og den beste målemetoden diskuteres. Noen utgir statistikk kun basert på byråenes annonsering. IRM, som tallene i figuren er hentet fra, bygger på surveys der man etterspør netttotal for annonsering. IRM skriver at nesten alle oppgir sine tall til dem.

184 Se for eksempel Sigurd Høst (2011): *Avisåret 2010*, Rapport nr. 18, Høgskolen i Volda

185 Kilder: Sigurd Høst: *Avisåret*, www.medienorge.uib.no og Medietilsynet

6.6.1. Nasjonale og riksdekkende medier

Tabell 6.13¹⁸⁶ viser at mens antall papiraviser med nasjonal redaksjonell profil har blitt redusert fra 2003 til 2010, har utviklingen blant kringkasterne vært omvendt.

Tabell 6.13 Utvikling nasjonale/riksdekkende mediekanaler 2003-2010 (antall)

	2003	2005	2006	2008	2010
Aviser	23	22	21	18	17
TV-kanaler	6	10	12	14	19
Radiokanaler	5	5	5	12	12

Det er hovedsakelig aviser som kan sies å være rettet mot ideologiske nisjer, som har blitt lagt ned i perioden. De hadde alle lavt opplag og begrenset utgivelsesfrekvens. Veksten i antall riksdekkende radiokanaler kan tilskrives utvidelse av tilbudet som kan kringkastes digitalt. Antall riksdekkende radio- og TV-kanaler har vokst både som følge av digitalisering av distribusjon og kringkasternes etablering av nisjekanaler. Unntaket er allmennradioen Kanal 24 som ble etablert i 2004. En rekke større lokalaviser og andre etablerte medieaktører sto bak denne radiostasjonen.¹⁸⁷

Man kan merke seg at veksten i antall TV-kanaler har skjedd uten at det har kommet flere kringkastingsvirksomheter inn i det norske markedet. Det er således antall kanaler som har økt, ikke antall virksomheter. Både kommersielle kanaler og NRK har økt utbudet av TV-kanaler, mens utbudet av radiokanaler i all hovedsak har økt som følge av at NRK har etablert flere digitale radiokanaler i DAB-nettet. (Kanaler som sendes parallelt i FM og DAB regnes som en kanal.) Ut over etableringen av Kanal 24 har det ikke skjedd endringer i sammensetningen av nasjonale, bredt anlagte medievirksomheter.

6.6.2. Lokale/regionale medier

De fleste norske medievirksomheter retter seg mot lokalsamfunnet. Tabell 6.14¹⁸⁸ viser antall medievirksomheter etter type i perioden 2003 til 2010.

Tabell 6.14 Utvikling lokale/regionale mediekanaler 2003-2010 (antall)

Lokale	2003	2005	2006	2008	2010
Aviser	195	199	203	206	205
TV-kanaler	53	37	34	21	12
Radio-kanaler	267	249	249	241	250

Lokal-TV-bransjen har gjennomgått store endringer i perioden fra 2003 til 2010, med mange nedleggelse. Dette skyldes flere forhold. Lokal-TV hadde fram til 2007 tilgang til NRK2s sendernett. I 2007 gikk NRK2 over til å sende hele døgnet, og en rekke små TV-stasjoner mistet sin mulighet til å kringkaste sendinger på dette nettet. Det dedikerte sendernettet for lokal-TV hadde videre fram til digitaliseringen plass til 22 TV-kanaler. Med digitaliseringen av sendernettet for TV, fikk ikke lenger lokal-TV inntekter fra videreleie av kapasitet i det analoge nettet og tapte inntekter på dette. Samtidig måtte lokal-TV forhandle kanalplass og pris med RiksTV. Forretningsmodellen til lokal-TV ble endret samtidig som finanskrisen inntraff i 2008 og 2009, noe som trolig var viktige årsaker til at mange la ned driften. Imidlertid er nye aktører i gang med å bygge opp nye lokal-TV-kanaler. Den viktigste aktøren er Mediepress Norge, som i oktober 2011 kringkastet seks lokal-TV-kanaler. Enkelte aktører har også flyttet lokalfjernsynsvirksomheten over på Internett, som for eksempel BTTV (Bergens Tidende) og TVAdressa.

Antall lokalradiokanaler har vært relativt stabilt i perioden. Den nye konsesjonsordningen, som varer fra 2010 til 2017, deler lokalradioene i tre typer; 24/7-radioer, allmennradioer og nisjeradioer. Allmennradioer og 24/7-radioer drives i all hovedsak som kommersielle radiostasjoner. 24/7-radioer har rett til å sende døgkontinuerlig i sine nett. Det var 28 slike radiostasjoner ved utgangen av 2010, og de finnes kun i befolkningstette områder med flere sendernett. Flertallet av disse radioene eies av mediekonsern som Modern Times Group, 21st Venture/Radio Metro og SBS/ProSiebenSat.1. Det er anledning til å drive allmennradio i alle konsesjonsområder, og ved utgangen av 2010 var det 92 allmennradioer. Allmennradioer eies i all hovedsak av lokale krefter, men også i enkelte av disse er de store mediekonsernene inne på eiersiden. Videre kan såkalte nisjeradioer få konsesjon for sending i alle konsesjonsområder. Disse radioene har begrensninger på muligheten til å hente inn kommersielle inntekter, og eies i hovedsak av ikke-kommersielle aktører som menigheter og foreninger. Ved utgangen av 2010 var det 106 nisjeradiostasjoner.

Antall lokalaviser har økt fra 195 i 2003 til 205 i 2010. Som tabell 6.15¹⁸⁹ viser, er det kun for enkelte typer lokalaviser det faktisk har skjedd en utvikling.

¹⁸⁶ Kilder: www.medienorge.uib.no og Medietilsynet

¹⁸⁷ Kanal 24 ble senere solgt til SBS Norge (del av ProSiebenSat.1), som endret stasjonens navn til Radio Norge.

¹⁸⁸ Kilder: www.medienorge.uib.no og Medietilsynet.

¹⁸⁹ Kilde: Sigurd Høst (2011): *Avisåret 2010*, Rapport nr. 18, Høgskolen i Volda

Tabell 6.15 Utvikling ulike avistyper 2003-2010 (antall)

Antall aviser	2003	2005	2006	2008	2010
Nr. to-aviser, store byer	3	3	3	3	3
Lokale dags-aviser, nr. to	2	2	2	2	2
Lokale dags-aviser, ledende	56	56	56	56	56
Lokale 2-3 dagersaviser	79	80	79	81	81
Lokale uke-aviser	54	57	62	63	62

Antallet nummer to-aviser og ledende lokale dagsaviser med fire eller flere ukentlige utgivelser er stabilt i perioden. Ingen aviser har kommet til og ingen er lagt ned. De fleste av disse avisene er eid av mediekonserner. Enkelte nummer to-aviser er og har vært i en svært vanskelig økonomisk situasjon, men kombinasjonen av produksjonstilskudd og tilført kapital fra eierne har sikret fortsatt drift.

Aviser med tre eller færre ukentlige utgivelser har økt i antall. 17 aviser har blitt etablert siden 2003 og 4 har blitt lagt ned. To aviser har blitt fusjonert inn i andre aviser. Nyetablerte aviser er stort sett svært lokale ukeaviser med lokalt eierskap. Disse avisene etablerer seg ofte i lokale markeder der nærmeste større lokalavis har begrenset redaksjonell dekning. Flere aviser som tidligere hadde én ukentlig utgivelse, har økt utgivelsesfrekvensen til to ukentlige utgaver. Avisene som har blitt nedlagt, var i all hovedsak nummer to-aviser i direkte konkurranse med en annen lokalavis.

7. Mediekanaler og mediebruk

Grensene mellom de ulike medietypene og dermed markedene er blitt mer utydelige som følge av den generelle utviklingen. Hvorvidt det fortsatt er snakk om ulike markeder eller om markedene er i ferd med å smelte sammen, vil bli drøftet nærmere i dette kapitlet.

7.1. Konvergens og divergens: Nye multifunksjonelle skjermer

På 1990-tallet diskuterte man om fjernsynet og datamaskinen kom til å smelte sammen. Mange spådde at datamaskinen kom til å vinne over og erstatte fjernsynet.¹⁹⁰ Utviklingen har imidlertid gått i stikk motsatt retning. Mediebrukerne omgir seg med stadig flere skjermer for medieinnhold.¹⁹¹ Fjernsynet og datamaskinen har fått selskap av mobiltelefoner, medie Brett, spillkonsoller osv.

Dette er i stor grad multifunksjonelle apparater, og det er betydelig overlapp i funksjonalitet. Mange har fjernsynsapparater knyttet til Internett og har tilgang til både web og e-post via fjernsynsskjermen. TV-sendinger ses ikke bare på fjernsynet, men også på Internett og mobilen. Avisenes nyheter finnes på web og i applikasjoner for mobil og lese Brett. Allikevel er apparatene funksjon forskjellig nok til at de supplerer hverandre heller enn å erstatte hverandre.

Parallelt med konvergensen vi ser ved at apparatene er multifunksjonelle og kan brukes til de samme medietjenestene, ser vi en divergens der disse apparatene fortsatt skiller seg fra hverandre blant annet med hensyn til sentrale dimensjoner som mobilitet, og hvor personlige og kommunikative de er.

7.1.1. Mobile vs. stasjonære

Den første dimensjonen er grad av mobilitet. Det klassiske fjernsynsapparatet er i hovedsak et stasjonært medium. Fjernsynet står i stua, og kanskje står det også et apparat på kjøkkenet og på soverommet. Tendensen mot stadig større fjernsynsskjermer forsterker det stasjonære med fjernsynsapparatet.

Motsatsen er mobiltelefonen som brukerne typisk har med seg over alt. 57 prosent av folk i Norge har smarttelefon i 2011,¹⁹² dvs. en telefon som kan levere medieinnhold. Mobiltelefonens tilgjengelighet gjør at den kan brukes i andre situasjoner og på andre tidspunkter enn mer stasjonære medier som datamaskiner. I 2011 har 16 prosent medie Brett.¹⁹³ Her

er det selvfølgelig glidende overganger, og en liten bærbar datamaskin er langt mer mobil enn en stor stasjonær pc, men mindre mobil enn mobiltelefonen.

7.1.2. Personlige vs. felles

Skillet mellom mobile og stasjonære apparater understrekes av at noen apparater er innrettet for personlig bruk, mens andre brukes av flere i fellesskap. Fjernsynet er et typisk fellesmedium, mens mobiltelefonen er et personlig medium. Dette innebærer at mens TV egner seg godt for programmer man ser sammen, foretrekker de fleste mobiltelefonen framfor fjernsynsskjermen for private meldinger. Datamaskinen er hovedsakelig i den personlige enden. Selv om man kan se sammen på skjermen, vil hver bruker gjennom sin pålogging i e-postprogrammer eller i sosiale medier få meldinger direkte til seg. En datamaskin kan dermed brukes av en hel familie, men i brukssituasjonen logger man ofte på som en personlig bruker.

7.1.3. Kommunikative vs. enveis

Et annet skille er i hvilken grad de ulike apparatene legger til rette for kommunikative formål. Mens mobiltelefonen og den nettilkoblede datamaskinen i utgangspunktet er kommunikative medier som bygger på interaksjon mellom brukere, er fjernsynet i utgangspunktet et apparat laget for enveiskommunikasjon. Skillene er imidlertid ikke så tydelige som før. Internett er en plattform for alle medier som kan digitaliseres, og datamaskinen kan også brukes til å se fjernsyn i tradisjonell flyt-modus. Flere leverandører av bredbånds-TV, dvs. IP-basert fjernsynsoverføring, legger i økende grad inn interaktive tjenester.

7.2. Mediebruk

En annen dimensjon som kan si noe om forskjeller og likheter mellom ulike typer medier, er bruken av mediene. Dette avsnittet går nærmere inn på hvor mye ulike medietyper brukes, *formålet* med bruken, samt *når og hvordan* medietypene brukes.

7.2.1. Generell utvikling for bruk av ulike typer medier

Det finnes mange undersøkelser som viser hvordan medievanene har utviklet seg de senere årene. Eksempler på slike undersøkelser er Norsk mediebarometer som er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå, og Forbruker & Media-undersøkelsen samt de spesialiserte panelundersøkelsene for radio, fjernsyn og Internett, som utføres av TNS Gallup.

Selv om resultatene fra de forskjellige publikumsundersøkelsene ofte er litt forskjellige, vil de fleste langtidstendensene være de samme. Det er for eksempel

190 Se f.eks. NOU 1999: 26 *Konvergens. Sammensmelting av tele-, data- og mediesektorer*; Negroponce, N. 1995 *Being Digital*. London: Hodder&Stoughton; Gilder, G. 1994 *Life after Television*. New York: Norton

191 Anders Fagerjord, og Tanja Storsul (2007): "Questioning Convergence" i Storsul, T. og Stuedahl, D. 2007 *Ambivalence towards convergence, Digitalization and media change*. Göteborg: Nordicom

192 <http://www.tns-gallup.no/?did=9099681>

193 http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9100748.pdf

Tabell 7.1 Andel i prosent som har brukt ulike medier en gjennomsnittsdag 1991-2010

	Avis	Fjernsyn	Radio	Plate/kassett/CD/MP3/lydfiler	Ukeblad	Bøker	Tidskrift	Tegneserieblad	Hjemme-PC	VHS/DVD/harddisk-opptaker	Internett
1991	84	81	71	43	21	24	18	11	..	10	..
1992	84	80	65	38	20	21	14	10	..	10	..
1994	85	82	67	44	22	18	16	9	11	11	..
1995	84	84	66	38	20	19	16	11	9	8	..
1996	82	82	59	37	18	19	16	10	12	9	..
1997	84	84	61	41	17	17	15	9	13	9	7
1998	81	83	59	42	16	18	14	9	17	8	10
1999	81	84	60	44	15	19	15	9	21	9	18
2000	77	82	57	50	17	20	14	9	25	10	27
2001	78	85	56	47	14	22	13	8	33	9	35
2002	77	85	58	49	16	23	14	7	31	10	35
2003	77	84	58	45	16	23	13	7	36	9	42
2004	75	83	58	47	17	23	12	8	36	10	44
2005	74	85	55	45	16	25	11	7	47	9	55
2006	74	83	54	43	16	24	11	7	51	10	60
2007	72	82	53	43	14	23	11	7	56	11	66
2008	68	80	54	42	13	23	14	6	59	12	71
2009	65	80	53	41	13	27	12	5	65	13	73
2010	64	82	56	42	12	24	13	6	68	13	77

Tabell 7.2 Antall minutter brukt på ulike medier en gjennomsnittsdag 1991-2010

	Avis	Fjernsyn ¹	Radio	Plate/kassett/CD/MP3/lydfiler	Ukeblad	Bøker	Tidskrift	Tegneserieblad	Hjemme-PC	VHS/DVD/harddisk-opptaker	Internett
1991	39	114	106	40	8	14	6	3	..	8	..
1992	39	108	91	32	7	13	5	3	..	7	..
1994	39	113	96	38	7	11	5	3	10	8	..
1995	40	124	99	31	6	12	5	3	9	5	..
1996	38	117	84	30	6	12	5	2	11	7	..
1997	36	119	87	36	5	10	4	2	12	6	..
1998	34	119	83	33	5	10	4	2	13	6	..
1999	33	141	93	34	5	11	5	2	18	7	..
2000	34	138	84	46	5	12	4	2	21	7	18
2001	31	156	95	43	4	12	3	2	27	7	21
2002	31	146	87	42	5	14	4	2	27	8	22
2003	32	141	91	42	5	12	3	2	35	8	30
2004	30	142	80	41	5	12	4	2	34	9	33
2005	29	147	84	39	5	15	3	2	46	8	44
2006	29	148	83	41	4	14	3	2	50	9	53
2007	29	155	80	40	4	13	3	2	58	11	62
2008	27	145	80	39	4	13	4	1	59	10	65
2009	25	148	82	39	4	15	3	1	69	12	73
2010	23	152	81	41	3	14	4	1	76	12	85

godt samsvar mellom Norsk mediebarometer og Forbruker & Media når det gjelder utviklingen for bruk av Internett.

Den følgende redegjørelsen benytter tall fra Norsk mediebarometer. Norsk mediebarometer har sammenlignbare tall som går helt tilbake til 1991,¹⁹⁴ og undersøkelsen dekker alle medier.¹⁹⁵ Mediebruken blir registrert ved hjelp av to mål som kan sies å utfylle hverandre; daglig dekning og tidsbruk.

Veksten for Internett er utvilsomt den viktigste endringen i perioden. Det gjelder både når man bruker daglig dekning som kriterium (tabell 7.1), og når man ser på tidsbruken (tabell 7.2). Etter en nokså forsiktig start (10 prosent daglige brukere i 1998) viser undersøkelsen at det i 2010 er tre av fire nordmenn som bruker Internett på en gjennomsnittlig dag. Det betyr at Internett har nesten samme daglige rekkevidde som fjernsynet.

Tabell 7.1¹⁹⁶ viser andel i prosent som har brukt ulike medier en gjennomsnittsdag i 1991-2010.

Når det gjelder andelen som har hørt på radio, viser tabellen at det særlig på 1990-tallet var en nedgang. Det er også færre som leser i 2010 enn i 1991, men den tallmessige tilbakegangen har vært sterkest for avisene. Frem til 1999 var det litt over 80 prosent som leste aviser på en gjennomsnittlig dag. Nå har gjennomsnittet sunket til 64 prosent.¹⁹⁷

Den daglige rekkevidden for fjernsynet har derimot vært påfallende uendret, med et nivå litt over 80 prosent.

Tabell 7.2¹⁹⁸ viser hvor mange minutter vi bruker til massemedier en gjennomsnittsdag.

Samlet tid som er brukt på medier, økte fra litt over 300 minutter (dvs. fem timer) på en gjennomsnittlig dag på begynnelsen av 1990-tallet, til omtrent 350 minutter (seks timer) på begynnelsen av 2000-tallet og omtrent 400 minutter (nærmere syv timer) i 2010.¹⁹⁹

Den viktigste forklaringen på at tidsbruken kan bli så høy som fem til syv timer per dag, er at mye av mediebruken skjer samtidig med at vi gjør noe annet, eller ved at vi bruker flere medier samtidig (beskrives nærmere i kapittel 7.2.3). Radio- og musikklytting representerer de viktigste eksemplene på mediebruk som sekundæraktivitet.

¹⁹⁴ Unntaket er året 1993 da undersøkelsen ikke ble gjennomført.

¹⁹⁵ Her benyttes således en relativt vid definisjon av begrepet «medier». Definisjonen har blant annet bakgrunn i at Norsk Mediebarometer bygger på Sveriges Mediebarometer, som ble laget første gang i 1979.

¹⁹⁶ http://www.ssb.no/emner/07/02/30/medie/sa121/daglig_mediebruk_hovedtall.pdf

¹⁹⁷ Tallene gjelder personer 9 år+, alle ukedager.

¹⁹⁸ http://www.ssb.no/emner/07/02/30/medie/sa121/daglig_mediebruk_hovedtall.pdf

¹⁹⁹ Ca. en halv time av økningen skyldes imidlertid at spørremetoden for radio og TV ble endret fra 1998 til 1999.

Den reelle økningen i tidsbruk skyldes nesten bare Internett. Her har gjennomsnittet gått fra 18 minutter i 2000 via 44 minutter i 2005 til 85 minutter i 2010.

Papiravisene er, som tidligere nevnt, det eneste av de store mediene som vi bruker mindre tid på. Gjennomsnittlig tid til avislesing var omtrent 40 minutter per dag i første halvdel 1990-tallet. Deretter sank gjennomsnittet til en halv time i 2001-2004, og i 2010 var gjennomsnittet 23 minutter. Nedgangen skyldes både at det er blitt færre som leser avis, og at tidsbruken blant lesere har gått ned. Tid til lesing av ukeblader og tegneserier har også gått tilbake, og relativt sett er tilbakegangen enda sterkere enn for avis.

For øvrige medier som fjernsyn, bøker og musikk, har tidsbruken vært stabil. Den gjennomsnittlige tiden som brukes på fjernsyn er omtrent 140-150 minutter per dag (med den spørremetoden som ble innført i 1999), omtrent 40 minutter på musikkmedier og drøyt 20 minutter for andre trykte medier enn avis.

Lenge har det vært en klar sammenheng mellom bruk av Internett og alder. Det framgår av de siste tabellrapportene fra Norsk mediebarometer at personer i aldersgruppene 16-24 og 25-44 år er de mest regelmessige brukerne. Deretter følger de yngste (9-15 år) og de middelaldrende (45-66 år), mens pensjonistgenerasjonen (67 år og over) utgjør etternølerne. Selv om veksten de siste fem årene har gjort at avstanden ned til etternølerne er blitt mindre, er det fremdeles en tydelig forskjell etter alder. I 2010, da 93 prosent av befolkningen svarte at de hadde Internett hjemme og 77 prosent hadde brukt Internett på en gjennomsnittlig dag, var det bare 66 prosent av de eldste som hadde Internett hjemme og 44 prosent, altså mindre enn halvparten, som hadde brukt Internett.

7.2.2. Hvilke kilder bruker vi til informasjon og nyheter?

7.2.2.1. Samlet kontakt med nyheter

Professor Sigurd Høst²⁰⁰ har gitt en oversikt over hvordan befolkningens kontakt med forskjellige nyhetskilder har utviklet seg fra begynnelsen av 1990-tallet til i dag. Materialet er hentet fra Norsk mediebarometer, og undersøkelsen er avgrenset til bruk av avis, fjernsyn, radio, Internett og tekst-TV. For radio, fjernsyn og Internett stilles det i undersøkelsen detaljerte spørsmål om innhold, slik at det er registrert om intervjupersonen har fått nyheter fra disse kanalene. For avis og tekst-TV er det forutsatt at alle som har brukt disse medietypene på den

²⁰⁰ Sigurd Høst (2010): *Hvordan blir vi oppdatert? Kontakt med forskjellige nyhetskilder 1994-2009*, Høgskulen i Volda/Møreforskning. Paper presentert på Prekonferanse 27. oktober; Journalistikkens samfunnsoppdrag, Norsk medieforskerlags konferanse 2010 i Ålesund; http://brage.bibsys.no/hvo/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_25438/1/notat15-10.pdf

Tabell 7.3 Samlet kontakt med nyhetskilder

	1994	1997	2001	2005	2009	2010
Lest papiravis	92	91	85	81	72	70
Hørt radionyheter	53	47	46	42	42	41
Sett fjernsynsnyheter	60	58	64	60	50	49
Sett tekst-TV	(25)	30	36	38	26	23
Nyheter fra Internett	-	(4)	16	33	53	55
Minst en nyhetskilde	97	96	96	95	93	93
Antall nyhetskilder (brukere)	2,1	2,4	2,6	2,7	2,6	2,6
Tallet på personer	1549	1540	1406	1416	1374	1390

Tabell 7.4 Viktigste kilde til nyheter

	Nyheter generelt			Lokale nyheter		
	2006	2010	2011	2006	2010	2011
Papiravis	33	26	22	70	68	65
Fjernsyn	43	34	32	11	6	6
Radio	7	8	8	8	7	5
Internett	16	30	36	7	16	19
Ikke sikker	1	2	1	4	3	3
Antall personer	1000	1003	1003	1000	1003	1001

Tabell 7.5 Viktigste kilde til lokale nyheter

	Avis	TV	Radio	Internett	Annet	Ikke sikker	Totalt
Avis	86	69	65	49	67	37	65
TV	4	13	3	3		7	6
Radio	4	6	25	2		8	5
Internett	3	9	5	43			19
Annet	1	2	1	1	33		1
Ikke sikker	2	2	1	2		48	2
Antall personer	223	321	84	358	3	12	1001

undersøkte dagen, har fått nyheter derfra. Høst har for Medieieierskapsutredningens formål oppdatert resultatene slik at også 2010-tall er inkludert.

Tabell 7.3²⁰¹ viser befolkningens samlede kontakt med nyhetskilder.

Nesten hele den voksne befolkningen har vært i kontakt med minst en nyhetskilde i løpet av dagen, og de fleste får nyheter fra flere kilder. Det var imidlertid litt flere som ikke var i kontakt med nyheter i 2010 enn i 1994.

Til tross for nedgangen de siste årene, er avisene fremdeles den nyhetskanalen som når ut til flest personer i løpet av en dag. Internett har hatt en vesentlig vekst de siste årene, også som nyhetskanal, og mer enn halvparten får nå nyheter derfra. Radio og fjernsyn har begge gått litt tilbake, og har nå litt færre nyhetsbrukere enn Internett.

7.2.2.2. Kilder til nyheter generelt og lokale nyheter

I en serie undersøkelser som meningsmålingsbyrået Respons og Wilberg management har foretatt for Mediebedriftenes Landsforening,²⁰² ble deltakerne bl.a. stilt spørsmål om «viktigste kilde til nyheter generelt» og «viktigste kilde til lokale nyheter». Hovedresultatene fra undersøkelsene i desember 2006, august 2010 og august 2011 er sammenfattet i tabell 7.4.

Resultatene viser at avisene er viktige både for generelle og lokale nyheter, men at det er som kilde til lokale nyheter de skårer høyest. Fjernsynet er først og fremst en kilde til generelle (dvs. nasjonale og internasjonale) nyheter, noe som er tydeligere i 2011 enn det var i 2006. Radioen er kilde til både generelle og lokale nyheter, mens Internett på samme måte som fjernsynet vurderes høyest som kilde til generelle nyheter.

Videre går undersøkelsen mer detaljert inn på hver enkelt gruppe som har prioritert viktigste kilde til generelle nyheter i 2011 (tabellens fjerde kolonne), og spør: Hvilket medium er viktigste kilde til lokale nyheter? Resultatet fremgår av tabell 7.5 (tall i prosent).

Resultatene viser at uansett hvilket medium som er prioritert til viktigste kilde til nyheter generelt, fremstår avisene som viktigste kilde til lokale nyheter.

7.2.3. Hvordan brukes mediekanalene – noen forklaringer på utviklingen

7.2.3.1. Parallellbruk

Når bruk av radio og fjernsyn ikke har gått kraftig tilbake i takt med at Internett har vokst, skyldes det blant annet at vi bruker flere medier parallelt. Dette er ikke noe nytt. Mange generasjoner har kombinert avislesing med radiolytting ved frokostbordet. Det nye er at parallell bruk av ulike medier er en integrert del av medieopplevelsen.

I programmer som «Idol» og «Skal vi danse» skal seerne stemme frem sine favoritter ved hjelp av mobiltelefonen. I «Big Brother» kan man følge utviklingen mellom sendingene på Internett. Under fjernsynsdebatter kan man diskutere på Twitter, mange programmer har Facebook-sider der diskusjonen går før og etter sending, og mange programmer legger ut ekstra bakgrunnsstoff på egne websider. Framvekst av nye medier trenger dermed ikke å gå på bekostning av etablerte medier, men kan brukes parallelt og integrert med etablerte medier.

7.2.3.2. Sekvensiell bruk

En annen årsak til at bruk av etablerte medier ikke har gått kraftigere tilbake, er at ulike medier brukes til ulike tider, i ulike situasjoner og til ulike formål – de brukes i sekvens. De tre oversiktene fra TNS-gallup (figurene 7.1-7.3) viser hhv. radio, TV og Internetts dekning i løpet av døgnet.²⁰³

I den første figuren framgår at radiobruken toppe om morgenen og ettermiddagen, samtidig som mediet brukes jevnt gjennom arbeidsdagen. TV overtar etter middag og har sin topp utover kvelden. Internett brukes gjennom arbeidsdagen, noe mindre rundt middagstider, for så å øke utover kvelden. SSB bekrefter dette mønsteret i sitt mediebarometer, og viser tilsvarende at papiravis leses mest om morgenen.²⁰⁴

7.3. Fordeling av stofftyper i ulike mediekkanaler

Selv om blant annet multifunksjonelle skjermer kan sies å bidra til at de tradisjonelle grensene mellom ulike medietyper oppheves ved at mediene er tilgjengelige på den samme plattformen, innebærer det ikke nødvendigvis at *innholdet* som tilbys i ulike mediekkanaler er det samme. Sett i lys av de hensyn medieieierskapsloven er ment å ivareta, er nyheter og beslektet innhold av særlig betydning for avgrensningen av mediekkanaler og dermed mediemarkedene.

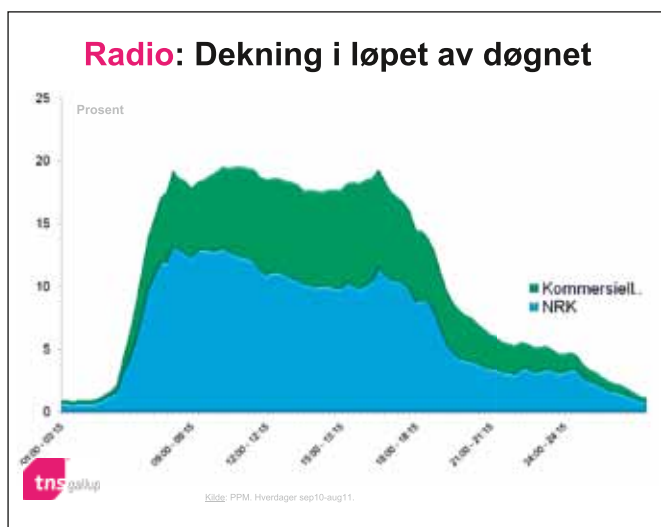
201 Undersøkelsen omfatter personer 15-79 år, alle ukedager unntatt søndager. Tall i parentes er anslag og er ikke brukt ved beregning av samlet kontakt med nyheter.

202 Respons Analyse 2011, jf. NOU 2010: 14 *Levt å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* pkt. 5.5

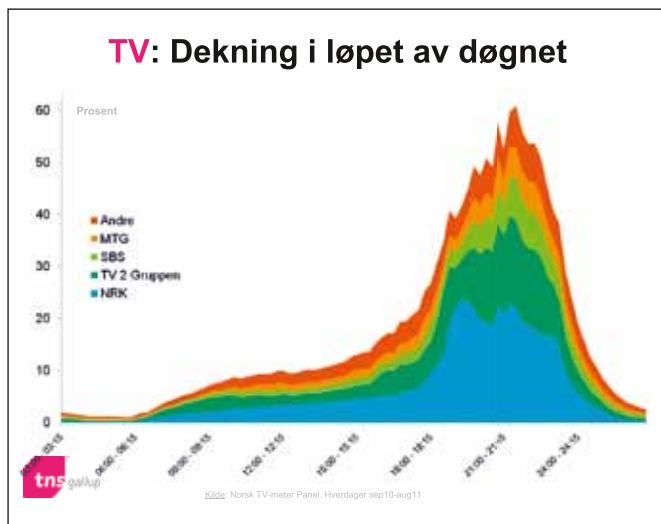
203 http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9098875.pdf

204 http://www.ssb.no/emner/07/02/30/medie/sa121/mediebruk_til_uliike_tider.pdf

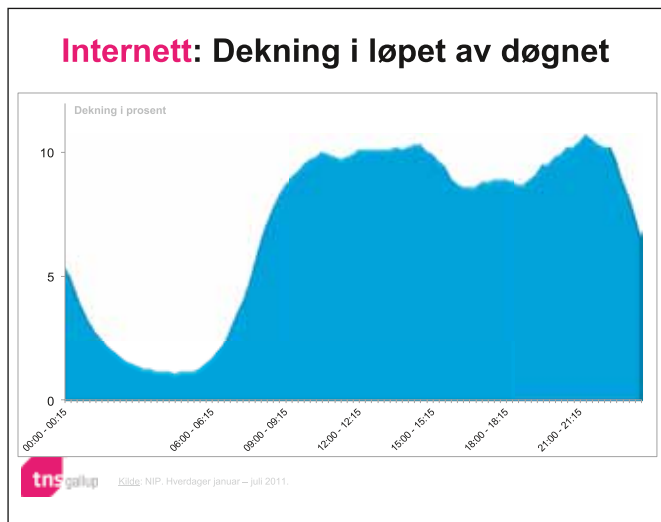
Figur 7.1



Figur 7.2



Figur 7.3



Tabell 7.6 Fordeling av programtyper NRK1 2000-2010 (timer)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Barneprogram	511	586	573	535	503	571	637	709	838	700	110
Drama	703	654	728	1044	1091	1099	1253	1322	1434	1483	1432
Informasjonsprogram	1225	1069	870	1131	1522	1568	1262	1384	1467	1098	1502
Kunst/kultur/medier	158	145	138	149	139	191	267	366	552	579	547
Musikk	248	256	291	207	280	255	344	473	938	1140	1119
Naturprogrammer	26	72	58	51	47	111	78	148	142	196	170
Nyheter	866	1181	1044	1143	1229	1259	1197	1011	1029	1403	1407
Pauseprogram/filler	12	13	10	9	6	8	8	4	4	16	24
Religion/livsfilosofi	74	75	66	64	57	54	60	61	45	31	40
Sport	713	495	611	586	780	749	873	1000	1207	1057	1242
Underholdning	613	554	545	521	546	457	431	509	530	563	619
Undervisning	52	44	26	9	12	5		8	8	2	
Vitenskap	65	43	29	33	80	83	96	110	122	92	101
Annet	27	1	1					3			
Totalt NRK1	5292	5189	4988	5483	6291	6410	6505	7581	8315	8361	8313

Tabell 7.7 Fordeling av programtyper TV 2 2003-2009 (prosent)

Programkategorier	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nyheter	7,8 %	8,9 %	8,6 %	8,8 %	8,1 %	6,6 %	5,1 %
Mennesker og samfunn	12,9 %	14,1 %	16,1 %	15,9 %	17,3 %	16,1 %	10,7 %
Drama	20,6 %	22,5 %	21,5 %	19,3 %	21,7 %	23,3 %	22,7 %
Komedie	11,1 %	11,3 %	9,7 %	9,8 %	10,3 %	10,5 %	11,8 %
Show	9,4 %	9,0 %	10,1 %	10,1 %	11,5 %	11,7 %	10,5 %
Sport	9,1 %	8,6 %	9,3 %	9,5 %	7,8 %	8,8 %	6,3 %
Krim, action, eventyr	11,3 %	8,4 %	8,4 %	10,7 %	9,0 %	9,1 %	5,5 %
Dokumentar, natur	3,4 %	2,8 %	2,5 %	2,6 %	2,1 %	2,4 %	1,5 %
Været	1,4 %	1,2 %	1,3 %	1,1 %	1,1 %	1,0 %	0,7 %
Musikk, kultur	2,5 %	2,6 %	2,0 %	1,4 %	0,5 %	0,3 %	0,7 %
Religion, livsfilosofi	0,8 %	0,6 %	0,6 %	0,7 %	0,6 %	0,4 %	0,4 %
Barne-TV	6,4 %	7,6 %	8,1 %	8,4 %	8,8 %	8,7 %	7,5 %
Gameshow	3,0 %	1,9 %	1,7 %	1,7 %	1,3 %	1,2 %	16,6 %
Annet	0,5 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Totalt	100,2 %	99,8 %	100,0 %	100,1 %	100,1 %	100,1 %	100,0 %

Tabell 7.8 Fordeling av programtyper NRK P1 2009-2010 (timer og prosent)

NRK P1	Antall timer, hele døgnet		Andel i prosent	
	2009	2010	2009	2010
Drama	0	69	0,0	0,8
Musikk	2 529	2 513	28,9	28,7
Kunst/kultur/medier	4	32	0,0	0,4
Underholdning	2 084	2 061	23,8	23,5
Hjem/fritid/hobby	104	77	1,2	0,9
Vitenskap	100	103	1,1	1,2
Religion/livsfilosofi	211	218	2,4	2,5
Samfunnsspørsmål	735	769	8,4	8,8
Nyheter	906	870	10,3	9,9
Portrett	193	0	2,2	0,0
Barneprogram	136	180	1,6	2,1
Reg. sendinger inkl. Sàmi Radio	1 424	1 384	16,3	15,8
Sport	259	271	3,0	3,1
Annet	75	215	0,9	2,5
Totalt	8 760	8 762	100,0	100,0

Tabell 7.9 Fordeling av programtyper P4 2004-2010 (prosent)

Kategori	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nyheter	5,2	5,2	5,5	5,3	5,4	5,7	5,5
Samfunnsspørsmål	1,9	1,7	3,4	4,3	4,6	4,7	5,2
Forbrukerstoff	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4
Program for trafikanter	16,3	16,7	16,7	18,0	20,2	19,9	20,1
Natur og vitenskap	0,9	0,4	0,3	0,5	0,3	0,3	1,1
Religion	1,1	1,1	0,9	1,3	1,6	2,1	1,4
Minoriteter	0,4	0,4	0,6	1,6	1,8	1,1	1,2
Barn/ungdom	10,6	13,2	10,8	12,9	13,8	10,0	10,1
Kultur	12,5	20,0	11,2	17,3	16,9	19,0	19,1
Sport	4,4	4,4	5,1	5,2	4,7	4,9	5,2
Underholdning	8,7	7,3	5,1	14,3	14,0	13,6	13,0
Program for eldre	2,3	3,7	2,4	1,6	0,5	2,3	2,3
Annet	29,2	16,5	31,9	8,5	5,9	4,9	5,9
Reklame	6,4	9,2	5,7	8,9	9,9	11,2	9,4
Timer totalt	8784,0	8760,0	8760,0	8760,0	8784,0	8760,0	8760,0

Tabell 7.10 Fordeling av stofftyper i aviser (1998/1999)

Avis	Stofftype				Sum	(N: cm2)
	Nyheter	Feature	Kommentar og debatt	Øvrig ²¹		
VG	61	13		8	19	100 (296.978)
Dagens Næringsliv	50	8		10	32	100 (195.679)
Vårt Land	44	15		15	26	100 (151.106)
Adresseavisen	51	11		14	24	100 (288.853)
Haugesunds Avis	57	8		7	27	100 (224.367)
Oppland Arbeiderblad	56	7		7	30	100 (193.811)
Nordlands Framtid	48	15		5	31	100 (256.112)
Nordlandsposten	49	9		8	34	100 (219.347)
Hordaland	59	9		8	24	100 (100.290)
Helgelands Blad	54	8		6	32	100 (102.252)
Alle	53	11		9	27	100 (2.028.795)

²¹ Kategorien "øvrig" omfatter TV- og radioprogrammer, sportstabeller, børs-, valuta og andre finanstabeller, kuriosa, tegneserier og ymse meldingsstoff, samt egenreklame.

I det følgende gis noen eksempler som kan illustrere hvordan forskjellige stofftyper fordeler seg i ulike typer mediekkanaler.

Tabell 7.6²⁰⁵ viser fordelingen mellom ulike programtyper på NRK1 i 2000-2010 i antall timer. Selv om nyheter og andre beslektede programkategorier utgjør en betydelig andel av sendetiden til NRKs hovedkanal, vies også mange sendetimer til for eksempel drama, musikk og underholdning.

Tabell 7.7²⁰⁶ viser TV 2s programtilbud prosentvis fordelt på sjangre fra 2003 til 2009. Også dette eksemplet viser at nyhetsstoffet deler sendeflaten med en stor andel stoff i andre kategorier.

Det samme bildet gjelder for radio. Tabell 7.8²⁰⁷ viser programstatistikk (antall timer og prosent) for NRK P1 (hele døgnet) i 2009 og 2010. I P1 utgjør eksempelvis musikk nesten 30 prosent av sendetiden.

Videre viser tabell 7.9²⁰⁸ programprofilen for P4 i perioden 2004-2010. I denne oversikten er ikke musikkandelen medregnet, men for eksempel viser tabellen at andelen «rene» nyheter i P4 ligger på rundt 5,5 prosent i perioden.

Tabell 7.10²⁰⁹ viser fordelingen av ulike typer redaksjonelt stoff, dvs. nyheter, feature, kommentar/debatt samt «øvrig» stoff, i ti aviser i perioden oktober 1998 til februar 1999.

Andelen «øvrig» varierer fra 19 til 34 prosent i de ti avisene. Undersøkelsen viser at det redaksjonelle innholdet i avisene har sin hovedvekt på nyheter og beslektet innhold. Selv om undersøkelsen ble foretatt for noen år siden, antar arbeidsgruppen at den kan antyde noe om stoffordelingen i avisene også i dag. Disse undersøkelsene illustrerer således at det er stor forskjell på stoffsammensetningen i avis og kringkasting.

Til slutt kan nevnes at prosjektet «Ei nyhendeveke i Norge»,²¹⁰ utført ved Høgskolen i Volda, viser at det er riksavisene som i størst grad produserer originale nyheter. Riksavisene formidler også en stor andel fellesstoff, med kildehenvisninger til andre medier eller nyhetsbyråer. Region- og lokalavisene på sin side bringer ikke så mye fellesstoff, men har desto flere originalnyheter som ikke viderebringes av andre.

205 http://www.nrk.no/aarsrapport/2010/_assets/pdf/nrk-aarsrapport-2010.pdf

206 Medietilsynet (2010): Allmennkringkastingsrapporten Kringkastingsåret 2009; http://www.medietilsynet.no/Global/Publikasjoner/Allmennkringkastingsrapport%202009/Allmennkringkastingsrapporten_Del_II.pdf

207 Medietilsynet (2010): Allmennkringkastingsrapporten Kringkastingsåret 2010; http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/Allmennkringkasting/2011/110606_Allmennkringkastingsrapporten2010_net.pdf

208 Kilder: www.medienorge.uib.no og P4

209 NOU 2000: 15 Pressepolitikk ved et tusenårsskifte, vedlegg 4 «Det står i avisen»

210 NOU 2010: 14 *Let it come to words, difficult to be heard – en moderne mediestøtte vedlegg 1 – Hvor kommer nyhetene fra?*

8. Regulering av medieeierskap i andre land

8.1. EU/EØS

Rettsområdet er i dag ikke harmonisert i EU og EØS. Det finnes med andre ord ikke lovgivning om medieeierskap på fellesskapsnivå. Debatten om mediemangfold i EU har imidlertid pågått i lengre tid. På 1990-tallet ble det drøftet om mediemangfold burde reguleres på EU-nivå, men diskusjonene førte ikke frem til enighet om spørsmålet. EU-kommisjonen har fra 2007 fulgt en trestegstilnærming for å fremme debatten om mediemangfold i EU. I første omgang har det vært foretatt analyser av hva medlemslandene gjør for å fremme mediemangfold. Trinn to var å gjennomføre den såkalte indikatorundersøkelsen²¹¹, som hadde til formål å lage et måleverktøy «[...] for assessing risks for media pluralism in the EU Member States and identifying threats to such pluralism based on a set of indicators, covering pertinent legal, economic and socio-cultural considerations.»²¹²

Trinn tre ble igangsatt høsten 2011, da EU-kommisjonen oppnevnte en uavhengig ekspertgruppe («High-Level Group») som skal arbeide med spørsmål knyttet til frie medier og pluralisme: «The group is intended to draw up a report for the Commission with recommendations for the respect, protection, support and promotion of pluralism and freedom of the media in Europe.»²¹³ Blant flere problemstillinger som Kommisjonen har bedt gruppen om å analysere og presentere anbefalinger knyttet til, er «[t]he question of the concentration of media ownership and its consequence for media freedom/pluralism and on the independence of journalists.»²¹⁴

Etter det gruppen er kjent med skal High-Level Group levere sin rapport i løpet av 2012.

8.2. Regulering i utvalgte land

8.2.1. Belgia

På nasjonalt nivå reguleres medieeierskap i Belgia av den generelle konkurranselovreguleringen. I tillegg har det flamske og franske samfunnet i landet, egne regler som er relevante når det gjelder medieeierskap. Reglene i den flamske delen setter restriksjoner på antall konsesjoner en aktør kan inneha for

drift av FM-radio og regionale fjernsynsstasjoner. I den franske delen er det begrensninger på eierskap i lokal-TV.

Reguleringsmyndighetene overvåker mediemarkedene i sine respektive deler av landet. Myndighetene i den flamske delen, Vlaamse Regulator voor de Media, rapporterer årlig om eierskapskonsentrasjon i medielandskapet for å skape åpenhet og transparens om slike forhold, men kan ikke treffe tiltak overfor aktørene.

Den franske myndigheten, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), har fokus på om aktørene i den audiovisuelle sektoren har *signifikante eierstillinger*. Signifikante eierstillinger defineres ut fra terskelverdier for andeler av seere/lyttere og aksjer. Det samlede antall TV- eller radiostasjoner tilhørende én eier kan ikke ha kontroll over mer enn 20 prosent av seer- eller lyttertallene. Videre kan én eier ikke inneha mer enn 24 prosent av aksjene i to forskjellige radio- eller TV-stasjoner. Formålet er å hindre at signifikante eierstillinger utgjør en trussel mot ytringsmulighetene. Dersom en aktør får en signifikant eierstilling, vil CSA undersøke hvordan selskapet påvirker mangfoldet og eventuelt pålegge tiltak. Dersom det ikke oppnås enighet har CSA hjemmel til å vedta sanksjoner, for eksempel inndra konsesjoner.²¹⁵

8.2.2. Danmark

Danmark har ingen generell lovgivning for medieeierskap. Radio- og TV-nævnet, en politisk oppnevnt nemnd som treffer beslutninger i saker fra forvaltningsorganet Kulturstyrelsen,²¹⁶ har imidlertid ansvar for tildeling av radio- og fjernsynskonsesjoner. Ved tildeling av konsesjoner til fjerde og femte FM-radiokanal, har et av vilkårene vært at konsesjonene ikke kan tildeles samme eier.²¹⁷ Regelverket som gjelder allmennkringkastingsvirksomhet presiserer at det skal tilstrebes blant annet mangfold i programtilbudet, og at hensynet til informasjons- og ytringsfriheten skal vektlegges i programleggingen.

8.2.3. Frankrike

Konkurransemyndighetene og reguleringsmyndigheten for audiovisuelle tjenester, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), har overvåket konkurran-

211 Katholieke Universiteit Leuven m.fl. (2009): *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-based Approach*; http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/index_en.htm

212 http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/index_en.htm

213 http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/hlg/index_en.htm

214 http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/hlg/index_en.htm

215 Commissariaat voor de Media (2011): *Mediamonitor – The Dutch Media in 2010* pkt. 2.1; <http://www.mediamonitor.nl/dsresource?objectid=11689&type=org>

216 Tidligere Styrelsen for bibliotek og medier, som fra 1. januar 2012 er fusjonert med Kulturarvsstyrelsen og Kunststyrelsen.

217 Katholieke Universiteit Leuven m.fl. (2009): *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-based Approach*. Country Report Denmark

sen i mediemarkedene i Frankrike siden 2000. CSA håndhever bestemmelsene som skal sikre mangfold av eiere i mediemarkedene.

Lovgivningen knyttet til dagspressemarkedet fastslår at en eier ikke kan drive eller kontrollere en dagsavis der opplaget utgjør mer enn 30 prosent av totalopplaget for denne typen dagsaviser.

For nasjonalt bakkesendt fjernsyn er det fastslått at en aktør ikke kan stemme for eller eie (direkte eller indirekte) en andel av aksjene på mer enn 49 prosent i en analog eller digital fjernsynskanal. Tilsvarende grenser er 50 prosent for regionalt analogt bakkesendt fjernsyn og satellittsendt fjernsyn. Grensen er lavere for aktører med eierandeler i to eller flere kringkastingsselskap (bakke- eller satellittsendt fjernsyn).

Videre er det ved tildeling av fjernsynskonsesjoner på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå en rekke regler som begrenser aktørenes handlingsrom. Reglene fastslår et tak på antall konsesjoner en aktør kan inneha og på den samlede rekkevidden til kringkasterne som aktøren driver.

Både på nasjonalt og regionalt nivå gjelder det også multimedieeierskapsregler ved tildeling av kringkastingskonsesjoner. Reglene forbyr tildeling av konsesjoner til aktører som innehar to av tre gitte posisjoner i fjernsyns-, radio og avismarkedet.²¹⁸

8.2.4. Italia

Italia har hatt regler for medieeierskap siden 1990. Da dagens reguleringsmyndighet AGCOM ble etablert i 1997, ble det implementert ytterligere bestemmelser om eierskapskonsentrasjon i lovverket. AGCOM har hjemmel til å gripe inn mot fusjoner og erverv, og kan i tillegg bruke konsesjonstildelinger for å sikre eiermessig mangfold. Regelverket omfatter terskelverdier både for omsetning, kanaler og oppslutningsandeler, og konsesjoner.

Grensen for et medieselskaps direkte eller indirekte omsetning er satt til 20 prosent av den totale omsetningen i hele det kommunikasjonssystemet som mediekonsernet er en del av. Med kommunikasjonssystem menes kombinasjonen av de ulike sektorene hvor konsernet har aktiviteter. Disse sektorene er:

- kringkasting – radio og fjernsyn
- dagspresse/magasin/forlag («publishing»)
- kino, fjernsyn og musikk (produksjon og distribusjon)
- reklame

²¹⁸ Commissariaat voor de Media (2011): *Mediamonitor – The Dutch Media in 2010* pkt. 2.1

Reglene for dagspressemarkedet inneholder terskelverdier for når en aktør anses for å være dominerende på nasjonalt, regionalt og interregionalt nivå. Reglene for kringkastingsmarkedet omfatter nasjonale og lokale begrensninger på antall konsesjoner og potensiell utstrekning (antall lyttere) en aktør kan ha, og terskelverdier for oppslutningsandeler.

Etter loven er aktørene pålagt meldeplikt til AGCOM og konkurransemyndighetene om avtaler og handlinger som vil resultere i at selskapet får en dominerende eierstilling. Videre overvåker AGCOM regelmessig aktørenes eierstillinger i mediemarkedene.²¹⁹

Det italienske lovverket inneholder ingen spesifikke bestemmelser om vertikal mediekonsentrasjon. Imidlertid eksisterer det bestemmelser som skal sikre at nettverksoperatører tilbyr kapasitet til tredjeparter på transparente og ikke-diskriminerende vilkår. For eksempel skal nettverksoperatører som har mer enn én konsesjon til analog kringkasting, sette av minst 40 prosent av overføringskapasiteten i sine digitale multiplexer til tredjeparter.²²⁰

8.2.5. Nederland

I Nederland reguleres eierskap i mediene gjennom den generelle konkurranselovgivningen. I tillegg finnes det regler for tildeling av kringkastingskonsesjoner, som kan anses som et hinder for etablering i mediemarkedene. Commissariaat voor de Media (CvdM) forvalter regelverket og har ansvar for å overvåke og rapportere om utviklingen i de nederlandske mediemarkedene.

Den nederlandske Media Act og Temporary Act Media Concentration inneholdt tidligere regler som la begrensninger for eierskap i kringkasting- og dagspressemarkedet. Lovgivningen ble opphevet i 2011, og i Nederland eksisterer det dermed ikke lenger en spesifikk regulering av eierskapskonsentrasjon i mediesektoren. Bakgrunnen synes å ha vært at lovgivningen hindret avisutgiveres muligheter til å utvikle seg i flere mediemarkeder, og at myndighetene antok at aviser ville legges ned dersom eierskapsbegrensningene ble opprettholdt. I tillegg ble det argumentert med at tilveksten av alternative nyhetskilder innebar at de store mediekonsernene fikk tilstrekkelig motvekt.²²¹

²¹⁹ Commissariaat voor de Media (2011): *Mediamonitor – The Dutch Media in 2010* pkt. 2.1

²²⁰ Katholieke Universiteit Leuven m.fl. (2009): *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-based Approach*. Country Report Italy

²²¹ Commissariaat voor de Media (2011): *Mediamonitor – The Dutch Media in 2010* pkt. 2.1

8.2.6. Spania

Spania har ingen spesifikk lovgivning om medieeierskapskonsentrasjon. Det foreligger imidlertid eierskapsbegrensninger knyttet til kringkastingsektoren.

Kringkastingkonsesjoner tildeles av nasjonale myndigheter i samråd med de regionale reguleringsmyndighetene. Konsesjonsinnehaverne må oppfylle en rekke krav, særlig med hensyn til europeisk og ikke-europeisk eierskap. For at aktører utenfor EØS-land skal kunne tildeles konsesjon, kreves at spanske medieselskap har tilsvarende rettigheter til eierskap i kringkastingsektoren i staten det gjelder.

Den nasjonale tilsynsmyndigheten avgir årlig rapport om utviklingen i telekommunikasjonsmarkedet og markedet for audiovisuelle tjenester.²²²

8.2.7. Sverige

I Sverige er det ingen spesifikk lov som regulerer medieeierskap. Det finnes imidlertid regler i Radio- og TV-lagen som skal sikre ytringsfrihet, mangfold og tilgjengelighet.²²³

Siden 1. august 2010 har Myndigheten för radio och TV forvaltet både innholdsregulering og konsesjons- og registreringsordningene. Ved tildeling av en konsesjon kan myndighetene gi vilkår som begrenser konsesjonsinnehaverens muligheter til å foreta endringer i eierskapsstrukturen. I tillegg er det generelle bestemmelser om tildeling av konsesjoner.

Myndigheten för radio och TV publiserer årlige rapporter om sitt tilsyn med utviklingen i mediemarkedene.²²⁴

8.2.8. Storbritannia

Communications Act (2003) inneholder regler om medieeierskap. Loven forvaltes av reguleringsmyndigheten Office of Communications (Ofcom). Ofcom har ansvar for å evaluere medieeierskapsreglene, og skal anbefale endringer til Secretary of State minimum hvert tredje år. Secretary of State og Parliament avgjør deretter hvorvidt de anbefalte endringene skal implementeres i lovverket.

Medieeierskapsreglene inneholder restriksjoner på hvem som kan tildeles kringkastingkonsesjoner og antall konsesjoner den enkelte kan ha, samt begrensninger på eierandeler i selskap som har kringkastingkonsesjoner, multimedieeierskapsregler og spesifikke regler om fusjoner mellom medieforetak.

Multimedieeierskapsreglene gjelder for radio-, fjernsyns- og dagspressemarkedene, og forhindrer at et selskap kan ha konsesjon til en regional allmennkringkaster (Channel 3) og samtidig ha kontroll med 20 prosent eller mer av opplaget i dagspressemarkedet nasjonalt. I tillegg til disse reglene på regionalt og nasjonalt nivå, finnes bestemmelser på lokalt nivå.

Fusjoner mellom medieselskaper vurderes etter den generelle konkurranselovreguleringen. I tillegg kan Secretary of State ved en fusjon anmode Ofcom om å utføre en såkalt *public interest test*. Ofcom vil i slike tilfeller undersøke for eksempel hvordan fusjonen vil påvirke mangfoldet av aktører og innholdet i mediet.²²⁵

Reguleringen har de senere år blitt liberalisert ved at flere bestemmelser om medieeierskap er tatt ut av lovverket. På tidspunktet for publisering av denne rapporten er fremtidig regulering av medieeierskap i Storbritannia under evaluering. Ofcom fikk høsten 2011 i oppdrag fra Secretary of State å utrede en rekke spørsmål knyttet til medieeierskap og pluralisme. På Ofcoms nettsted omtales oppdraget blant annet slik:

«Jeremy Hunt, the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport, has written to Ofcom and asked us to assess how practical it would be to set limits on media ownership to protect plurality. He also asked Ofcom to recommend a framework for measuring plurality across different media.

Parliament has seen it as important to safeguard plurality because of an organisation's ability to influence opinions and set the political agenda if it has too much control of the media. Our findings will be provided to the Secretary of State and given as evidence to the Leveson Inquiry by June 2012.»²²⁶

Intensjonen er således at Ofcoms funn også skal bidra til utredningen fra The Leveson Inquiry, som er et utvalg som ble nedsatt i kjølvannet av News of the World-saken sommeren 2011.²²⁷

222 Commissariaat voor de Media (2011): *Mediamonitor – The Dutch Media in 2010* pkt. 2.1

223 <http://www.radioochtv.se/Tillstand-och-registrering/Regler-om-tillstand/>

224 Commissariaat voor de Media (2011): *Mediamonitor – The Dutch Media in 2010* pkt. 2.1

225 Commissariaat voor de Media (2011): *Mediamonitor – The Dutch Media in 2010* pkt. 2.1

226 <http://media.ofcom.org.uk/2011/10/21/ofcom-invites-comments-on-measuring-media-plurality/>

227 <http://www.levesoninquiry.org.uk/>

8.2.9. Tyskland

De tyske delstatene har egne medietilsyn, som har kompetanse til å regulere kringkasting (TV og radio). Siden 1997 har Tyskland hatt en egen uavhengig reguleringsmyndighet på nasjonalt nivå for eierskapskonsentrasjon i TV; Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). KEK arbeider for meningsmangfold i nasjonalt kringkastede TV-programmer, og fungerer som beslutningsorgan og formidler for reguleringsmyndighetene på forbundsstatsnivå.

Det følger av tysk rett om privatkringkasting at ingen kan kontrollere mer enn 30 prosent av landets seeropplutning. Et erverv som vil bringe en aktør over denne terskelverdien vil således ikke tillates. I tillegg er det slik at KEK kan pålegge private kringkastere som ved organisk vekst overskrider 30 prosent-terskelen, å overholde regler som forhindrer disse å utøve en «vorherrschende Meinungsmacht» (dominerende påvirkning på den offentlige mening). Slik påvirkning anses å foreligge dersom:

- alle TV-kanaler som kontrolleres av ett selskap har en seeropplutning på 30 prosent eller mer, eller
- alle TV-kanaler som kontrolleres av ett selskap har en seeropplutning på 25 prosent eller mer, samtidig som selskapet har en dominerende posisjon i et relevant og relatert marked (f.eks. radio, dagspresse, reklamevirksomhet, produksjon av TV-program), og en samlet vurdering av selskaps medieaktiviteter innenfor fjernsyn og relaterte markeder tyder på at selskapets påvirkning er sammenlignbar med en publikumsopplutning på 30 prosent (i TV-markedet).²²⁸

Dersom et selskap oppnår en slik posisjon, vil KEK pålegge tiltak for å redusere publikumsopplutningen slik at selskapet kommer under terskelverdiene. Slike tiltak kan være å påby selskapet å tilby sendetid til uavhengige kringkastere, kreve eierandeler i selskapet overdratt, eller at aktøren påbys å selge selskaper som er aktive i relevante og relaterte markeder.²²⁹

I enkelte forbundsstater eksisterer det i tillegg medieeierskapsregler knyttet til dominerende stilling for aktører i dagspresse- og lokalkringkastingsmarkedene.

I vurderingen av eiernes påvirkningsmuligheter på sine kringkastingskanaler, legger KEK til grunn aksjepostens størrelse samt stemmerettsbegrensninger, men også andre faktorer som har innflytelse på kringkasterens redaksjonelle beslutninger.

228 Commissariaat voor de Media (2011): *Mediamonitor – The Dutch Media in 2010* pkt. 2.1

229 Kilde: Undersøkelse om eierskapsbegrensninger foretatt av National Council of Radio and Television, Albania, via EPRA-nettverket i 2010.

8.2.10. Østerrike

Etter østerriksk lovgivning er dagspresse, fjernsyn og radio ansett som separate markeder som er regulert under ulike regelverk.²³⁰

Lov om privat radiokringkasting gjelder for virksomheter som formidler radiokanaler via bakkenettet, i kabelnettet og via satellitt. Lovens virkeområde er ikke utvidet til å omfatte radio som formidles via elektroniske kommunikasjonsnett (web-radio). Privat radiokringkasting i Østerrike forutsetter konsesjon. Lovens regler om eierstilling fastslår at en person eller et partnerskap kan inneha flere lisenser for radiokringkasting i det analoge bakkenettet så lenge ikke dekningsområdet av slike lisenser overlapper. Videre kan personer/partnerskap holde flere konsesjoner for radiokringkasting i det digitale bakkenettet, så lenge ikke mer enn to av dekningsområder som omfattes av slike lisenser overlapper hverandre. Loven inneholder også bestemmelser som setter begrensning på antall innbyggere som kan anses for omfattet av et gitt dekningsområde.²³¹

Lov om audiovisuelle medietjenester, som gjelder for levering av TV-tjenester både ved hjelp av trådløs overføring i bakkenettet, via satellitt og i elektroniske kommunikasjonsnett, setter visse begrensninger for blant annet utenlandsk eierskap i østerriksk TV-virksomhet.²³² Loven har også visse begrensninger for multimedieeierskap. Tillatelse til å sende TV-tjenester kan ikke gis dersom personen/partnerskapet samtidig har eierskap i virksomhet som dekker en viss andel av området innenfor dagspresse, radio, kabelnett mv.²³³ Vurderingen av om det foreligger eierskap i slik virksomhet, baseres på om andelen av aksjekapitalen, andelen av stemmene eller andre forhold gir mulighet for å utøve en bestemmende innflytelse.²³⁴

Mediekonsentrasjon knyttet til TV-tjenester som leveres via elektroniske kommunikasjonsnett er ikke underlagt særskilt regulering etter loven.

8.2.11. USA

The Federal Communications Commission (FCC) forvalter den amerikanske Telecommunications Act, som trådte i kraft i 1996. Loven pålegger FCC å evaluere eierskapsreglene hvert fjerde år for å fastslå om disse er til det beste for allmennheten. Regler som ikke er til allmennhetens beste skal oppheves eller modifiseres.²³⁵ Regelverket for medieeierskap gjel-

230 BGBl. I Nr. 61/2005, Bundesgesetz gegen Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz).

231 Privatradiogesetz – PrR-G, § 9 (2)

232 Audiovisuelle Medienste-Gesetz – AMD-G § 10

233 Audiovisuelle Medienste-Gesetz – AMD-G § 11 (2)

234 Audiovisuelle Medienste-Gesetz – AMD-G § 11 (5)

235 <http://www.fcc.gov/encyclopedia/media-ownership-rules-review-2010>

der markedene for radio, fjernsyn og aviser, og FCCs praksis ved tolkningen av loven er kodifisert i Code of Federal Regulations.²³⁶

Ved tildeling av konsesjoner til kommersiell lokalradio er det begrensninger knyttet til antall konsesjoner en aktør kan inneha. Det samme gjelder lokale fjernsynsstasjoner, hvor utgangspunktet er at man ikke kan eie mer enn én stasjon i samme marked. Konsesjon til nasjonale kommersielle fjernsynsstasjoner skal ikke gis, dersom det medfører et direkte eller indirekte eierskap i fjernsynsstasjoner med til sammen mer enn 39 prosent totalt av nasjonalt nedslagsfelt (antall husstander stasjonene kan nå).

Videre er det regler som setter restriksjoner for muligheten til å eie både radio- og fjernsynsstasjoner, samt for muligheten for eiere av dagspressen til å eie radio- og fjernsynsstasjoner.

²³⁶ Code of Federal Regulations; <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2011-title47-vol4/pdf/CFR-2011-title47-vol4-sec73-3555.pdf>

9. Relevante regulatoriske rammebetingelser

I det følgende redegjøres for utvalgte regulatoriske rammebetingelser som arbeidsgruppen anser som relevante i medieeierskapsammenheng.

9.1. Konkurranseloven

9.1.1. Lovens formål

Konkurranselovens (krrl.) § 1 slår fast at lovens formål «[...] er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser». Konkurranse er altså ikke et mål i seg selv, men et middel for å oppnå samfunnsøkonomisk effektivitet.

Samfunnsøkonomisk effektivitet anses å foreligge når følgende er oppfylt:²³⁷

- a) Det må ikke være mulig, ved å omfordele ressursene mellom produksjonssektorer, å øke produksjonen av en vare uten at dette resulterer i redusert tilgang på andre varer.
- b) Det må ikke være mulig, ved å endre sammensetningen av produksjonen, å oppnå høyere behovstilfredsstillelse hos forbrukerne.
- c) Det må ikke være mulig, ved å omfordele godene mellom forbrukerne, å øke behovstilfredsstillelsen for en person uten samtidig å redusere den for andre.

En slik måte å beregne effektivitet på, defineres gjerne som en totalvelferdsstandard og er en såkalt fordelingsnøytral formålsbestemmelse. Ved behandlingen av dagens lov ble det imidlertid presisert at det skal «[...] tas særlig hensyn til forbrukernes interesser».²³⁸ Denne tilføyelsen førte til en diskusjon om det er en totalvelferds- eller en konsumentvelferdsstandard som skal gjelde ved anvendelse av konkurranseloven. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i ulike avgjørelser lagt til grunn at det er en totalvelferdsstandard som skal legges til grunn. Dette innebærer altså at samtlige samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster skal legges til grunn, uavhengig av hvilke markedsaktører som får gevinstene. En konsumentvelferdsstandard innebærer at effektivitetsgevinster bare tillegges vekt dersom de kommer konsumentene til gode. I hovedsak vil dette innebære at mulige effekter på prisnivået i

markedet, vil vektlegges i større grad ved bruk av en konsumentvelferdsstandard enn en totalvelferdsstandard.

I NOU 2012: 7 *Mer effektiv konkurranselov* anbefales konsumentvelferdsstandard som ramme for konkurransemyndighetenes vurderinger av inngrep, altså både i forbindelse med foretakssammenslutninger og for eksempel i saker vedrørende misbruk av dominerende stilling. En av begrunnelsene er at dette vil innebære en harmonisering med EU/EØS-regelverket.

9.1.2. Kontroll med foretakssammenslutninger (fusjonskontroll)

Det følger av konkurranselovens § 16 at tilsynet «[...] skal gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål».

Både såkalte horisontale foretakssammenslutninger (mellom aktører i samme marked) og vertikale erverv (mellom aktører på ulikt nivå i omsetningskjeden) omfattes. Det kan også gripes inn mot såkalte konglomeratsammenslutninger, dvs. sammenslutninger mellom foretak som verken står i et rent horisontalt eller vertikalt forhold til hverandre.

I tillegg til at vertikale transaksjoner kan vurderes direkte i fusjonskontrollen, kan konkurransemyndighetene også vurdere vertikale effekter av horisontale fusjoner. Begrepet «foretakssammenslutning» skal tolkes i overensstemmelse med EUs fusjonsforordning²³⁹ og innebærer for eksempel at både fusjoner og kjøp av eierandeler i et foretak omfattes av bestemmelsen.

Det er et vilkår at det skjer en kontrollendring. Konkurranseloven § 17 definerer kontroll slik:

«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, særlig:

- a) eiendomsrett eller bruksrett til et foretaks samlede aktiva eller deler av dem,
- b) rettigheter eller avtaler som gir avgjørende innflytelse over et foretaks organer med hensyn til sammensetning, stemmegivning eller beslutninger.»

²³⁷ NOU 2003: 12 *Ny konkurranselov*; hvor dette utvalget viser til definisjonen av samfunnsøkonomisk effektivitet fra NOU 1991: 27 *Konkurranse for effektiv ressursbruk*.

²³⁸ Innst. O. nr. 50 (2003-2004) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om A) lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) og B) lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven) mv. s.27

²³⁹ Rådsforordning (EF) nr. 139/2004

Det er også hjemmel for inngrep mot minoritetserverv, altså erverv av eierandeler som ikke gir kontroll over målselskapet.

Konkurransetilsynet skal gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom transaksjonen vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, og den er i strid med lovens formål.

Konkurranselovens kontroll med foretakssammenslutninger bygger på et system hvor det påligger meldeplikt og hvor en transaksjon ikke kan gjennomføres før visse frister er utløpt.²⁴⁰ Det gjelder ikke meldeplikt dersom de involverte foretakene har en samlet årlig omsetning i Norge under 50 millioner eller dersom bare ett av de involverte foretakene har en årlig omsetning i Norge over 20 millioner kroner.

Konkurransemyndighetene har en vid kompetanse til å gripe inn, og kan i henhold til § 16 nedfelle:

- a) «forbud mot en foretakssammenslutning eller et erverv som nevnt i annet ledd, med slike utfyllende bestemmelser som er nødvendige for at formålet med forbudet blir oppnådd,
- b) påbud om avhendelse av aksjer eller andeler som er ervervet som ledd i foretakssammenslutningen eller erverv som nevnt i annet ledd, eller
- c) vilkår som er nødvendige for å motvirke begrensning av konkurransen.»

Det er etablert egne regler om klage på inngrep. Klageinstans er overordnet departement; Fornyings- og administrasjonsdepartementet. For å sikre politisk styring i enkeltsaker, er i tillegg Kongen i statsråd gitt adgang til å tillate foretakssammenslutninger som Konkurransetilsynet har grepet inn mot. Kongen i statsråd kan også gripe inn dersom Konkurransetilsynet har unnlatt å fatte vedtak.

Det nevnes at de norske konkurransemyndighetene ikke har kompetanse i fusjonssaker som er omfattet av EU/EØS-regelverket. Slike foretakssammenslutninger skal behandles av EU-Kommisjonen eller ESA.

9.1.3. Inngrep mot konkurransebegrensende atferd

9.1.3.1. Forbudsbestemmelsene

Konkurranseloven har særlige forbudsbestemmelser i krrl. § 10 og § 11.²⁴¹ Krrl. § 10 gjelder konkurransebegrensende avtaler mellom foretak, mens § 11 gjelder utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling.

Paragraf 10 inneholder et generelt forbud mot konkurransebegrensende avtaler og samarbeid mellom foretak. Det oppstilles tre vilkår for anvendelse av bestemmelsen. Det må foreligge et samarbeid som har konkurransebegrensende effekt, og som må være merkbart i markedet. Samarbeidskriteriet rommer både horisontale og vertikale samarbeid, men det må antas at horisontale samarbeid lettere rammes da det skal mindre til å begrense konkurransen i slike tilfeller. Typiske avtaler som rammes er avtaler om prissamarbeid, markedsdeling og andre former for kartellvirksomhet.

Sentralt i vurderingen er hvorvidt avtalen har en konkurransebegrensende effekt. Har avtalen et konkurransebegrensende formål, kan den rammes som sådan. Har den derimot kun en mulig konkurransebegrensende virkning, må dette vurderes konkret for det enkelte markedet.

Konkurransbegrensede atferd som er i strid med § 10, er likevel lovlig dersom unntakene i bestemmelsens tredje ledd er oppfylt. Da må atferden være nødvendig for å realisere positive samfunns- og forbrukervirkninger som oppveier skaden av de konkurransebegrensende virkningene. Dette er et lovbestemt unntak, slik at man ikke trenger noe vedtak fra Konkurransetilsynet for å oppnå unntak.

9.1.3.2. Forbud mot misbruk av dominerende stilling

Konkurranseloven § 11 forbyr misbruk av dominerende stilling. Bestemmelsen innebærer at det ikke er forbudt i seg selv å inneha en dominerende stilling, men den setter rammer for hvilke handlinger en slik aktør kan foreta i markedet. I vurderingen av om et foretak er dominerende foretas det først en avgrensning av det relevante markedet (produkt og geografisk marked). Spørsmålet om et foretak innehar en dominerende stilling, vil bero på en helhetsvurdering av markedsforholdene i det relevante marked. I henhold til praksis fra EU-domstolen, vil det foreligge en presumpsjon for at et foretak er dominerende dersom foretaket over en viss tid har en markedsandel på mer enn 50 prosent.²⁴² Øvrige momenter vil være antall konkurrenter og deres markedsandeler, hvilke

240 Dette gjelder ikke for minoritetserverv.

241 Bestemmelsene tilsvare EØS-avtalen artikkel 53 og 54.
242 Sak 62/86 AKZO, premiss 60

etableringshindringer som eventuelt foreligger i det aktuelle markedet og for eksempel om det foreligger kjøpermakt i markedet.

Hva som vil være en utilbørlig utnyttelse av en dominerende stilling er ikke uttømmende definert i bestemmelsen. Bestemmelsens andre ledd oppstiller imidlertid eksempler på dette; eksklusivavtaler, lojalitetsrabatter, predasjonsprising («rovprising»), koblingssalg, forretningsnektelser og konkurransestridig diskriminering. Vurderingen er i utgangspunktet objektiv, men bevis for foretakets hensikt vil etter omstendighetene også kunne ha betydning for vurderingen. Det gjelder ikke noe krav om årsaksammenheng mellom den dominerende stillingen og den utilbørlige utnyttelsen. Det oppstilles heller ikke som et absolutt vilkår at den utilbørlige utnyttelsen finner sted i det markedet hvor foretaket er dominerende. I sin praksis har EU-domstolen i noe varierende grad gått inn på en konkret vurdering av om konkurransen begrenses eller ikke. Enkelte typer atferd, for eksempel visse typer eksklusivavtaler, behandles strengt og anses i seg selv å omfattes av bestemmelsen. Andre typer atferd, for eksempel forretningsnektelser, krever en konkret vurdering av markedsvirkningene.

Konkurransetilsynet har i § 12 første ledd anledning til å pålegge foretakene å bringe overtredelsen til opphør. Bestemmelsen lyder som følger:

«Konkurransetilsynet kan pålegge foretak eller sammenslutninger av foretak som overtrer forbudene i § 10 eller § 11, å bringe overtredelsen til opphør. Pålegget kan omfatte ethvert tiltak som er nødvendig for å bringe overtredelsen til opphør. Strukturelle tiltak kan bare pålegges dersom det ikke finnes like effektive atferdsregulerende tiltak, eller dersom et atferdsregulerende tiltak vil være mer byrdefullt for foretaket.»

I henhold til bestemmelsen kan tilsynet treffe nødvendig pålegg og tiltak for å bringe en overtredelse til opphør. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å nedfelle tiltak av forebyggende karakter, altså for å sikre at loven ikke brytes. Ved brudd på § 11 vil vurderingene bli mer sammensatt, idet en ulovlig leveringsnektelse i seg selv kan være misbruket og således representere den ulovlige handling. Her vil konkurransemyndighetene i så fall kunne pålegge levering og mer konkrete vilkår knyttet til dette. Som det fremgår over, inneholder krrl. § 12 også en hjemmel til å kreve strukturelle tiltak, for eksempel salg av rettigheter eller splitting av foretak. Tilsynet har til nå ikke benyttet denne adgangen. Dersom et strukturelt tiltak skal kunne pålegges, vil dette i så fall kreve at det ikke finnes like effektive atferdsregulerende tiltak, eller at atferdsregulerende tiltak er mer byrdefullt for foretaket.

Det følger av Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) A) *Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretaks-*

sammenslutninger (konkurranseloven) B) Om lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven) at strukturelle tiltak særlig vil kunne være anvendelige ved misbruk av dominerende stilling:

«Tilsvarende kan utnyttelse av en dominerende stilling skyldes at et foretak har eksklusiv tilgang til en innsatsfaktor som er avgjørende for markedsposisjonen til andre aktører. En slik situasjon kan oppstå som følge av at foretaket egenhendig har utviklet en innsatsfaktor, som er overlegen konkurrentenes tilsvarende ressurser. I andre tilfeller kan det skyldes tidligere markedsreguleringer. Eksempelvis har reguleringer innen jernbane og telekommunikasjon medført at tidligere statsmonopoler har tilgang til ressurser som andre aktører er avhengige av for å konkurrere i markedet.»²⁴³

Også ved brudd på § 10 vil strukturelle tiltak kunne benyttes. Det følger av forarbeidene nevnt over at dette kan tenkes rettet mot kryssierskap, for eksempel forbud mot styrerepresentasjon.

Konkurranseloven inneholder også bestemmelser om sanksjoner dersom det avdekkes brudd på §§ 10 eller 11, for eksempel overtredelsesgebyr.

9.2. Ekomloven

Formålet med lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) er «å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester. Dette skal oppnås gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser og ved å legge til rette for virksom og bærekraftig konkurranse».²⁴⁴

Et av ekomlovens formål er å legge forholdene til rette for overgang fra monopolmarked til marked med virksom konkurranse. Loven inneholder derfor flere bestemmelser som skal legge til rette for utvikling av konkurranse på området for elektronisk kommunikasjon, jf. denne lovens kapittel 3 og 4.

Kapittel 3 inneholder regler om sterk markedsstilling, mens kapittel 4 inneholder bestemmelser om tilgang mv. Før anvendelse av sektorspesifikke tiltak, må myndigheten foreta en nærmere analyse av de forhåndsdefinerte produkt- og tjenestemarkedene på området for å fastslå hvorvidt noen av aktørene i vedkommende marked kan sies å være tilbyder med sterk markedsstilling. Etter ekomloven § 3-1 har tilbyder sterk markedsstilling i et marked når denne «[...] alene eller sammen med andre har økonomisk styrke i et relevant marked som gjør at tilbyder i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere».

²⁴³ Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) A) *Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretaks sammenslutninger (konkurranseloven) B) Om lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven) pkt. 6.6.4*

²⁴⁴ Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) *Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) pkt. 4*

Dersom analysen viser tilstedeværelse av tilbyder med sterk markedsstilling, skal vedkommende tilbyder pålegges ett eller flere sektorspesifikke tiltak som kan bidra til utvikling av konkurransen i vedkommende marked, jf. ekomloven § 3-4. Et eksempel er innenfor mobiltelefoni, hvor Telenor har vært pålagt å gi andre tjenesteleverandører tilgang til sitt mobilnett på ikke-diskriminerende vilkår (tidligere marked 15).

Ekomloven § 4-3 har også en generell bestemmelse som pålegger tilbydere av såkalte adgangskontrolltjenester for digital radio og fjernsyn å gi innholdsleverandører tilgang. Bestemmelsen omfatter alle tilbydere av adgangskontrolltjenester, uavhengig av om disse har sterk markedsstilling eller ikke. Vilkårene for tilgang skal være objektive, rimelige, ikke-diskriminerende, bygge på saklige kriterier og være offentlig tilgjengelige. Videre åpnes det i bestemmelsen for at samme krav kan pålegges tilbyder av andre funksjoner som kan begrense tilgangen til digital radio og fjernsyn, f.eks. API og elektroniske programguider (EPG).²⁴⁵ Anledningen til å gi slike pålegg har etter det arbeidsgruppen kjenner til ikke vært benyttet.

Ekomloven har videre bestemmelser om frekvensforvaltning og tildeling av frekvenstillatelser, jf. ekomloven kapittel 6. I tillegg til å sørge for effektiv ressursutnyttelse, har reglene til formål å legge til rette for utvikling av virksom konkurranse. Ved utlysningen og tildelingen av frekvenstillatelse for etablering og drift av digitalt bakkenett i Norge, ble det lagt vekt på hvordan konsesjonæren ville sikre tilgang for kringkastere i nettet. Dette skulle motvirke at søkeren Norges Televisjon AS (NTV), som den gang var eid av NRK og TV 2, eventuelt kunne misbruke posisjonen til å utestenge andre kanaler enn eiernes kanaler i nettet.²⁴⁶

Det nevnes at Post- og teletilsynet sammen med aktører i Internettmarkedet, både nettoperatører og innholdsleverandører, har utviklet et sett av prinsipper for såkalt nettnøytralitet. Disse skal blant annet sikre Internettbrukernes rett til Internettilknytning med spesifisert kapasitet og kvalitet.

9.3. Kringkastingsloven og konsesjonsbestemmelser

9.3.1. Kringkastingskonsesjoner

Det er nødvendig med tre ulike tillatelser for å drive kringkasting i Norge: frekvenstillatelse, anleggskonsesjon og innholdskonsesjon. Frekvenstillatelse utstedes av Post- og teletilsynet med hjemmel i ekomloven, og gir den som får tillatelsen rett til å

bruke en bestemt frekvens eller et bestemt frekvensbånd, fra en bestemt geografisk posisjon eller i et bestemt geografisk område.

Anleggskonsesjon og innholdskonsesjon utstedes av Kulturdepartementet eller Medietilsynet med hjemmel i lov og forskrift om kringkasting. Anleggskonsesjonen gir en rett til å sette opp og drive et kringkastingsanlegg, mens innholdskonsesjonen gir rett til å sende sitt budskap ut på eteren i Norge. Eventuelle krav til programinnhold fastsettes også i innholdskonsesjonen. Alle tre tillatelser blir normalt samordnet med tanke på varighet.

Når det gjelder lokalkringkasting og digital radio-kringkasting, er myndigheten til konsesjonstildeling delegert til Medietilsynet. Medietilsynet er videre konsesjonsmyndighet for norske kringkastingselskap som sender i det digitale bakkenettet for fjernsyn (riksdekkende og lokal-TV). Konsesjoner for riksdekkende analog kringkasting utstedes av Kulturdepartementet.

Det er derimot ikke krav til konsesjon for kringkasting i kabelnett eller over satellitt. Her er det opprettet en registreringsordning. Registreringsplikten skal sikre at myndighetene har oversikt over eksisterende kringkastere og hvem som har det redaksjonelle ansvar.

9.3.2. Aktuelle lovbestemmelser

Det følger av kringkastingsloven § 2-1 annet pkt. at kringkastere som formidler gjennom senderanlegg er konsesjonspliktige. I annet ledd går det frem at eierskapsbegrensninger kan være en del av vilkårene for konsesjon:

«Departementet gir konsesjon til drift av kringkasting og lokalkringkasting. Det kan settes vilkår for konsesjon, [...] Kongen kan gi forskrifter om konsesjonstildelingen og om konsesjonsvilkår, herunder om bruk og bortfall av konsesjon, om konsesjonsområder og eierskapsbegrensninger [...]»²⁴⁷

I kringkastingsforskriften finnes en bestemmelse om at eiermessige forhold kan tillegges vekt ved tildeling av konsesjoner for lokalradio, jf. § 7-5 tredje ledd:

«Ved behandlingen av søknader om konsesjon for lokalradio etter § 7-2 annet ledd nr. 1 og 2 skal det også legges vekt på hensynet til lokalt mediemangfold, særlig søkerens planer for tilbud av lokalt innhold. Også lokal tilstedeværelse og eiermessig mangfold kan tillegges vekt»²⁴⁸

Praksis for bestemmelsen fremgår av Medietilsynets veiledning for søkere om lokalradiokonsesjon:

²⁴⁵ Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) *Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)* pkt. 16

²⁴⁶ Jf. Konsesjon for opprettelse og drift av et digitalt trådløst bakkebasert senderanlegg for kringkasting og tillatelse til bruk av frekvenser i 470-790 MHz båndet for etablering av et elektronisk kommunikasjonsnett basert på DTT teknologi, tildelt ved kgl.res. 2. juni 2006, punkt 4.8. Senere ble også Telenor medeier i NTV.

²⁴⁷ Lov om kringkasting 1992 12-04 nr. 127

²⁴⁸ Forskrift for kringkasting 1997-02-28, nr. 153

«Det anses som en styrking av mediemangfoldet i et område dersom innholdskonsesjonen tildeles en aktør som ikke ved eierskap allerede er den største aktøren i det lokale mediemarkedet. Ved vurdering av posisjon i det lokale mediemarkedet vil det legges vekt på følgende kriterier: antall tv-kanaler, radiokanaler og/eller avistitler eid av aktøren, samt husstandsdekning og/eller lytter-/seertall der dette er tilgjengelig, i det lokale mediemarkedet.»²⁴⁹

Kringkastingsforskriften § 7-1 inneholder også krav om at konsesjon til lokalradio og lokal fjernsyn ikke kan overføres uten godkjenning fra Medietilsynet.

Medietilsynet foretar videre godkjenning av erverv av aksjer eller andeler som gir kontroll over foretak som har konsesjon til lokalkringkasting. En eieroverdragelse kan likestilles med en konsesjonsoverdragelse som krever godkjenning.

9.3.3. Vilkår om eierskap i kringkastingskonsesjoner på nasjonalt nivå

I den første konsesjonsavtalen for TV 2 var det fastsatt egne eierskapsgrenser som slo fast at ingen kunne eie mer enn 20 prosent av aksjene i selskapet. Grensen ble hevet til 1/3 i 1993. I konsesjonsvilkårene som gjaldt for TV 2 fra perioden 1. januar 2003 til 31. desember 2009, var slike interne eierskapsgrenser opphevet. Den gjeldende avtalen mellom TV 2 og Kulturdepartementet inneholder ingen slike krav om eiersammensetning.²⁵⁰

Konsesjonsvilkårene for P4 Radio Hele Norge inneholdt opprinnelig egne konsesjonsvilkår som slo fast at ingen kunne eie mer enn 20 prosent av aksjene i selskapet. Denne grensen ble også hevet til 1/3 i 1993. I dag har P4 Radio Hele Norge denne begrensningen i sin konsesjon:

«§ 1-3 Forholdet til andre radiokonsesjoner

Konsesjonæren kan ikke inneha annen konsesjon for analog riksdekkende, reklamefinansiert radio. Konsesjonen som gir rett til å sende i det femte riksnettet faller bort med umiddelbar virkning i det øyeblikk konsesjonæren eventuelt kommer i besittelse av slik konsesjon som nevnt i første punktum.»²⁵¹

Dette medfører i praksis at P4 Radio Hele Norge ikke kan ha samme eier som Radio Norge.

Når det gjelder konsesjon for opprettelse og drift av bakkenettet, har Norges Televisjon (NTV) visse plikter i forbindelse med vesentlige endringer i selskapets eiersammensetning, jf. konsesjonens pkt. 4.10 andre og tredje ledd:

«NTV skal informere Samferdselsdepartementet om vesentlige endringer i selskapets eiersammensetning eller organisering.

Hel eller delvis overdragelse av rett til å bruke frekvenser i henhold til frekvenstillatelsen kan bare skje etter samtykke fra Samferdselsdepartementet. Overdragelse omfatter også indirekte overdragelse, herunder overdragelse av aksjer eller andre eierinteresser i NTV eller selskap som eier NTV, som medfører endringer med hensyn til den bestemmende innflytelse, jf. aksjeloven § 1-3, annet ledd, over NTV. Negativ kontroll omfattes ikke. Nektelse av samtykke til overdragelse krever saklig grunn.»²⁵²

9.4. Lov om redaksjonell fridom

Lov om redaksjonell fridom i media trådte i kraft 1. januar 2009. Loven tar opp i seg kjernebestemmelsen i Redaktørplakaten, om at redaktøren skal være fri fra eiers eller utgivers innblanding i den daglige ledelse av redaksjonen. Dette gjelder både ansettelse og ledelse av de redaksjonelle medarbeiderne, og hva som publiseres. Eier/utgiver har rett til å trekke opp de store rammene, som formålsbestemmelse, målgrupper, ytre form, utgivelsesfrekvens og årlige budsjetter. Loven gjelder for alle journalistiske medier, det vil si i hovedsak dagspresse, kringkasting, ukepresse og fagpresse, men omfatter ikke tidsskrifter, medlemsblad eller bedriftsblader som i hovedsak distribueres bare til medlemmer, ansatte og lignende faste målgrupper. Den gjelder også slike medier på Internett, når de fremtrer med samme formål og funksjon som dagspresse og kringkasting.

9.4.1. Bakgrunn

Redaktørplakaten er en erklæring som først ble inngått mellom Norske Avisers Landsforening (nå Mediebedriftenes Landsforening/MBL) og Norsk Redaktørforening i 1953. Redaktørplakaten er et avtaledokument som presiserer hovedoppgavene til redaktøren og som regulerer forholdet til styre og eier/utgiver. Prinsippet om redaksjonell frihet er også slått fast i Vær varsam-plakaten,²⁵³ som på samme måte som Redaktørplakaten er gjort bindende for medlemmer av presseorganisasjonene.

Lov om redaksjonell fridom kom til på bakgrunn av at Redaktørplakaten var et avtaleinstrument, og det ble ansett som en styrking av prinsippene at disse ble lovfestet. Kulturdepartementet anførte i Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell fridom i media* at det kunne komme nye medieeiere som ikke hadde de samme publisistiske tradisjonene som de daværende norske mediehusene. Departementet viste videre til at rekkevidden av prinsippet om redaksjonell frihet var usikker når det gjelder elektroniske

249 Medietilsynets fullstendige veiledning for søkere om lokalradiokonsesjon pkt. 3.2.4; <http://www.medietilsynet.no/no/Radio-og-TV/Lokalradio-Start-kit-2010/>

250 Avtale mellom staten ved Kulturdepartementet og TV 2 AS om status som formidlingspliktig allmennkringkaster av 3. desember 2010

251 Konsesjonsvilkår for P4 Radio Hele Norge ASA i perioden 1. januar 2004 til 31. desember 2013

252 Konsesjon for opprettelse og drift av et digitalt trådløst bakkebasert senderanlegg for kringkasting og tillatelse til bruk av frekvenser i 470-790 mhz båndet for etablering av et elektronisk kommunikasjonsnett basert på DTT teknologi av 2. juni 2006

253 Ethiske normer for pressen, vedtatt av Norsk presseforbund siste gang 2007, gyldig fra 1. januar 2008.

medier. Lovfestingen hadde også sin bakgrunn i straffeloven og skadeerstatningslovens regler om redaktøransvar. Hensynet til symmetri og konsistens mellom lovverket talte for lovfesting.²⁵⁴

Kulturdepartementet begrunnet i nevnte proposisjon behovet for lovfesting av prinsippet om redaksjonell frihet i infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100 sjette ledd. Videre skrev departementet:

«Når media spiller ei viktig demokratisk rolle, er det fordi dei som både arena for og aktørar i samfunnsdebatten er med på å gi borgarane grunnlag for å ta medvetne og informerte standpunkt til politiske spørsmål og andre samfunnsspørsmål. Media vil i stor grad avgjere kva som skal (og dermed også kva som ikkje skal) bringast fram i det offentlege rommet. Ytringsfridomskommisjonen peika på denne «kanalvaktarfunksjonen» som «... en av de viktigste funksjoner i det offentlige rom» [...].

Føresetnaden for at media skal kunne fylle denne rolla, er at publikum har tillit til at det redaksjonelle innholdet ikkje er påverka av tilhøve som er utanforliggjande. Til dømes må lesaren av ei avis kunne ha tillit til at omtalen av eit politisk spørsmål, eller det standpunktet avisa tek til spørsmålet på leiarplass, ikkje er påverka av dei økonomiske interessene eller politiske standpunktene til eigarane. Tilsvarande må lesarane kunne ha tillit til at omtalen av eit produkt ikkje er ei motyting for eit økonomisk bidrag frå produsenten eller distributøren av produktet.»²⁵⁵

Videre begrunnet departementet behovet for regulering i det selskapsrettslige utgangspunkt at eier/utgiver har full instruksjonsrett over ledelsen, inkludert redaktøren. Et annet moment var de interne maktstrukturene i et selskap eller et konsern. Videre har overgangen til digital teknologi medført at produksjon og distribusjon av innhold, i dag krever mindre ressurser enn tidligere. Dette fører til at det blir etablert nye aktører uten tidligere erfaring med formidling av nyheter og informasjon. I tillegg mente departementet å se utviklingstrekk som over tid kunne komme til å endre eierstrukturen i norske medier, og hvordan eierne ser på sin egen samfunnsrolle og redaktøren som garantist for redaksjonell frihet og integritet.

9.4.2. Hovedpunkter i lov om redaksjonell fri- dom

Lov om redaksjonell friedom i media § 1 slår fast at formålet med loven er å sikre redaksjonell uavhengighet.

Lovens § 3 fastslår at medier som er omfattet av loven, har plikt til å peke ut en redaktør som skal ha den uavhengige stillingen fra eier eller annet foretaksor-

gan som blir beskrevet i § 4. Loven er ikke til hinder for at eier/utgiver setter inn seg selv som redaktør. Dersom eier/utgiver selv fatter beslutninger i redaksjonelle spørsmål, må vedkommende stå for den daglige ledelsen av den redaksjonelle virksomheten.

I § 4 første ledd fastslås det viktigste materielle innholdet i loven; at det er redaktøren som leder det redaksjonelle innholdet og som fatter avgjørelser i redaksjonelle spørsmål. Redaktøren står for den daglige ledelsen og driften av redaksjonen, inkludert organisering, administrasjon, tilsetning av redaksjonelle medarbeidere og disponering av det budsjettet som er avsatt til redaksjonen. Avgjørelser i «redaksjonelle spørsmål» dreier seg først og fremst om retten til å avgjøre hva som skal publiseres i mediet, herunder valg av materiale, presentasjon av oppfatninger, vinklinger osv. Også bruk av journalistiske arbeidsmetoder, vurderinger om upublisert materiale skal overleveres til politiet osv. må i denne sammenhengen regnes som redaksjonelle spørsmål. Praksis etter Redaktørplakaten vil kunne være retningssgivende.

9.4.3. Forvaltning av loven

Loven vil i praksis innebære at eiere ikke vil kunne bruke uenighet i redaksjonelle spørsmål som oppsigelsesgrunn, med mindre uenigheten gjelder «grunnsynet og føremålet til verksemda»²⁵⁶. Er det derimot avgjørende uenighet mellom redaktøren og eieren om den grunnleggende redaksjonelle linjen, vil redaktøren i praksis måtte trekke seg fra stillingen.

Loven forvaltes ikke av et tilsynsorgan, ettersom Kulturdepartementet mente det i praksis ville være umulig for et administrativt organ å føre tilsyn med om eieren av et medieforetak instruerer eller overprøver en redaktør i redaksjonelle spørsmål. Oppsigelse eller andre sanksjoner i strid med reglene i loven, vil kunne være lovstridig etter alminnelige arbeidsrettslige regler.²⁵⁷

9.5. Foreslåtte endringer i relevant regelverk

9.5.1. Ny mediestøtteordning

Mediestøtteutvalget ble nedsatt i oktober 2009. Utvalgets arbeid resulterte i NOU 2010: 14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte*. Mediestøtteutvalget ble bedt om å foreta en helhetlig vurdering av bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet. Mandatet viste for det første til infrastrukturansvaret i Grunnloven § 100, som innebærer et offentlig ansvar for å legge til rette for mangfold og kvalitet i norske medier, og for at også svake stemmer får mulighet til å komme ut i det offentlige rom. Mandatet viser videre til ulike utviklingstrekk på medieområdet som gjør det nødvendig å gjennomgå

²⁵⁴ Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell friedom i media* pkt. 5.1
²⁵⁵ Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell friedom i media* pkt. 5.3

²⁵⁶ Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell friedom i media* pkt. 6.6.3
²⁵⁷ Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell friedom i media* pkt. 8.3

dagens ordninger for mediestøtte. Det ble særlig vist til at Internett har fått en sentral posisjon for nyhetsformidling og samfunnsdebatt, og at de sosiale mediene endrer publikums rolle og utfordrer de tradisjonelle massemediene. Videre viste mandatet til at avisenes tradisjonelle forretningsmodell utfordres og at de kommersielle kringkasterne møter utfordringer blant annet i form av et svekket annonsemarked.

Utvalget skulle ifølge mandatet foreta en helhetlig vurdering av bruk av tilskuddsordninger og andre økonomiske virkemidler på medieområdet. Utvalget skulle også vurdere hvordan virkemidlene best kan bidra til å oppfylle infrastrukturansvaret og de politiske målsettingene på mediefeltet. Mandatet understreket at gjennomgangen i utgangspunktet burde være plattformnøytral. Utvalget skulle ikke vurdere finansieringen av NRK.

9.5.1.1. Mediestøtteutvalgets forslag

Fritak for merverdiavgift

Utvalget mente at dagens ordning med fritak for merverdiavgift har vært viktig for å opprettholde en differensiert presse, men at dagens store skille mellom papir og digitale tjenester ikke er tilfredsstillende.

Utvalget delte seg i spørsmålet om momsritaket på papiraviser bør fortsette, eller om staten bør innføre moms på papiraviser. Utvalget fremmet derfor to forslag i spørsmålet om moms:

- Flermedialitetsalternativet (fem av utvalgets medlemmer) ønsket å stimulere til mediemangfold og kvalitet uavhengig av formidlingsteknologi. Alternativet innebar fortsatt momsritak for papiraviser, men lavsats (åtte prosent) for digitale redaksjonelle tjenester.
- Omfordelingsalternativet (fire av utvalgets medlemmer) ønsket å legge til rette for en målrettet støtte for å stimulere til mangfold og samfunnsdebatt. Alternativet innebar en ny plattformnøytral støtteordning basert på redaksjonelle kostnader. Alternativet la til grunn lik mva-sats (åtte prosent) på papiraviser og digitale redaksjonelle tjenester.

Ett medlem støttet i utgangspunktet ingen av alternativene, men i valget mellom de to var omfordelingsalternativet det foretrukne.

Produksjonstilskuddet

Utvalget mente at produksjonstilskuddet er viktig for å støtte økonomisk vanskeligstilte aviser og aviser med små opplag, slik som nummer to-aviser, riks-

spredte meningsbærende aviser og mindre lokalaviser. Utvalget mente imidlertid at fordelingskriteriene burde gjøres plattformuavhengige.

Utvalget vurderte at den eksisterende ordningen for beregning av produksjonstilskudd, der grunnlaget var avisenes opplag av papiraviser, burde erstattes av en kombinasjon av nye fordelingskriterier. Ett kriterium, redaksjonell bemanning, var utviklet for at støtteordningen skulle stimulere til produksjon av kvalitetsinnhold. Kriteriet brukerbetaling var en forlengelse av opplagskriteriet og ble definert som «[...] total omsetning fra abonnement, løssalg og andre former for brukerbetaling som måtte utvikles i porteføljen som inngår i støttegrunnlaget.»²⁵⁸ Kriteriet nettodekning tok utgangspunkt i leser- og seermålinger, og så på den samlede utbredelsen til et medieprodukt uavhengig av distribusjonsplattform.

Mediestøtteutvalgets utgangspunkt var å finne kriterier for beregning av mediestøtte. Utvalget anbefalte at i en slik beregning burde kriteriene vektes ulikt og brukerbetaling gis størst vekt.

«Markedets logikk gjør at produkter som har brukerbetaling som en sentral del av inntektsmodellen blir mer forskjellige fra sine konkurrenter enn produkter som i hovedsak er annonsefinansierte. Differensieringen utnytter den potensielle betalingsvilligheten blant publikum. Videre er brukerbetaling en indikasjon på mottakerdefinert kvalitet. Det gjør at en relativt tung vektning av brukerbetaling bidrar til å fremme kvalitet og innholdsmangfold.»²⁵⁹

Ut fra dette anbefalte en del av utvalget (omfordelingsalternativet) at brukerbetaling og nettodekning skulle tillegges henholdsvis 70 og 30 prosent vekt, mens en annen del av utvalget (flermedialitetsalternativet) anbefalte henholdsvis 70 og 10 prosent vektning av disse kriteriene (i tillegg til 20 prosent vektning av redaksjonell bemanning).

Utvalget foreslo også en rekke andre tiltak, som nye stipendordninger for ulike typer journalister og skribenter, støtte til lokalkringkasting, styrking av forskning og etterutdanning, og avvikling av utbytteforbudet for aviser som mottar produksjonstilskudd.

29. mars 2012 la Kulturdepartementet frem et høringsnotat med utkast til forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, med høringsfrist 25. mai 2012. Arbeidsgruppen har av tidsmessige hensyn ikke sett nærmere på departementets forslaget i denne utredningen.

258 NOU 2010: 14 *Letts å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* pkt. 8.1.2.1

259 NOU 2010: 14 *Letts å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* kap 8.1.2.1

9.5.2. AMT-direktivet: Nye måter å definere og avgrense mediekkanaler

Kringkastingsloven omfatter i dag radio- og fjernsynssendinger. Den forestående revisjonen av loven antas å få betydning for avgrensningen av de tradisjonelle kringkastingsmediene. EUs direktiv om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet)²⁶⁰ fra 2007²⁶¹ er en videreføring av TV-direktivet Fjernsyn uten grenser²⁶² fra 1989. Gjennomføringen av direktivet vil innebære at kringkastingslovens saklige virkeområde blir betydelig utvidet, ved at også *audiovisuelle bestillingstjenester*²⁶³ blir omfattet. Med audiovisuelle bestillingstjenester menes on-demand-tjenester, video-on-demand (VOD), klikkefilm eller ikke-lineære tjenester.

Direktivet er teknologinøytralt, som vil si at det er tjenestens karakter og ikke plattformen som tjenesten leveres på, som avgjør om en tjeneste faller innenfor eller utenfor direktivets virkeområde. Et viktig formål med direktivet er å sikre såkalt *level playing field*; det vil si likere vilkår for aktørene som tilbyr audiovisuelt innhold uavhengig av plattform. Kringkastingsbegrepet vil fortsatt eksistere som en fellesnevner for radio- og fjernsynssendinger *i sanntid*, uansett hvilken plattform sendingene foregår på. Audiovisuelle bestillingstjenester på sin side, omfattes ikke av kringkastingsdefinisjonen, ettersom slike tjenester er såkalt ikke-lineære. Seeren må selv aktivt hente opp innholdet i en bestillingstjeneste, slik at dette vises på et tidspunkt seeren selv velger.

AMT-direktivet artikkel 1 oppstiller en rekke vilkår som må være oppfylt for at en tjeneste skal være omfattet av direktivet. En audiovisuell medietjeneste må:

- innebære en økonomisk virksomhet
- ha som hovedformål å levere programmer med levende bilder som skal informere, underholde eller opplyse
- være offentlig tilgjengelig og karakteriseres som massemedia
- være underlagt det redaksjonelle ansvaret²⁶⁴ til en medietjenesteyter
- tilbys via et elektronisk kommunikasjonsnett

²⁶⁰ http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Direktiver/EU-AMT-Direktiv_2010_eng.pdf

²⁶¹ Medlemsstatene hadde opprinnelig frist til desember 2009 med å implementere direktivet i sine respektive lovverk. Imidlertid er direktivet på tidspunktet for ferdigstillingen av Mediaeierskapsutredningen ikke tatt opp i EØS-avtalen, og således ikke implementert i kringkastingsloven.

²⁶² http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Presedenssaker/Direktiver/EU-TVDirektiv_konsolidert_no.pdf (med endringene fra 1997)

²⁶³ «Audiovisuelle bestillingstjenester» er oversettelsen Kulturdepartementet bruker av begrepet on-demand audiovisual media services som brukes i direktivet, jf. *Høring – forslag til regler for gjennomføring av direktivet om audiovisuelle medietjenester i norsk rett* av 9. juli 2009 s. 5; <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing-forslag-til-regler-for-gjennomf.html?id=571126>

²⁶⁴ «Redaksjonelt ansvar» skal i denne sammenhengen forstås som at den som tilbyr tjenesten, utøver effektiv kontroll over utvelgelse og organisering av programmene i tjenesten.

Viktige formål med direktivet er eksempelvis å sikre at tilbydere av slike tjenester følger regler for reklame, sponing og produktplassering og forhindrer at barn kan få tilgang til skadelig innhold. Tilbyderne kan omfatte tradisjonelle kringkastere og avishus, men også nettverksdistributører som Get og RiksTV, og filmtilbydere som Filmarkivet (Norsk Filminstitut) og film2home.

9.5.3. NOU 2012: 7 Mer effektiv konkurranselov

NOU 2012: 7 *Mer effektiv konkurranselov* ble fremlagt 14. februar 2012. Utvalget ble nedsatt desember 2010 og har hatt som mandat å foreta en gjennomgang av lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) og fremme forslag til eventuelle lovendringer. Det fulgte blant annet av mandatet at:

«[k]onkurranseloven trådte i kraft 1. mai 2004, og er blitt endret flere ganger på avgrensede områder. Erfaringene med loven og EØS-avtalens konkurranseregler, utviklingen i konkurransepolitikken i EU og EØS og behovet for å legge til rette for et effektivt samarbeid i håndhevingen av konkurransereglene mellom norske konkurransemyndigheter og overvåkningsorganene i EØS og konkurransemyndighetene i EØS-landene, gjør at det nå er behov for en bredere og mer helhetlig gjennomgang av loven.»²⁶⁵

Utvalget fremmet en rekke forslag som det fører for langt å redegjøre for her. Arbeidsgruppen har imidlertid merket seg at det foreslås en vesentlig heving av terskelverdiene for melding, jf. at kun foretakssammenslutninger hvor de berørte foretak har en samlet omsetning over 1 mrd. kroner og minst to foretak har en enkeltomsetning på minst 100 mill. kroner, blir meldepliktige. Det forventes at antallet meldinger dermed vil reduseres vesentlig. Videre foreslo utvalget at konkurranselovens bestemmelse om gjennomføringsforbud kun skal knyttes til de foretakssammenslutninger som er meldepliktige.

²⁶⁵ NOU 2012:7 *Mer effektiv konkurranselov* pkt. 1.1.1

10. Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppen utrede tre hovedproblemstillinger;

- reguleringsmodell, herunder markedsinndeling og eierskapsgrenser
- hvordan elektroniske medier bør reguleres
- hvorvidt loven bør utvides til å omfatte vertikal integrasjon

Metodisk kan det sies at de tre elementene er innbyrdes avhengig av hverandre. Dersom gruppen for eksempel konkluderer med at det er behov for å regulere vertikal integrasjon og/eller elektroniske medier, må reguleringsmodellen i loven avspeile dette.

Arbeidsgruppen har ikke satt opp alternative reguleringsmodeller. Etter arbeidsgruppens syn er det ikke hensiktsmessig å utarbeide to eller tre alternative reguleringsmodeller. Grunnen til dette er at en reguleringsmodell består av mange elementer som kan kombineres med hverandre. For eksempel kan ulike prinsipper for markedsavgrensning kombineres med ulike prinsipper for å fastsette eierskapsgrenser. Gruppen har derfor valgt å vurdere alternativer innenfor de enkelte elementene av reguleringsmodellen.

Arbeidsgruppen foreslår en ny reguleringsmodell som antas å være robust i forhold til teknologisk utvikling og endringer i markeder og bruksmønstre. Dette 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 markeder.
- 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.

Når det gjelder eierskapsgrensene, foreslår gruppen delvis å opprettholde disse. Det anbefales følgende modell på nasjonalt nivå:

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

Når det gjelder eierskapsgrensene på regionalt nivå, foreslås det at disse fastsettes i forskrift i forbindelse med at et regionalt marked avgrenses.

Av fremstillingsmessige årsaker vil vi nedenfor først gjennomgå lovens «erverbsbegrep» og gjøre en analyse av hvorvidt det kan være hensiktsmessig å endre dette slik at et konkurranserettslig kontrollbegrep legges til grunn. Gruppen vil i denne sammenheng også vurdere hvorvidt loven bør omfatte kontroll med samarbeidsavtaler. Dernest vil gruppen foreta en gjennomgang av lovens saklige virkeområde. Disse temaene danner de ytre rammene for lovens anvendelsesområde. Deretter vil vi gjennomgå gruppens anbefalte modell for avgrensning av markeder, samt forslag om eierskapsgrenser i disse.

10.1. Erverv og samarbeidsavtaler

10.1.1. Erverv

Det følger av medieeierskapsloven § 4 at loven gjelder «[...] erverv av eierandel eller samarbeidsavtaler som har virkning eller er egnet til å ha virkning her i riket». Videre inneholder lovens § 2 en definisjon av begrepet "erverv av eierandel" som følger: «Enhver form for overtakelse av eierandel, herunder kjøp, bytte, gave, leie, erverv ved arv eller skifte, tvangs salg 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.» Det fremgår av Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* at definisjonen omfatter tegning av eierandel, så som aksjetegning ved en aksjekapitalforhøyelse i et aksjeselskap, ved siden av de mer alminnelige former for erverv i annenhåndsmarkedet samt indirekte erverv av virksomhet, såkalt kjøp av innmat.²⁶⁶

²⁶⁶ Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4

Slik de nevnte bestemmelsene er formulert, gjelder disse således ethvert erverv av eierandel uavhengig av størrelsen på eierandelen, samt enhver inngåelse av samarbeidsavtale, dersom det forutsettes at det foreligger en «[...] virkning eller er egnet til å ha en virkning i riket». Det fremgår videre av forarbeidene at tilføyelsen knyttet til virkning i riket ikke er relatert til hvilken størrelse eller betydning ervervet eller samarbeidsavtalen måtte ha, men en presisering av at loven også vil komme til anvendelse dersom utenlandske foretak foretar oppkjøp i norske medieforetak. Det følger også av forarbeidene at erverv mellom selskaper utenfor Norge kan falle inn under loven dersom disse utenlandske selskapene har eierandeler i dagspresse-, fjernsyns- eller radioforetak i Norge.

Medieeierskapsloven § 9 første ledd fastsetter imidlertid at Medietilsynet kun kan gripe inn mot erverv av eierandel i foretak 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».

Det fremkommer av Medietilsynets retningslinjer (2006)²⁶⁷ at tilsynet ved vurderingen av hva som menes med betydelig eierstilling, legger vekt på aktørenes grad av kontroll med og mulighet for innflytelse over det enkelte foretak. Som samlebetegnelse for opplag, seer- eller lyttertids benyttes betegnelsen oppslutning. De forskjellige mediernes oppslutning fordeles etter følgende regler:

- En eier som har en eierandel på 50 prosent eller mer, får tillagt hele medieforetakets oppslutning. De andre eierne vil da ikke få tillagt noe av mediets oppslutning.
- Dersom to ellers likeverdige eiere har 50 prosent eierandel hver, vil oppslutningen som hovedregel deles likt.
- I de tilfeller hvor ingen eier har 50 prosent eierandel eller mer, er utgangspunktet at oppslutningen blir fordelt på eierne i samsvar med eierandel. Samarbeidsavtaler aksjonærene imellom kan endre dette. Dersom for eksempel to av tre i utgangspunktet jevnbyrdige aksjonærer har en samarbeidsavtale, kan denne medføre at oppslutningen fordeles mellom samarbeidspartene eller tillegges en av dem. Eierandeler under fem prosent vil som hovedregel ikke telle med.

I særlige tilfeller kan Medietilsynet komme til at en aktør som har mindre enn 50 prosent eierandel, har kontroll i foretaket. I slike tilfeller vil aktøren bli tillagt hele medieforetakets oppslutning. Dette forutsetter normalt at ingen andre aktører har mer enn 50

prosent eierandel i samme medieforetak. I den helhetsvurderingen som gjøres av Medietilsynet, kan det blant annet legges vekt på den øvrige aksjefordeling, stemmerettigheter, selskapets vedtekter, avtaler mellom aksjonærer, representasjon i selskapets ledende organer, opsjoner, lånevilkår med videre. Det fremgår av Medietilsynets veileder at tilsynet i tillegg til norsk rettspraksis, vil legge vekt på praksis fra konkurranseområdet i Norge og EU ved vurdering av spørsmålet.

10.1.1.1. Arbeidsgruppens vurdering av hva som skal forstås med et erverv

Det er arbeidsgruppens syn at de beste hensyn taler for å legge konkurranserettens «kontrollbegrep» mer entydig til grunn for vurderinger knyttet til medieeierskapsloven. Det synes ut fra lovens formål ikke hensiktsmessig å tilordne oppslutning til et foretak, som verken har faktisk eller rettslig kontroll over det foretak som har den aktuelle oppslutningen. En slik minoritetsposisjon kan vanskelig sies å være i motstrid med å «[...] fremme ytringsfrihet, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud».²⁶⁸ I stedet for å foreta en fordeling basert på eierandel, bør det gjøres en vurdering, hvor det tas stilling til kontrollforholdene i det enkelte selskap, og hvor man konkluderer med at det foreligger enekontroll, felles kontroll eller at ingen har kontroll i selskapet.

Det synes hensiktsmessig å benytte konkurranserettens kontrollbegrep ettersom det er en velutviklet praksis knyttet til dette begrepet. Det nevnes at Medietilsynet i visse henseender allerede i dag henviser til praksis fra konkurranseretten. Innholdet i kontrollbegrepet er nærmere definert i konkurranseloven § 17 tredje og fjerde ledd. 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.» Det følger videre at det særlig gjelder eiendomsrett eller bruksrett til et foretaks samlede aktiva eller deler av dem, og rettigheter eller avtaler som gir avgjørende innflytelse over sammensetning, stemmegivning eller beslutninger i foretakets organer.

En rekke rettslige og/eller faktiske forhold kan få betydning for om det foreligger erverv av kontroll. Erverv av eiendomsrettigheter og aksjonæravtaler inngår som viktige elementer, men også rent økonomiske forhold kan få avgjørende betydning. I spesielle tilfeller kan økonomiske avhengighetsforhold føre til at det foreligger kontroll på faktisk grunnlag, for eksempel ved meget omfattende langsiktige leverandøravtaler eller kreditter fra leverandører eller kunder, kombinert med strukturelle bindinger.

²⁶⁷ Medietilsynet: *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier* av 1. juli 2006 pkt. 3.2.4.3; http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/Eierskap/Retningslinjer_eierskap_juli2006.pdf

²⁶⁸ Jf. LOV 1997-06-13 nr 53 Lov om eierskap i medier (medieeierskapsloven) § 1

Det er uten betydning om det kontrollerende foretak rent faktisk utøver avgjørende innflytelse over foretakets drift, så lenge det har muligheten til dette.

En minoritetsaksjonær kan oppnå *enekontroll* hvis denne er tillagt en rett til å ivareta driften av foretaket og fastlegge dets forretningspolitikk. En slik rett kan for eksempel bygge på vedtektsbestemmelser eller aksjonæravtale, men kan i praksis også følge av at de resterende aksjer er spredt. Såfremt det er stor sannsynlighet for at en mindretallsaksjonær regelmessig vil kunne oppnå flertall på generalforsamlingen, for eksempel fordi mange mindre aksjonærer ikke møter opp eller lar seg representere, vil en i henhold til praksis legge til grunn at det foreligger enekontroll.

I en situasjon hvor det konstateres enekontroll, vil anvendelse av konkurranselovens kontrollbegrep gi tilsvarende beregning av markedsandel som i dagens praksis fra Medietilsynet for beregning av oppslutning, nemlig at hele medieforetakets oppslutning tilordnes den aktuelle aktør som anses å ha enekontroll.

Felles kontroll foreligger dersom to eller flere foretak eller personer i felleskap, har mulighet til å utøve avgjørende innflytelse på et annet foretak. Den mest åpenbare form for felles kontroll er når det bare finnes to morselskaper, og stemmerettighetene til fellesforetaket er likt fordelt mellom dem. Felles kontroll kan også foreligge selv om morselskapene ikke har samme antallet stemmer eller er likt representert i de styrende organer, og selv om det er flere enn to morselskaper. Dette vil være tilfelle hvis minoritetsiere har vesentlige vetorettigheter. Unntaksvis kan felles kontroll også etableres gjennom et sterkt interessefellesskap mellom eierne. I en situasjon med felles kontroll, antar arbeidsgruppen at Medietilsynet etter gjeldende lov normalt vil tilordne oppslutning basert på den prosentvise eierandelen den enkelte eier har i det aktuelle medieforetaket. Imidlertid er det ikke opplagt hvordan denne situasjonen vil løses etter konkurransereglene, jf. for eksempel Harald Evensen og Eivind Sæveraas som skriver: «Hvorvidt markedsandelen til foretak hvor et av de involverte foretak har felles kontroll skal tilregnes partene, eventuelt med hvilken andel, er uavklart.»²⁶⁹

Gruppen antar at den mest hensiktsmessige hovedregelen med hensyn til å tilordne oppslutning i et felleskontrollert selskap, vil være at samtlige felleskontrollerende eiere blir tilordnet hele foretakets oppslutning. Bakgrunnen er at vetoretter og avgjørende innflytelse over et selskaps strategiske beslutninger vil gi en så stor påvirkning over foretaket, at det synes unaturlig at oppslutningen kun skal beregnes på basis av en konkret eierandel i foretaket.

Motsetningen til kontroll er at ingen har kontroll, for eksempel der det er tre likeverdige eiere uten at det foreligger noen rett til å blokkere viktige strategiske beslutninger. I situasjonen med *ingen kontroll* vil det ikke foreligge noen stabil kontroll, og avgjørelser kan fattes gjennom skiftende allianser mellom eierne. Ved ingen kontroll vil det imidlertid kunne foreligge et samarbeid mellom aktører som under visse omstendigheter kan utgjøre en samarbeidsavtale.

I en situasjon hvor ingen har kontroll, antar arbeidsgruppen at Medietilsynet vil tilordne oppslutning basert på den prosentvise eierandelen (ned til 5 prosent eierandel). Gruppen mener at den mest hensiktsmessige hovedregelen er at ingen eiere tilordnes denne oppslutningen. Ettersom ingen eier har kontroll over virksomheten (herunder ingen avgjørende innflytelse over det redaksjonelle produktet), slår ikke behovet for regulering til.

10.1.2. Samarbeidsavtaler

Etter medieeierskapsloven § 9 sjette ledd gjelder bestemmelsene om erverv i § 9 tilsvarende for samarbeidsavtaler som gir en avtalepart samme eller tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som et erverv. Bakgrunnen for bestemmelsen er at også samarbeidsavtaler kan gi en aktør for stor kontroll i mediemarkedet, og dermed for stor potensiell påvirkningskraft over opinionen.²⁷⁰

Samarbeidsavtaler kan også være relevante med hensyn til inngrep mot erverv etter medieeierskapsloven § 9 første ledd. Første ledd åpner for at Medietilsynet kan ta hensyn til samarbeidsavtaler når et erverv skal vurderes i forhold til vilkåret om betydelig eierstilling.

Denne bestemmelsen gir imidlertid ikke tilsynet hjemmel til å gripe inn mot samarbeidsavtalen som sådan. Her må det foreligge et erverv, og det er ervervet det i så fall må gripes inn mot. Bestemmelsens sjette ledd gir på sin side Medietilsynet hjemmel til å gripe inn mot selve samarbeidsavtalen. Skillet mellom erverv og samarbeidsavtaler vil imidlertid ikke alltid være like klart. Etter omstendighetene vil enkelte samarbeidsavtaler fanges opp av lovens ervervsdefinisjon i § 2. Særlig gjelder dette for avtaler som fremstår som omgørelser av lovens ervervsdefinisjon. I slike tilfeller kan tilsynet etter en helhetsvurdering komme til at de foreliggende avtaler i realiteten innebærer et erverv.

De to vilkårene for inngrep mot erverv vil også gjelde ved inngrep mot samarbeidsavtaler (jf. formuleringen i § 9 sjette ledd «gjelder tilsvarende»). Dette betyr at inngrep mot samarbeidsavtaler bare kan foretas dersom samarbeidspartene hver for seg eller

269 Harald Evensen og Eivind Sæveraas (2009) *Konkurranseloven og EØS konkurranseloven*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS s. 519

270 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.2.3

samlet har eller får en betydelig eierstilling i markedet i strid med lovens formål. Et ytterligere vilkår for inngrep er at samarbeidsavtalen må gi en avtalepartene «[...] samme eller tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som et erverv» (jf. § 9 sjette ledd). I tillegg til forhold som direkte gjelder det redaksjonelle produktet, vil også faktorer som potensielt gir innflytelse over det redaksjonelle produktet, kunne fanges opp av formuleringen i sjette ledd. Dette gjelder blant annet for stemmerett, styrerepresentasjon og kompetanse til å ansette og avsette redaktør. Tilsynet vil her vurdere relevante aksjonæravtaler, regler for utøvelse av stemmerett, øvrige vedtekter og aksjefordeling i medieforetaket. Når det gjelder rent administrative forhold, uttaler forarbeidene at avtaler om annonsesamkjøring, trykkeri, distribusjon og liknende i utgangspunktet ikke vil omfattes av bestemmelsen.²⁷¹

Av forarbeidene fremgår det at bestemmelsen i § 9 sjette ledd skal praktiseres med varsomhet og at inngrep bare bør gjøres i relativt klare tilfeller.²⁷² Bestemmelsen vil være særlig aktuell overfor avtaler om redaksjonelt samarbeid. Forarbeidene peker her på avtaler om felles redaktør, redaksjonell samordning eller felles nyhetsproduksjon som eksempler på avtaler som vil kunne omfattes av sjette ledd. Hvorvidt det skal gripes inn mot slike avtaler, beror på en helhetsvurdering av om samarbeidet kan ha vesentlige negative virkninger i forhold til lovens formål om å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Ifølge forarbeidene vil det derfor normalt ikke være aktuelt å gripe inn mot avtaler som bare har virkninger på regionalt og lokalt nivå.²⁷³ I helhetsvurderingen vil også avtalens varighet og de reelle mulighetene for å si opp avtalen, ha betydning. Hvor mange områder av virksomheten avtalen omfatter, vil også være et sentralt moment i vurderingen.

De forskjellige typer av samarbeidsavtaler må dessuten vurderes i forhold til aksjonæravtaler, hvilke bestemmelser som gjelder for stemmerett i medieforetakenes besluttende organer, øvrig aksjefordeling, vedtekter og økonomiske og konkurransemessige forhold. Selv om det i ordlyden i § 9 sjette ledd heter at bestemmelsene i paragrafen «gjelder tilsvarende», fremgår det av forarbeidene at det ikke gjelder noen inngrepsfrist for inngrep mot samarbeidsavtaler. Seks månedersfristen i § 9 femte ledd vil derfor ikke gjelde ved inngrep mot samarbeidsavtaler. Forarbeidene begrunner dette med at det kan være vanskelig å avdekke slike samarbeidsavtaler, at samarbeidet kan utvikle seg over tid og at det kan være vanskelig å få oversikt over konsekvensene av

et samarbeid på et tidlig tidspunkt.²⁷⁴ Det er heller ikke adgang til å søke om forhåndsklarering av samarbeidsavtaler etter medieeierskapsloven § 12.

10.1.2.1. Arbeidsgruppens vurdering av spørsmålet om inngrep mot samarbeidsavtaler

Gruppen mener at en bør opprettholde bestemmelsen om at det kan gripes inn mot samarbeidsavtaler som i realiteten har samme virkninger som et erverv. Det at samarbeidsavtalen gir tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle innholdet som et erverv, er en selvstendig grunn for at det skal kunne gripes inn mot samarbeidsavtalen. For det andre vil det være mulig for medieaktører å omgå hovedbestemmelsen om inngrep mot erverv gjennom samarbeid, dersom inngrepsadgangen mot samarbeidsavtaler ikke opprettholdes.

Et inngrep mot samarbeid under eierskapskontrollen i medieeierskapsloven, må imidlertid avgrenses til de former for samarbeid som ligger nærmest opp til tradisjonelle erverv. Som omtalt ovenfor vil visse former for samarbeid omfattes av hovedbestemmelsen ved å være erverv. Ved å legge ervervsbegrepet i medieeierskapsloven nærmere opp mot foretakssammenslutningsbegrepet i konkurranseretten, mener gruppen at skillet mellom erverv og samarbeid blir klarere. Det foreligger praksis og retningslinjer i konkurranseretten for hva som skiller samarbeid og erverv. Særlig vil de konkurranserettslige reglene om fullfunksjons-fellesforetak gi veiledning om grensen mellom erverv og samarbeid. For at et fellesforetak skal regnes som en foretakssammenslutning, må virksomheten være tilstrekkelig varig, virksomheten må være under felles kontroll og virksomheten må være tilstrekkelig kommersielt og økonomisk uavhengig av eierne. Den nærmere grensedragningen mellom fullfunksjons-fellesforetak og samarbeid er blant annet beskrevet i EU-kommisjonens jurisdiksjonsretningslinjer.²⁷⁵ For at det skal dreie seg om et fullfunksjons-fellesforetak, må eierne av fellesforetaket ha felles kontroll. Ved ingen kontroll må fellesforetaket vurderes som et samarbeid.

Arbeidsgruppen mener at det kan være hensiktsmessig å endre formuleringen av hvilke samarbeid som det kan gripes inn mot. I dag kan det gripes inn mot samarbeidsavtaler som gir en avtalepart «[...] samme eller tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som et erverv». Gruppen mener at ordlyden bør endres slik at Medietilsynet kan gripe inn mot samarbeidsavtaler som har samme virkninger som erverv i strid med lovens formål. I dagens lov vil avtaler om administrative forhold, trykkeriavtaler, annonsesamkjøring etc, som hovedregel ikke omfattes. Dette vil være hovedregelen også etter gruppens forslag, hvor vurderingstemaet er om

271 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.3.1

272 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.2.3

273 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.3.3

274 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.3.1

275 Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings (2008/C 95/01) avsnitt 91 flg.

avtalen er i strid med lovens formål. Endringen til «strid mot lovens formål» vil imidlertid 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. Eksempler kan være at et annonsesamarbeid blir så omfattende at de som samarbeider, frasier seg ytringer som skader annonsøren.

På samme måte som ved erverv må det påvises en årsakssammenheng mellom samarbeidsavtalen og motstriden med lovens formål. I likhet med erverv må det derfor påvises at samarbeidsavtalen har en negativ virkning for de reelle ytringsmulighetene eller et allsidig medietilbud. Dette innebærer at de vurderingstemaene som er relevante for om et erverv er i strid med lovformålet, også vil være relevante ved vurderingen av samarbeidsavtalen.

I motsetning til ved erverv der tersklene for eierskapsandeler vurderes på ervervstidspunktet, kan samarbeidsavtaler vurderes kontinuerlig. Det vil si at en samarbeidsavtale for eksempel kan vokse seg ut av de nedre tersklene for inngrep dersom eierandelen til de involverte aktørene øker.

10.2. Virkeområdet

10.2.1. Medieeierskapslovens virkeområde

Medieeierskapsloven § 3 angir at loven gjelder foretak som «[...] driver dagspresse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier, samt foretak som har eiermessig innflytelse over slike foretak» (saklig virkeområde). Videre fremkommer det av § 4 at den gjelder for erverv av eierandeler eller samarbeidsavtaler «[...] som har virkning eller er egnet til å ha virkning i riket» (stedlig virkeområde). Gruppen har av tidsmessige hensyn ikke vurdert lovens stedlige virkeområde nærmere. Det fremgår imidlertid av Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* at medieeierskapslovens virkningsprinsipp var inspirert av lov av 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet § 1-5. Det følger videre av dagens konkurranselov, lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger, § 5 at den også gjelder for «[...] vilkår, avtaler og handlinger som foretas, har virkning eller er egnet til å ha virkning her i riket».

10.2.1.1. Nærmere om begrepet meningsbærende medier

I henhold til Eierskapsutvalgets forslag til medielov i NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* skulle eierskapsreguleringen omfatte meningsbærende mediegrupper som dagspresse, fjernsyn og radio.²⁷⁶ I lovproposisjonen som fulgte utredningen, sluttet Kultur- og kirkedepartementet seg til utvalgets forslag til avgrensning av

lovens virkeområde. Departementets begrunnelse var at dagspresse og kringkasting utgjorde «de sentrale meningsbærende medier», selv om man også erkjente at elektroniske medier spilte en viss rolle som meningsbærende medier.²⁷⁷

Loven ble med virkning fra 1. januar 2005 endret slik at den også omfattet elektroniske medier. Det ble imidlertid ikke etablert egne terskelverdier for eierandeler innen elektroniske medier.

Begrepet *meningsbærende* brukes om medier i mange sammenhenger, gjerne uten at det gis noen nærmere spesifisering av hvordan begrepet skal forstås. Det er vanlig å bruke betegnelsen både om medier generelt og om en egen kategori av dagsaviser spesielt. Begrepet er således ikke entydig, og det er derfor hensiktsmessig å se på hvordan begrepet har vært definert og benyttet i tidligere sammenhenger.

Som teoretisk bakgrunn for en definisjon av meningsbærende medier, viste Eierskapsutvalget til medieforskeren Denis McQuails inndeling i fire hovedfunksjoner som media kan ha for publikum; informasjon, personlig identitet, sosialt fellesskap og underholdning.²⁷⁸ Utvalget bemerket at det enkelte medium som regel vil dekke kombinasjoner av disse behovene. Ved å sortere McQuails funksjoner etter innholdets karakter, var utvalget imidlertid av den oppfatning at mediene grovt kan sorteres i to kategorier: 1) underholdende og 2) informasjons- eller meningsbærende. Utvalget erkjente at de fleste medier tilbyr en blanding av underholdning og informasjon og at begrepene heller ikke er entydige, men mente at medier som regel har en hovedvekt på enten underholdning eller informasjon. Utvalget skrev at det fortrinnsvis ville konsentrere seg «[...] om de medier som har hovedtyngden på det meningsbærende».²⁷⁹

Begrepet *meningsbærende medier* ble også i noen grad behandlet i St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken*. Kulturdepartementet anførte at hovedfokuset i meldingen var «medienes betydning for meningsutveksling og innhenting av informasjon om politikk og samfunnsspørsmål i vid forstand, uavhengig av hvilket fysisk medium som brukes».²⁸⁰ Imidlertid presiserte departementet at noen medier har en viktigere betydning for de demokratiske prosessene i samfunnet enn andre, og at dette spesielt gjelder dagspresse og kringkasting:

«Medier som blant annet kjennetegnes ved at deres innhold er gjenstand for redaksjonell bearbeiding – såkalte

²⁷⁷ Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.4

²⁷⁸ Ture Schweps og Helge Østbye (1993): *Media i samfunnet*. Oslo: Samlaget

²⁷⁹ NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt. 3.4

²⁸⁰ St.meld. nr. 57 *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken* pkt. 1.3

²⁷⁶ NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt. 10.2

meningsbærende medier – er i denne sammenhengen særlig viktige. Dagspresse og kringkasting har tradisjonelt hatt de sentrale plassene blant meningsbærende medier.»²⁸¹

Oppsummert kan både innhold og presentasjonsform sies å ha betydning for hva som ligger i begrepet meningsbærende medier. Sentrale stikkord for hva som karakteriserer slike medier kan være:

- informasjon og meningsutveksling
- politikk og samfunnsprospørsmål
- redaksjonell bearbeiding

Begrepet *riksspredte meningsbærende aviser* brukes blant annet i forbindelse med pressestøtteordningen om en egen type abonnementsaviser. I NOU 1992: 14 *Mål og midler i pressepolitikken* gikk Dagspresseutvalget inn på hva som ligger i denne betegnelsen. Utvalget bemerket i denne sammenhengen at også betegnelsene sektoraviser og nisjeaviser har vært brukt for å karakterisere slike aviser. Til kategorien ble følgende aviser nevnt; Nationen, Vårt Land, Dagens Næringsliv, Klassekampen, Morgenbladet, Dagen²⁸² og Gula Tidend²⁸³. Også Arbeiderbladet²⁸⁴ ble omtalt i denne sammenhengen på grunn av innholdet og betydningen som organ for arbeiderbevegelsen, selv om avisen ikke oppfylte kravet om riksdekkende spredning. Om avisene skriver utvalget at de har spesielle funksjoner når det gjelder opinionsdanning og formidling av verdisyn, og at «[...] avisenes funksjoner i den politiske og kulturelle debatt er adskillig større enn det opplagstallene skulle tilsi. Et særtrekk ved disse avisene er at de i stor grad tar opp andre saker enn de allmenne nyhetsavisene, eller gir nye innfallsvinkler til stoffet».²⁸⁵ Også av dette kan det trekkes ut noen stikkord for hva som ligger i begrepet meningsbærende:

- opinionsdanning
- formidling av verdisyn
- alternative saker eller innfallsvinkler
- rolle i den politiske og kulturelle debatten

På bakgrunn av dette kan utledes at meningsbærende medier må oppfylle visse krav både til innhold, presentasjonsform og funksjon. Når det gjelder innholdet skal det være en tyngde på informasjon (nyheter), politikk, samfunn og kultur. Stoffet skal være redaksjonelt bearbeidet, og mediekanalen må spille en rolle i den generelle meningsutveksling og debatt.

281 St.meld. nr. 57 *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken* pkt. 1.3
 282 Nå DagenMagazinet.
 283 Organ for nynorskbevegelsen, nedlagt i 1996 (kilde: Wikipedia).
 284 Nå Dagsavisen
 285 NOU 1992: 14 *Mål og midler i pressepolitikken* pkt. 12.4.3

10.2.1.2. Dagspresse

Eierskapsutvalget ga i NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* følgende definisjon av dagspresse/aviser:

«[...] publikasjoner som utgis regelmessig og minst en gang i uken og som inneholder overveiende allment nyhets- og aktualitetsstoff. Dessuten skal en avis ha en ansvarlig redaktør med status som tilsvarer bestemmelsene i Redaktørplakaten. [...] Med dagsaviser menes her aviser som utgis minst fire ganger i uken. Fådaggers-aviser utgis en til tre ganger i uken.»²⁸⁶

Definisjonen stiller altså krav både til utgivelsesfrekvens, innhold og ansvarlig redaktør, men inneholder ikke vilkår om betaling (abonnement eller løssalg) som er et krav etter pressestøttereglene, jf. forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser 26. november 2009 nr. 1409 § 3.

Ved forvaltningen av medieeierskapsloven har Medietilsynet lagt Eierskapsutvalgets definisjon av dagspressen til grunn. Både abonnementsaviser og gratisaviser regnes således med. Medietilsynet har satt en nedre grense for betalaviser ved minimum 48 utgivelser per år, og for gratisaviser ved minimum 46 utgivelser per år, for å komme innenfor kravet om ukentlig utgivelse. I tillegg foretar tilsynet mer kvalitative vurderinger av avisene, som «[...] stofftilfang, layout, kvalitet på bilder og papir, i tillegg til i hvilken grad publikasjonen legger hovedvekten av nyhetsdekningen på offentlige forhold eller stoffområder».²⁸⁷ På bakgrunn av det siste regnes eksempelvis ikke titler som Computerworld og Korsets Seier med, selv om disse har momsfristak og regnes som aviser etter momsregelverket.²⁸⁸

Avisene vektet likt uavhengig av utgivelsesfrekvens. Dette begrunnes på følgende måte i retningslinjene: «Ettersom beregningen tar utgangspunkt i dagsopplaget, foretas det ingen vekting for antall utgivelser per uke.»²⁸⁹ For de aviser som har søndagsutgave, teller imidlertid hverdagsopplaget 6/7 og søndagsopplaget 1/7. Det finnes ikke offisielle opplagstall for gratisaviser, kun distribusjonstall. Retningslinjene angir hvordan opplaget for gratisaviser skal beregnes, og bakgrunnen for dette:

«Når det gjelder gratisaviser, distribueres disse i dag som regel til alle eller de fleste husstander i et visst

286 NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt. 4.2. Utvalget presiserer at dagspresse og aviser brukes som synonyme begreper.
 287 Medietilsynet: *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier* av 1. juli 2006 pkt. 2.2
 288 Både aviser, bøker og enkelte tidsskrifter har momsfristak. Aviser må utkomme med minst ett nummer per uke for å være omfattet av fritaket. Fritaket for bøker gjelder bare i siste omsetningsledd og omfatter også parallellutgaver utgitt som lydbøker. Fritaket for tidsskrifter gjelder når omsetningen hovedsakelig (minst 80 prosent) skjer til faste abonnenter, når tidsskriftet deles ut til foreningsmedlemmer, eller når innholdet er overveiende politisk, litterært eller religiøst. Også dette fritaket gjelder kun i siste ledd. Kilde: www.skatteetaten.no.
 289 Medietilsynet: *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier* av 1. juli 2006 pkt. 3.2.4.1. Begrunnelsen for tilsynets praksis angis nærmere i en fotnote: «Dette følger av praksis og ble lagt til grunn i forarbeidene til endringsloven (lov 17. desember 2004 nr. 97). Se blant annet Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) vedlegg 2.»

distrikt uten at mottaker foretar seg noe aktivt for å få avisen. På denne bakgrunn og i henhold til praksis dividerer tilsynet derfor gratisavisenes opplag med tre for mer realistisk å vekte deres betydning i forhold til medieeierskapslovens formål.»²⁹⁰

10.2.1.3. Kringkasting²⁹¹

For fjernsyn og radio har Medietilsynet ved forvaltningen av medieeierskapsloven lagt til grunn definisjonen av kringkasting som følger av kringkastingensloven § 1-1 første ledd; «[...] med kringkasting menes utsending av tale, musikk, bilder og liknende med radiobølger eller over tråd, ment til å mottas direkte av allmennheten».²⁹² Ut over dette angir ikke tilsynets retningslinjer noen kriterier som fjernsyns- og radiokanaler må oppfylle for å tas med i eierskapsberegningene.

Radio

Når det gjelder beregningene av aktørenes eierandeler for kringkastet radio, inkluderer Medietilsynet alle radioer som sender i FM-nettet og måles gjennom TNS Gallups PPM-målinger. Blant lokalradioene gjelder dette kommersielt drevne stasjoner av en viss størrelse.²⁹³ Utenlandske stasjoner og nisjeradioer er således ikke med i beregningene, og videre er nettradio og DAB ikke inkludert.

Fjernsyn

Medietilsynets praksis ved beregningene av aktørenes eierandeler i fjernsynsmarkedet, er å inkludere alle riksdekkende fjernsynskanaler som kan tas inn av norske seere, forutsatt at tilsynet har tilgang på seertall fra kanalen gjennom TNS Gallups TV-meterundersøkelse.²⁹⁴ Dette gjelder uavhengig av hvilken jurisdiksjon sendingen skjer fra, innholdsmessig profil eller om sendingen for eksempel inneholder norskproduserte programmer eller er teksten på norsk. Seertall for lokalfjernsyn, nett-TV og mobil-TV er ikke inkludert i beregningene.

10.2.1.4. Elektroniske medier

Ifølge Medietilsynets retningslinjer er det hovedsakelig nettversjoner av papiraviser og rene nettaviser samt kringkasternes tilbud på Internett, som anses relevante for lovens formål og dermed innbefattes av begrepet «elektroniske medier». Det påpekes

imidlertid at også andre former for elektronisk innholdsformidling «[...] kan utvikle seg i en retning av å bli viktige ytringskanaler og arena for den norske offentlighet».²⁹⁵ Ettersom Medietilsynet ikke har inngrephjemmel ovenfor erverv i elektroniske medier, og elektroniske medier per i dag heller ikke regnes som et eget marked i medieeierskapsloven med terskelverdier for betydelig eierstilling, har tilsynet liten praksis med å avgrense slike medier og beregne aktørenes eierandeler i markedet.²⁹⁶

Som det fremgår av Medietilsynets retningslinjer, er det ikke entydig hva begrepet elektroniske medier omfatter eller bør omfatte. Den kontinuerlige utviklingen av ny teknologi og nye medieformer kan sies å gjøre det utfordrende å definere elektroniske medier på en meningsfull og tilstrekkelig fleksibel måte. Videre kan det diskuteres hvorvidt det faktisk er snakk om en egen medietype eller kun en plattform for distribusjon av innhold, eller begge deler.

10.2.1.5. Oppsummering: Virkeområdet i dagens lov

Lovens virkeområde inneholder i dag en opplisting av de medier loven omfatter (dagspresse, fjernsyn radio eller elektroniske medier), og denne opplistingen – med unntak av elektroniske medier - benyttes samtidig til å definere konkrete mediemarkeder som underlegges eierkontroll. Det er gruppens oppfatning at det er behov for klare rammer i lovens virkeområde for hvilke medier loven potensielt sett kan omfatte. De neste kapitlene vil behandle nærmere hvilke medier som foreslås å falle inn under lovens virkeområde. Samtidig er det klart at det foregår store teknologiske endringer i næringen. Dette tilsier at avgrensningen av det relevante marked som konkret skal reguleres, antagelig ikke bør angis eksplisitt i loven.²⁹⁷

Det er føringer i lovens forarbeider og praksis fra Medietilsynet med hensyn til hva som faller inn under det saklige virkeområdet i dagens lovtekst. Gruppen ser for eksempel at det er en relativt streng

290 Medietilsynet: *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier* av 1. juli 2006 pkt. 3.2.4.1

291 Det kan være verdt å merke seg at Eierskapsutvalget foreslo en modell for regulering av eierskap i kringkasting på to nivåer – riksdekkende og nærkringkasting. I loven slik den ble vedtatt i 1997, var reguleringsmodellen en del endret sammenlignet med utvalgets forslag.

292 Medietilsynet: *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier* av 1. juli 2006 pkt. 2.2

293 En oversikt over lokalradiokanaler som er omfattet av PPM-målingene, finnes i vedlegg 5.

294 En oversikt over TV-kanalene som er omfattet av TV-meterpanelet, finnes i vedlegg 4. TNS Gallup redegjør for målingen slik: «TNS Gallup TV-meterpanel gir de offisielle tallene for TV-seingen i Norge. Det består av et landsrepresentativt panel på ca. 2 300 personer (1000 husstander). TV-undersøkelsen registrerer seeratferden på alle faste enheter i de private husstandenes faste bopel som kan vise TV-sending ved hjelp av TV-tuner eller set-top box og som regelmessig brukes til TV-seing. TV-seing på mobile enheter, utenfor private husstander og i fritidsbolig er ikke omfattet av undersøkelsen. Fra 1. januar 2008 ble TV-seing i opptak inkludert i undersøkelsen. Offisielle seertall består av live TV-seing, pluss inntil syv dagers tidsforsinket seing, såkalte konsoliderte tall.»

295 Medietilsynet: *Retningslinjer for behandling av saker etter lov om eierskap i medier* av 1. juli 2006 pkt. 2.2

296 I Media Norge-saken var Schibsteds sterke stilling i markedet for elektroniske medier et av momentene som lå til grunn for Medietilsynets vedtak om å forby fusjonen. Imidlertid ble vedtaket omgjort av Klagenemnda for eierskap i media, som mente at Schibsteds eierstilling i dagspressen var for langt under terskelverdien til at det var grunnlag for å forby fusjonen. Klagenemnda viste blant annet til at det ikke var fastsatt terskelverdier som begrenser eierskap i elektroniske medier.

297 Hans Jarle Kind og Lars Sjørgard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 6.1.2: «Det bør ideelt sett være åpning for å endre over tid hva som skal reguleres, blant annet vurdert ut fra hvilke medieprodukter kundene oppfatter som gode alternativer.»

innholdsmessig tilnærming til hvilke publikasjoner som defineres som «dagspresse», mens det for radio og fjernsyn ikke foretas noen ytterligere innholdsmessig vurdering av hvilke kanaler eller programmer som skal regnes med.

For å vurdere hvilke medier medieeierskapsloven bør omfatte, har arbeidsgruppen innledningsvis sett på lov 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media²⁹⁸ som trådte i kraft 1. januar 2009.²⁹⁹ Denne loven har fokus på medier som anses sentrale for produksjon og formidling av nyhetsstoff og samfunnsdebatt. Tilsvarende hensyn er viktige også for de formål medieeierskapsloven skal ivareta.

10.2.2. Lov om redaksjonell fridom i media

Det fremgår av lov om redaksjonell fridom at den gjelder for:

«§ 2. Verkeområde

Lova gjeld for

1. dagsaviser og andre periodiske publikasjoner som driv journalistisk produksjon og formidling av nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt,
2. kringkastarar, jf. kringkastingsloven § 1-1 tredje ledd og
3. elektroniske massemedium som har tilsvarende formål og funksjon som medium nemnde under nr. 1 og 2. Lova gjeld ikkje medium som har som hovudføremål å drive med reklame eller marknadsføring, eller som hovudsakleg er retta mot medlemmer eller tilsette i bestemte organisasjonar, foreiningar eller selskap».

Gruppen vil nedenfor se på hvilke hovedprinsipper som er gjort gjeldende i denne loven.

10.2.2.1. Dagsaviser og andre periodiske publikasjoner

Både medieeierskapsloven og lov om redaksjonell fridom gjelder såkalte dagsaviser. Det fremkommer av Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell fridom i media* at begrepet «dagsaviser» skal forstås på samme måte som i NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia*. Her ble dagspresse definert som «[...] publikasjoner som utgis regelmessig og minst en gang i uken og som inneholder overveiende allment nyhets- og aktualitetsstoff.» Begrepet omfatter også gratisaviser.

Lov om redaksjonell fridom omfatter imidlertid også «andre periodiske publikasjoner». Begrepet utdypes i nevnte proposisjon til å være: «[...] aviser, blader, tidsskrift e.l. som kjem ut fast med visse mellomrom

²⁹⁸ Formålet er å sikre redaksjonell uavhengighet i mediene; det vil si at redaktøren er fri fra eier og utgivers innblanding i den daglige ledelse av redaksjonen.

²⁹⁹ I sitt skriftlige innspill til Arbeidsgruppen har Norsk Journalistlag også foreslått å legge definisjonen i lov om redaksjonell fridom i media til grunn for virkeområdet til medieeierskapsloven.

i tid».³⁰⁰ Det fremgår videre at man med «periodisk» legger til grunn at dette dreier seg om publikasjoner som utkommer minst to ganger per år.³⁰¹

Et tilleggskrav for at loven skal få anvendelse, er imidlertid at det må dreie seg om en publikasjon som driver «[...] journalistisk produksjon og formidling av nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt». Det fremkommer videre av forarbeidene at formuleringen «nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt» ikke bare omfatter den brede allmenne nyhetsformidlingen. Det er ingen forutsetning at «nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt» må utgjøre hovedinnholdet i publikasjonen. Ukeblader der hoveddelen av innholdet består av mer underholdningspreget stoff vil være omfattet, såfremt «nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt» ikke utgjør en uvesentlig del av innholdet. Også nisjepublikasjoner innenfor spesielle interesse- eller fagområder omfattes, såfremt disse ikke hovedsakelig retter seg mot medlemmer eller ansatte i organisasjoner eller lignende.

Det følger av lov om redaksjonell fridom § 2 siste ledd at loven ikke gjelder for medier som har som hovedformål «[...] å drive med reklame eller marknadsføring, eller som hovudsakleg er retta mot medlemmer eller tilsette i bestemte organisasjonar, foreiningar eller selskap.» Videre fremgår av forarbeidene at:

«Lova gjeld heller ikkje medium som hovudsakleg er retta mot ein avgrensa og lukka krins, dvs. medlemmer eller tilsette i bestemte organisasjonar, foreiningar eller selskap. Publikasjonar utgitt av fag- eller interesseorganisasjonar vil typisk ha eit todelt føremål. Dels skal dei fungere som interne fora for informasjon til medlemmene, dels skal dei formidle organisasjonen sine synspunkt til eit breiare publikum for å orientere og påverke opinion og styresmakter. Departementet legg til grunn at slike publikasjonar vil vere omfatta av lova, såfremt dei har eit monaleg nedslagsfelt ut over medlemsmassen og ein ambisjon om å vere premissegjevar for og deltakar i samfunnsdebatten på sitt felt.»³⁰²

Arbeidsgruppen ser at virkeområdet for trykte medier i lov om redaksjonell fridom er noe videre enn virkeområdet for trykte medier i medieeierskapsloven, hvor ca. 230 papiraviser har vært omfattet.³⁰³ Bakgrunnen for dette er at virkeområdet i lov om redaksjonell fridom inkluderer ukeblader og fagtidsskrifter som «[...] driv journalistisk produk-

³⁰⁰ Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell fridom i media* pkt. 10

³⁰¹ Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell fridom i media* pkt. 6.2.3, jf. Henry John Mæland (1995) *Straffeloven kommentarutgave* hvor han skriver: «Med 'blad' menes først og fremst dags- og ukepressen. Har organet et mer faglig innhold, eller utgivelsen skjer med lengre mellomrom, taler vi gjerne om 'tidsskrift'. Undertiden kan det være noe uklart om en publikasjon er et 'tidsskrift'. Omfanget på det enkelte tidsskriftet kan ikke være avgjørende – heller ikke om tidsskriftet utkommer noe uregelmessig. Derimot må det antakelig legges større vekt på om det går lang tid mellom utgivelsene. Årbøker og jubileumsskrifter er neppe 'tidsskrifter'. F.eks. fastslår den danske mediaansvarsløve § 2 stk. 3 at et skrift ikke skal regnes som periodisk med mindre det er bestemt til å utkomme minst to ganger årlig. Mye taler for å bygge på det samme prinsippet hos oss. Et annet avgrensningskriterium er at skriftet ikke må utgjøre en selvstendig avsluttet publikasjon. Bøker, brosjyrer og plakater faller derfor utenfor.»

³⁰² Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell fridom i media* pkt. 10

³⁰³ I 2011 var 239 papiraviser omfattet av Medietilsynets eierskapsberegninger.

sjon og formidling av nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt». Det kan i denne sammenheng nevnes at definisjonen synes å bli benyttet i andre sammenhenger; se for eksempel Skattedirektoratets Lignings-ABC (2011) hvor definisjonen av hva som menes med «presse» er knyttet til definisjonen i § 2 i lov 13. juni 2008 nr 41 om redaksjonell fridom.

10.2.2.2. Kringkasting

Aktører som anses som kringkaster i henhold til definisjonen i kringkastinglova § 1-1 tredje ledd, omfattes av lov om redaksjonell fridom. Dette vil si «[...] fysisk eller juridisk person som har det redaksjonelle ansvaret for sammensetningen av programtilbudet i kringkastingssendinger, og som sender dem eller lar noen annen sende dem». Etter kringkastingloven § 1-1 første ledd defineres *kringkasting* slik: «Med kringkasting menes utsending av tale, musikk, bilder og liknende med radiobølger eller over tråd, ment eller egnet til å mottas direkte og samtidig av allmennheten.» Kringkasting omfatter således fjernsyn og radio som kan mottas direkte.³⁰⁴

Definisjonen av kringkasting er imidlertid ikke begrenset til kringkasterer som kun formidler «nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt», jf. begrensningen over vedrørende periodiske publikasjoner.

For radiokanalene som har konsesjon til å sende i FM-nettet per i dag, kan man skille mellom *allmennkringkasterer* (NRK-kanalene, P4 og Radio Norge) og *lokalradio*. Det finnes tre ulike kategorier av lokalradiokonsesjoner; *kommersielle 24/7-* og *allmennradioer* og ikke-kommersielle *nisjeradioer*. Det nevnes for ordens skyld at direkte sendt distribusjon av disse kanalene på andre plattformer, som DAB, Internett, mobil etc., også regnes som kringkasting.

Når det gjelder nisjeradioer, omfatter disse eksempelvis radiostasjoner drevet på frivillig basis av ulike typer foreninger. Etter virkeområdet i lov om redaksjonell fridom vil antakelig enkelte nisjekanaler falle utenfor loven på grunn av § 2 siste ledd, idet de må sies å være rettet mot bestemte organisasjoner, selskap etc. Den samme avgrensningen vil antakelig kunne gjøre seg gjeldende for enkelte TV-kanaler.

Arbeidsgruppen nevner i denne forbindelse at kringkastingens virkeområde i løpet av nærmeste framtid forutsettes utvidet til å omfatte såkalte audiovisuelle bestillingstjenester i tillegg til kringkasting. I Kulturdepartementets høringsnotat om implementeringen av AMT-direktivet, er audiovisuelle bestillingstjenester definert på følgende måte:

«Med audiovisuelle bestillingstjenester menes en audiovisuell medietjeneste som har som hovedformål å levere programmer til visning på et tidspunkt som brukeren selv velger og på dennes anmodning, på grunnlag av en programkatalog som er valgt ut av tilbydereren av tjenesten.»³⁰⁵

Ett eksempel på slike tjenester er kringkastingsoverretakenes nett-TV, men da kun når programmer ses på et tidspunkt som seeren selv bestemmer. Et annet eksempel er filmleietjenester på Internett, mobile plattformer eller via digital-TV. Podcast, som arbeidsgruppen i denne sammenheng vil kalle en auditiv bestillingstjeneste, er ikke omfattet av direktivet.

Arbeidsgruppen er for øvrig ikke kjent med hvorledes endringene i kringkastingloven som følge av AMT direktivet, er tenkt gjennomført i lov om redaksjonell fridom.

10.2.2.3. Elektroniske massemedium

Lov om redaksjonell fridom § 2 første ledd nr. 3 slår fast at loven gjelder for elektroniske massemedium som har tilsvarende formål og funksjon som dagsaviser og andre periodiske publikasjoner eller kringkasterer.

Et sentralt poeng i loven er at elektroniske medier blir avgrensa til elektroniske medier som i hovedtrekk har samme formål som de to andre gruppene (trykte medier og kringkasting) som nevnes i lovens § 2. Bakgrunnen er at dette vil understøtte at reglene skal gjelde likt, uavhengig av hvilken distribusjonsplattform som blir benyttet.

Med massemedium menes at virksomheten må ha et omfang og en profesjonalitet som gjør tjenesten egnet til å nå et massepublikum. Det fremgår således av forarbeidene til lov om redaksjonell fridom at selve organiseringen må være av en viss størrelse for at det skal være naturlig å kreve at det blir utpekt en ansvarlig redaktør. Begrepet innebærer at det skal avgrensnes mot «private» nyhetstjenester på nettet, for eksempel blogger.

Videre er det ikke slik at nettstedet som blir drevet av aviser og kringkasterer automatisk omfattes av loven. Det fremgår av Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) *Om lov om redaksjonell fridom i media* at:

«Det må gjerast ei konkret vurdering i det einsskilde tilfellet av om nettenesta har same føremål som aviser/tidsskrift eller kringkastarar. I utgangspunktet vil det berre vere redaksjonelle nettilbod som er omfatta. Dersom ein kringkastar til dømes skulle etablere ein nettsted med ulike nettspel som ikkje har nokon tydeleg tilknytning til programverksemda, vil departementet meine at denne tenesta som utgangspunkt vil falle utanfor verkeområdet for lova.»³⁰⁶

304 Denne avgrensningen av kringkasting mot innhold som kan ses «på bestilling» (video on demand, VOD), forutsettes å ha betydning for kringkastingens virkeområde etter den forestående gjennomføringen av EU-direktivet for audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet) fra 2007. Se konsolidert versjon av AMT-direktivet; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st03/st03683.en09.pdf>

305 Kulturdepartementet: *Høring - forslag til regler for gjennomføring av direktivet om audiovisuelle medietjenester i norsk rett* av 9. juli 2009 s. 64

306 Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) Om lov om redaksjonell fridom i media pkt. 6.2.3

Det må dessuten være tale om redigert nyhetsformidling. I dette avgrenses begrepet mot distribusjon av innhold generert av private brukere, eksempelvis i tjenester som Youtube, Myspace og Wikipedia, der det ikke vil være naturlig eller praktisk mulig å ha en tradisjonell sentral redaktørfunksjon.

Definisjonen avgrenser altså virkeområdet til elektroniske massemedier til de medier som har tilsvarende formål og funksjon som trykte medier («[...] som driv journalistisk produksjon og formidling av nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt») og kringkasting. I Kulturdepartementets høringsnotat til lov om redaksjonell fridom av 6. februar 2007 legges det til grunn at:

*«Loven må likevel kunne komme til anvendelse overfor nisjetjenester innenfor områder av bred allmenn interesse, f.eks. økonomi, kultur, sport osv. Hensikten er å avgrense mot mer spesialiserte nyhetstjenester som er avgrenset til ett eller noen få interesse- eller fagområder».*³⁰⁷

Videre anføres: «Departementet legger etter dette til grunn at loven eksempelvis vil komme til anvendelse overfor de typiske «nettavisene» og kringkasternes nettjenester.»³⁰⁸ Imidlertid presiserer departementet at loven ikke vil gjelde tjenester der nyhetsformidling ikke er virksomhetens hovedformål, og nevner portaler, startsider og søkemotorer som eksempler på slike tjenester.

10.2.3. Arbeidsgruppens vurdering av lovens saklige virkeområde

I medieeierskapsloven er det i dag gjort en avgrensning for dagspresse basert på publikasjonens innhold, jf. NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* hvor dagspresse er definert som «[...] publikasjoner som utgis regelmessig og minst en gang i uken og som inneholder overveiende allment nyhets- og aktualitetsstoff». For kringkasting gjelder det ingen slik avgrensning, dvs. at også rene underholdningskanaler regnes med. Det kan sies å være prinsipielt uheldig at lovens tilnærming varierer mellom ulike medietyper og distribusjonsteknologier.

Sett i lys av at det sentrale med lovens formål er å fremme de reelle ytringsmuligheter, er det gruppens syn at det fortsatt bør legges særlig vekt på medier som inneholder overveiende allment nyhets- og aktualitetsstoff. Selv om også mer underholdningspregede medier spiller en rolle for informasjon- og meningsdannning, er det klart at for eksempel den underholdningspregede delen av ukepressemarkedet ikke er like sentral ut fra hensynet til ytringsfrihet og ytringsmuligheter som dagspressemarkedet.

Etter gruppens oppfatning gjelder det samme for en stor del av fagpressen. For fagpressen gjelder i tillegg at eierskapskonsentrasjon er en lite relevant problemstilling. En fortsatt avgrensning mellom publikasjoner som hovedsakelig inneholder allment nyheter og aktualitetsstoff og andre publikasjoner, synes dermed rimelig.

Det er imidlertid gruppens syn at virkeområdet bør utvides slik at også periodiske publikasjoner som hovedsakelig driver journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt, omfattes. Gruppen mener det er hensiktsmessig at man med begrepet «periodisk» legger den samme forståelsen som i lov om redaksjonell fridom til grunn, altså at slike publikasjoner må utgis minimum to ganger per år for å omfattes av lovens virkeområde. Utvidelsen vil innebære at Medietilsynet må foreta en gjennomgang av hvilke periodiske publikasjoner som anses å drive hovedsakelig journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. Eksempler på slike publikasjoner kan være Økonomisk Rapport, Kapital og Aftenposten Innsikt. Arbeidsgruppen bemerker i denne forbindelse at ved de årlige beregningene av konsentrasjonen i avismarkedet, foretar Medietilsynet også per i dag vurderinger av hvilke aviser som skal omfattes av beregningene. Gruppen antar dermed at forslaget ikke vil innebære en stor endring for tilsynet i forhold til dagens praksis.³⁰⁹

Spørsmålet blir videre om det bør innføres et skille mellom «meningsbærende medier», dvs. medier som inneholder allment nyhets- og aktualitetsstoff, og andre medier også for kringkasting. Gjennom en slik tilnærming kan man gjøre en generell avgrensning av markedet basert på hva slags innhold som formidles i det relevante mediet, uavhengig av formidlingsteknologi. Ut fra hensynet til å utvikle mest mulig teknologinøytral regulering, kan dette synes hensiktsmessig. Det er imidlertid flere hensyn som taler imot en slik tilnærming.

Kapittel 7 viste at det generelt er stor forskjell på ulike mediekanaler. Kringkastingsmediene og dagspressen har i utgangspunktet svært ulik stoffsammensetning. Mens kjernen i dagspressens redaksjonelle produkt er nyheter og aktualitetsstoff, er kringkastingsmediene mer sammensatte, og underholdning opptar som regel en langt større del av sendeflaten enn nyheter og aktualitetsstoff. Det eneste unntaket er de rene nyhetskanalene. Dette innebærer at dersom en skulle betrakte dagspresse og kringkasting likt, og loven skulle omfatte de medier som inneholdt overveiende nyhets- og aktualitetsstoff, kunne det komme til å bety at kun nyhetskanalene vil være inkludert. Dette synes ikke rimelig ut fra at de store breddekanalenes nyhetssendinger har langt

³⁰⁷ Kulturdepartementet: *Høringsnotat om lov om redaksjonell fridom* av 6. februar 2007 s. 16

³⁰⁸ Kulturdepartementet: *Høringsnotat om lov om redaksjonell fridom* av 6. februar 2007 s. 16

³⁰⁹ Vurderingene gjelder både antall utgivelser per år og hvorvidt publikasjonene kan sies å inneholde «overveiende allment nyhets- og aktualitetsstoff».

større betydning for folk flest enn rene nisjekanaler for nyheter. Sistnevnte understrekes av betydningen kringkastingsmediene har for folks nyhetskonsument.

En kunne dernest tenke seg at kravene til at mediene skulle ha overveiende nyhets- og aktualitetsstoff ble lempet på for kringkastingsmediene, slik at kringkasterne bare måtte ha en viss mengde slikt innhold for å omfattes av medieeierskapsloven. En slik regel kunne imidlertid gi kringkasterne insentiv til å la være å sende nyhets- og aktualitetsstoff, hvilket i seg selv ikke er en ønsket konsekvens av en lovgivning som skal fremme mediemangfold og ytringsmuligheter. Videre kan mye av innholdet til kringkasterne, både i radio og fjernsyn, ha betydning for opinionsdannelsen selv om programmene i snever forstand ikke kan karakteriseres som nyheter eller aktualitetsstoff. Et eksempel på et underholdningsprogram på fjernsyn som har skapt debatt, er Harald Eias «Hjernevask» på NRK. TVNorge har ikke nyhetssendinger eller faste aktualitetsprogrammer per 2012, men programmer som «Flukten fra Bolivia» og «Berserk mot Sydpolen» har bidratt til å sette dagsorden. Radio er generelt innrettet med lange sendeflatter der programlederne kan ta opp problemstillinger av ulik art, og mye av dette innholdet kan ha betydning for medieeierskapslovens formål. Kringkasteres ytringsmuligheter kan sies å være til stede også om de ikke i øyeblikket har egne nyhets- og aktualitetssendinger.

Arbeidsgruppen nevner at dagens medieeierskapslov benytter uttrykket «elektroniske medier» som i ytterste konsekvens kan tenkes å omfatte alle medier, herunder blogger og sosiale medier. Selv om arbeidsgruppen mener at slike medier kan ha en viktig funksjon, er det gruppens oppfatning at disse i mindre grad er relevante med hensyn til å ivareta medieeierskapslovens formål. Ved å bruke begrepet «elektroniske massemedium» som i lov om redaksjonell fridom, vil man få en tydeligere avgrensning mot uredigerte elektroniske medier.

Arbeidsgruppen ser at bestillingstjenester (audiovisuelle og auditive) er problematiske å plassere. Samtidig som de er nært beslektet med og ofte springer ut av radio og fjernsyn, er tjenestene også en type elektroniske medier. En tilleggsutfordring er selve konstruksjonen av elektroniske tjenester/massemedier. For eksempel er NRK.no sammensatt av innhold som defineres som kringkasting, programmer som kan ses på bestilling, og tekstbasert innhold som kan regnes som en «nettavis». Arbeidsgruppen ser at det vil kunne bli utfordrende å skulle fordele slike elementer innenfor en tjeneste på ulike markeder, noe gruppen vil komme tilbake til i kapittel 10.3. Enkelte bestillingstjenester, som eksempelvis filmleietjenester, synes videre ikke relevante med tanke på de hensyn medieeierskapsloven skal ivareta. Andre tjenester, som for eksempel kringkastingsvirksomhetenes nett-TV og podcast, anser arbeidsgruppen å høre inn under medieeierskaps-

lovens virkeområde. Arbeidsgruppen mener det er hensiktsmessig å karakterisere disse tjenestene som «elektroniske massemedier», og at den avgrensningen som Medietilsynet må gjøre med hensyn til elektroniske massemediers funksjon, dermed også vil måtte foretas for bestillingstjenester.

Videre mener gruppen det må være tale om redigert nyhetsformidling. I dette avgrenses begrepet mot distribusjon av innhold generert av private brukere, eksempelvis via tjenester som Youtube, Myspace og Wikipedia.

Det foreslås til slutt at medieeierskapsloven, slik som lov om redaksjonell fridom, ikke vil 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.

Gruppen foreslår således at:

- a) dagspressebegrepet presiseres slik at det omfatter: dagsaviser og andre periodiske publikasjoner som hovedsakelig driver journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt.
- b) begrepene «radio» og «fjernsyn» opprettholdes, men det presiseres at disse kun omfatter innhold som er ment eller egnet til å mottas direkte og samtidig av allmennheten.
- c) elektroniske medier omfattes som i dag, men presiseres til å gjelde elektroniske massemedier, herunder audiovisuelle og auditive bestillingstjenester, som har tilsvarende formål og funksjon som medier nevnt over i a) og b).

10.3. Nærmere om elektroniske medier

10.3.1. Mandatet

I henhold til mandatets punkt 2 skal arbeidsgruppen «[v]urdere 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.» Implisitt i denne formuleringen ligger at loven som i dag bør omfatte elektroniske medier, og at gruppens oppgave er å vurdere hvilken reguleringsmodell som er mest hensiktsmessig. Vi vil nedenfor først se på elektroniske mediers stilling i dag før vi diskuterer hvordan disse bør reguleres.

10.3.2. Faktisk situasjon – elektroniske mediers stilling

Elektroniske medier har fått stadig større betydning i perioden fra medieeierskapsloven ble innført både når det gjelder tilgang og bruk. Ifølge TNS Gallup har 92 prosent av den norske befolkningen tilgang til Internett i 2011, mens 57 prosent av Internettbefolkningen har smarttelefon og 17 prosent har tilgang på medie Brett.³¹⁰

Figur 10.1,³¹¹ som viser medieutviklingen fra 1960 til 2011, illustrerer økningen av bruken av Internett fra midten av 1990-tallet og mobilt innhold fra rundt 2005.

Figuren viser også at bruken av TV og radio har holdt seg relativt stabil i perioden, mens for papiravisser har oppslutningen falt gradvis og stadig brattere.

Figur 10.2³¹² viser dekningen kun for nettaviser og papiraviser, og illustrerer enda tydeligere hvordan papiravisenes dekning synker samtidig som nettavisene får stadig større oppslutning.

71 prosent oppgir i 2011 at de leser papiraviser daglig, mens 54 prosent oppgir at de leser nettaviser daglig. Tidsbruken for ulike typer medier understreker videre Internettets sterke posisjon.

Oversikten fra SSB Mediebarometer (figur 10.3)³¹³ viser at mens fjernsyn er det mediet som det fortsatt brukes klart mest tid på, ligger Internett på plass nummer to.

Det er med andre ord liten tvil om at elektroniske medier, og da særlig Internett, har etablert seg som et viktig medium i folks hverdag. Elektroniske medier brukes imidlertid til en rekke ulike formål. De er plattformer for å spille spill, betale regninger, se film, lese nyheter, delta i debatt osv. Ut ifra medieeierskapslovens formål er det vesentlig å merke seg

at elektroniske medier har fått en sentral posisjon for formidling av nyheter og aktualitetsstoff, og som arena for samfunnsdebatt.

Internett brukes hyppig til søk etter nyheter og bakgrunnsstoff. I 2010 var det 66 prosent av Internettbrukerne som brukte Internett til å lese nyheter en gjennomsnittsdag, og 36 prosent til å se på fakta og bakgrunnsstoff (se figur 10.4 fra SSB³¹⁴).

Kapittel 7.2 om mediebruk redegjorde for flere undersøkelser som viste hvilke nyhetskilder folk er i kontakt med og anser som de viktigste. Her framkom for det første at avisene fremdeles er den nyhetskilden som når ut til flest personer i løpet av en dag. Internett har hatt en dramatisk vekst de siste årene, også som nyhetskilde, og mer enn halvparten får nå nyheter derfra. Radio og fjernsyn har begge gått noe tilbake, og det er nå litt færre som oppgir radio og TV som sine viktigste nyhetskilder. For det andre framkom det at nyhetsmediene spiller ulike roller for publikum. Papiravisenes og fjernsynets betydning for generelle nyheter har sunket, mens betydningen av Internett har økt og passert de etablerte mediekanalene. Avisene står imidlertid i en særstilling når det gjelder lokale nyheter.

Nettmedier har altså fått en stor utbredelse og en svært sentral posisjon som nyhetskilde. Men selv om nettmediene har stor daglig dekning i befolkningen og er viktige som nyhetskilde, brukes de annerledes enn andre medier. En hovedtendens er at folk leser mindre i nettavisene enn i papiravisene.

Figur 10.5³¹⁵ viser et estimat over hvor mange sider den enkelte leser har vært innom ved bruk av papiraviser, netttaviser og mobile utgaver. Som estimatet fra TNS Gallup indikerer, konsumerer leserne en betydelig større andel av innholdet i papiraviser enn i netttaviser og mobilutgaver.

En annen indikasjon på dette er tidsbruk. VG oppgir at leserne i gjennomsnitt bruker 41 minutter på en utgave av VGs papiravis.³¹⁶ Som estimatet i figur 10.6 viser, er tiden brukt på nettavisen langt lavere.

Alexa estimerer den daglige tiden brukt på VG.no til omtrent 7 minutter³¹⁷, det vil si 1/6 av tiden en gjennomsnittsbruker bruker på papirversjonen. Tilsvarende lave tall finner vi også for andre store nyhetsnettsteder som Dagbladet.no og NRK.no. Arbeidsgruppen bemerker at målemetoden er ukjent og at feilmarginene kan være betydelige. Allikevel er det rimelig å tro at estimatet synliggjør en tendens. Det er ut fra dette rimelig å anta at nettavisenes

310 http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9100918.pdf

311 http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9100748.pdf

312 http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9100748.pdf

313 http://www.ssb.no/medie/sa121/noen_hovedresultater.pdf

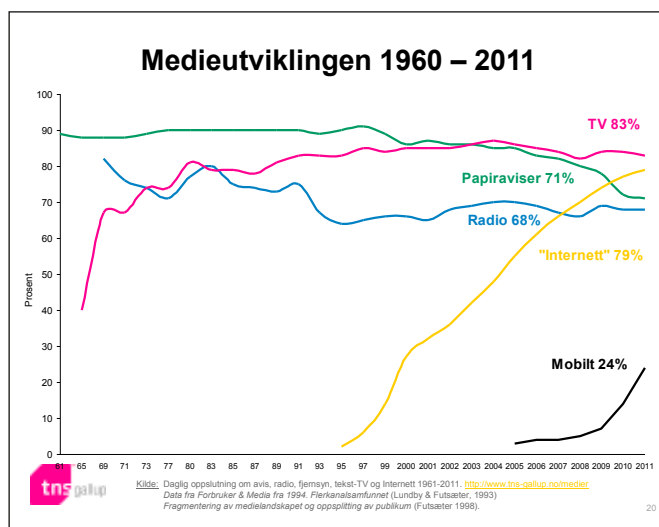
314 <http://www.ssb.no/medie/sa121/internett.pdf> og <http://www.ssb.no/medie/sa121/internettInternett.pdf>

315 http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9100748.pdf

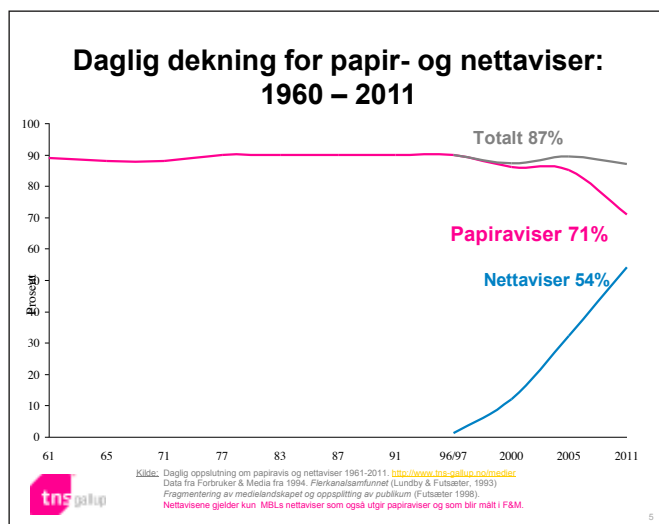
316 <http://annonseinfo.vg.no/wp-content/uploads/2010/06/VG1.pdf>

317 Kilde: Alexa.com

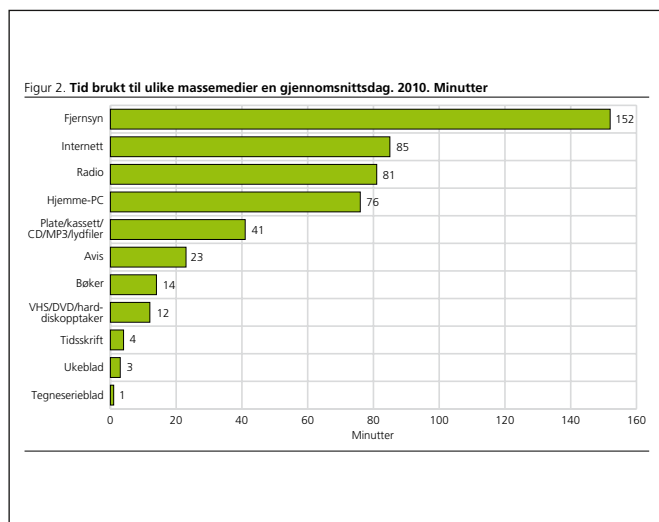
Figur 10.1



Figur 10.2



Figur 10.3 Tid brukt til ulike medier 2010



betydning er større for raske nyhetsoppdateringer enn for grundig lesning og brede oversikter over nyhetsbildet.

Et annet vesentlig trekk ved markedet for elektroniske medier er at de samme mediehusene som dominerer innen presse og kringkasting, også dominerer på Internett, jf. kapittel 6 om mediemarkeder og eierskap.

Også i markedet for mobile innholdstjenester dominerer de samme mediehusene som innenfor presse og kringkasting.

Grafen fra TNS Gallup (figur 10.7)³¹⁸ viser at i hele tidsperioden fra 2006-2011 er VG mobil den største blant de norske aktørene, etterfulgt av Dagbladet og NRK. I 2011 ble Dagbladet passert av NRK.

Den neste figuren fra TNS Gallup (figur 10.8)³¹⁹ viser daglig dekning for de største mediene på tvers av ulike plattformer i 2011.

Det som særlig peker seg ut i denne figuren, er at VG Nett har vokst til et av de største norske mediene, bare forbigått av NRK1 og TV 2 målt i daglig dekning. Det andre som peker seg ut, er Facebooks sterke posisjon som det største mediet blant 12-29-åringene, og det tredje største i befolkningen generelt.

Bruk av elektroniske medier har altså økt kraftig. Nettmedier er nå av de mediene folk bruker oftest og mest, og de er en av de aller viktigste nyhetskildene. Samtidig brukes nettmediene annerledes enn papiraviser og kringkastingsmedier, og synes preget mer av kjappe oppdateringer enn dybde og bredde i lesningen.

Det er de etablerte mediehusene som dominerer også på nett. Nettmediene synes å inngå i helhetlige strategier fra mediehusene, der publisering gjennom flere mediekkanaler er et viktig virkemiddel. De fleste avishusene utgir i tillegg til papiravisen en nettavise. De litt større avishusene tilbyr gjerne også innhold for mobile terminaler og medie Brett. Tilsvarende har kringkasterne nettsteder der de presenterer nyheter og programinformasjon, og mange har utfyllende informasjon knyttet til sine radio- og TV-programmer slik at de kan dra seere og lyttere med seg over til egne nettsider. Flere TV-programmer involverer også seerne og lytterne i programutviklingen gjennom tilbakemeldinger per SMS eller sosiale medier.

10.3.2.1. Elektroniske tjenester i grenseland mellom avis og TV

Elektroniske medier åpner for at ulike typer innhold (tekstbasert, lydbasert og lyd- og bildebasert) kan publiseres innenfor samme «kanal». Av denne årsaken kan det være utfordrende å kategorisere de elektroniske medietjenestene. Både TV2.no og

NRK.no kan for eksempel karakteriseres som nettaviser, samtidig som tjenestene tilbyr innhold som tradisjonelt regnes til kringkastingsvirksomheten (eksempelvis TV-programmer). Figur 10.9³²⁰ viser de mest klikkede innholdsseksjonene på NRK.no i 2010.

Dersom man ser bort fra yr.no, viser figuren at forsiden har flest klikk. Dette kan antakelig ikke sies å være særlig oppsiktsvekkende, men samtidig er det forsiden som representerer det man kan kalle NRKs «nettavis». Videre viser figuren at distriktskontorene er blant innholdsseksjonene som har høyest antall klikk. Ifølge NRK er det mange som klikker seg rett til disse sidene uten å gå via forsiden først. Innholdet på distriktskontorsidene består for en stor andel av tekstbaserte nyheter fra gjeldende distrikt.

Mange nettaviser har de senere årene begynt å eksperimentere med bruk av video. Ifølge Sigurd Høst (2011) begynte denne utviklingen å skyte fart i 2006 ettersom både NTB og ANB begynte å lage nyhetsvideoer for Internett, og mange aviser brukte disse enten alene eller i kombinasjon med egenproduserte videoer.³²¹ Høst har foretatt søk som viser at (minst) 111 av 225 aviser hadde egne videoer på sine nettsider i januar 2011, men at avisenes bruk av videoer er svært varierende.

Figur 10.10³²² viser daglig dekning for ulike norske nett-TV-tjenester andre halvår i 2010.

Som figuren viser, har VG.no en posisjon på linje med NRK.no med sin tjeneste VGTV.

Ifølge TNS Gallup³²³ streamer 190.000 personer daglig, og disse bruker i snitt fem minutter per dag på VGs videoinnhold. Fra NRK.no streamer 144.000 personer daglig. I snitt bruker disse personene 42 minutter per dag på NRKs streamingtjenester. Videre er det 11 prosent av befolkningen som daglig streamer innhold på NRK.no, TV2.no, VG Nett og Dagbladet.no, og de som streamer på de fire kanalene ser til sammen 21 minutter daglig.

10.3.3. Er elektroniske medier og tradisjonelle medier substituerbare?

Av betydning for vurderingen av hvorvidt mediekkanaler på Internett og mobile plattformer kan sies å utgjøre et eget marked, er hvorvidt de regnes som substitutter til tradisjonelle mediekkanaler. Her vil det være relevant både å vurdere produktmarkedet, det vil si hva som anses som alternativer for konsumentene, og informasjonsmarkedet.

320 Kilde: NRK Analyse. dk står for distriktskontor.

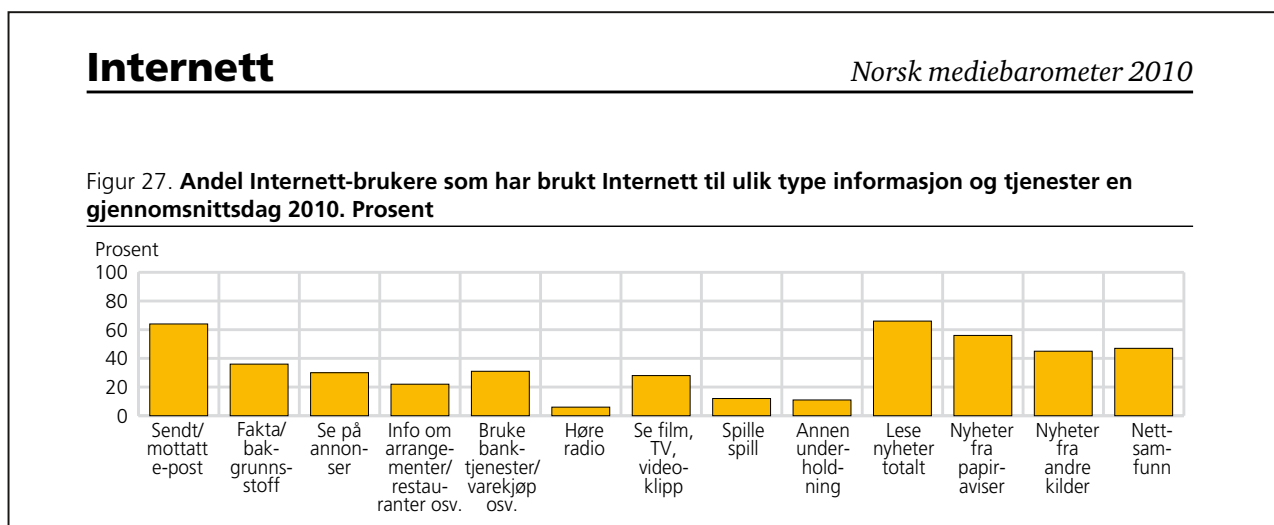
321 Sigurd Høst (2011): *Avisåret 2010*, Rapport nr. 18, Høgskulen i Volda s. 28-29

322 Kilde: NRK Analyse

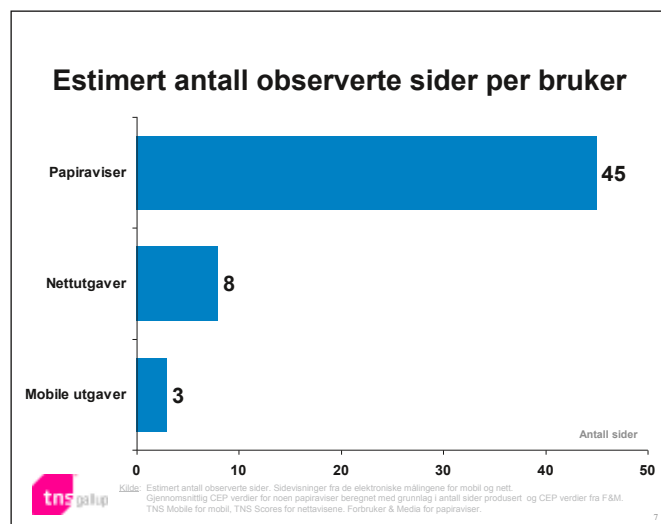
323 http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9101020.pdf, jf. «Nett-tv mot nye rekorder», Kampanje.com 12. mars 2012; <http://www.kampanje.com/medier/article5964471.ece>

318 http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9100748.pdf
319 http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9100748.pdf

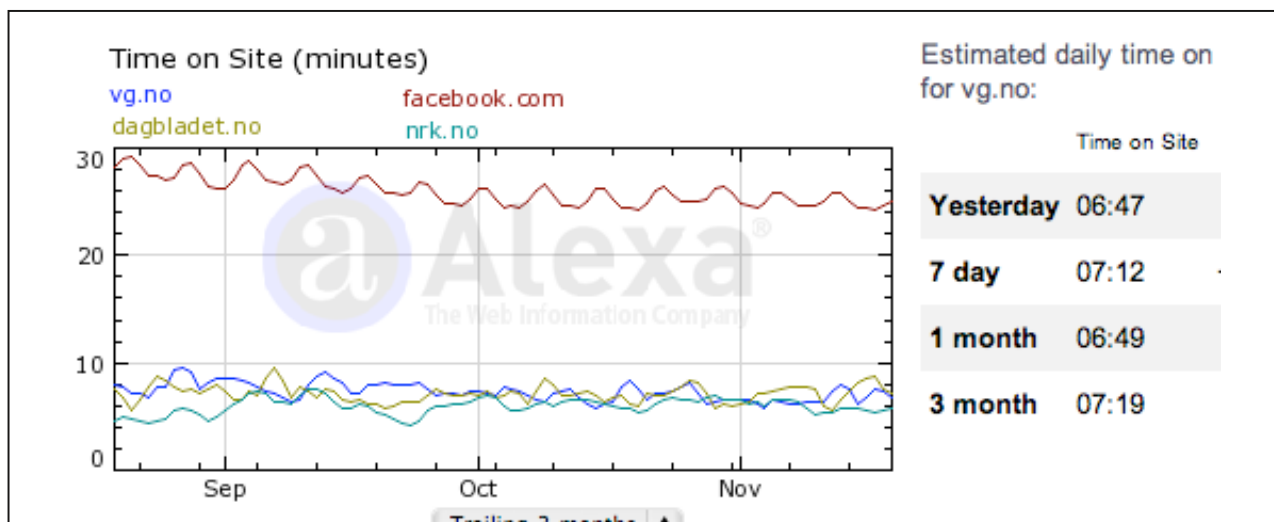
Figur 10.4



Figur 10.5



Figur 10.6



Få aktører har gitt konkrete opplysninger om dette, men gruppen har merket seg at i meldingen til Konkurransetilsynet om kjøpet av Edda Media, gjør A-pressen en vurdering av substituerbarhet:

«Avisene er avhengige av inntekter fra både salg av aviser og fra annonsemarkedet. Samtidig substituerer leserne seg i økende grad fra papiraviser til nettaviser og andre digitale informasjonskanaler, og for annonsørene kan som regel DM eller Google like gjerne benyttes som annonsemedium som en avis.»³²⁴

I beskrivelsen av nyhetsformidling i digitale medier viser A-pressen til en undersøkelse som er foretatt blant A-pressens lesere, der det framgår at leserne oppgir Facebook som en sentral kilde til informasjon om lokalsamfunnet:

«Det er her spesielt viktig å merke seg at det foregår substitusjon også over mot kilder som ikke har redaksjonelt innhold i tradisjonell forstand. En økende andel oppgir at viktigste kilde til informasjon om lokalsamfunnet er Facebook og ikke tradisjonelle lokalaviser.

Melders oppfatning er at nyhetsformidling på nett inngår i samme relevante marked som nyhetsformidling i papiravis. Det skyldes at konkurranseflaten er så omfattende, og substitusjonen så nærliggende, at det gir liten mening å holde nett og papiravis separat. Nedgangen i avisopplaget i Norge de senere år skyldes nettopp at stadig flere dropper papiravisene til fordel for nyheter på Internett.»³²⁵

I beskrivelsen av geografisk område, anfører A-pressen også at i noen tilfeller kan nyhetsformidling på andre plattformer enn papiravis være nærmere substitutter enn en annen papiravis.³²⁶

I tillegg til å vurdere produktmarkedet, dvs. hva som anses som alternativer for konsumentene, vil markedet for å frembringe ny informasjon kunne være annerledes. Selv om nettaviser og papiraviser fremstår som alternativer for konsumentene, vil eksempelvis en nettavis og en papiravis innen samme mediehus fremstå som en enhet når man vurderer markedet for å frembringe informasjon. Omfattende redaksjonelt samarbeid vil også kunne medføre at flere mediehus i kampen om ny informasjon, fremstår som en enhet. På den annen side kan medier med liten markedsandel i produktmarkedet, være viktige aktører i markedet for å frembringe ny informasjon.

10.3.4. Innspill fra organisasjoner, bransjen og eksterne utredninger

Av de som har levert skriftlige innspill til arbeidsgruppen, er A-pressen og Schibsted uttalt imot regulering av eierskap i elektroniske medier. Dagbladet, Norsk Journalistlag og Polaris Media mener at elektroniske medier bør reguleres. De øvrige som uttaler seg om spørsmålet, gir ikke uttrykk for et helt klart standpunkt.

A-pressen mener det vil være svært komplisert å regulere et område som endrer seg så raskt, og frykter at konsekvensene om få år vil framstå som utilsiktede på grunn av kontinuerlig endring av de teknologiske rammene. Dagbladet begrunner på sin side behovet for regulering med at sammenhengen mellom markedsposisjon i papir og på nett, er blitt mye sterkere enn tidligere antatt.

Polaris Media anbefaler ikke egne eierskapsgrenser for elektroniske medier, men at elektroniske medier bør inngå i en bredere vurdering av eierposisjoner på medieområdet, som del av konkrete vurderinger av aktørers eierstillinger. Dagbladet mener loven burde utformes slik at eierposisjon i elektroniske medier både kan tillegges selvstendig betydning og vekt i en totalvurdering.

Edda Media gir ikke uttrykk for et klart standpunkt for eller imot regulering av elektroniske medier, men anfører at det vil virke negativt for deres virksomhet dersom eierskap i elektroniske medier skal reguleres på en slik måte at vesentlige aktører som påvirker inntektsstrømmene i markedet, blir definert til å ligge utenfor lovens virkeområde. Som eksempler på slike vesentlige aktører nevnes finn.no, Google og Facebook.

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) skriver at regulering av digitale produkter er svært krevende, og at de derfor er i tvil om dette lar seg gjøre på en balansert måte slik at lovens formål i praksis ivaretas. Det er nærliggende å tolke MBL dit at regulering ikke er å anbefale. MBL skriver videre at innføring av eierskapsbegrensninger digitalt vil kunne svekke norske mediers evne til å konkurrere mot globale aktører. Også Schibsted anfører at en eventuell regulering av elektroniske medier må ta hensyn til store globale aktører som Facebook og Google, samt til NRK.

Det er imidlertid forskjellige oppfatninger om betydningen av internasjonale aktører. Dagbladet skriver følgende:

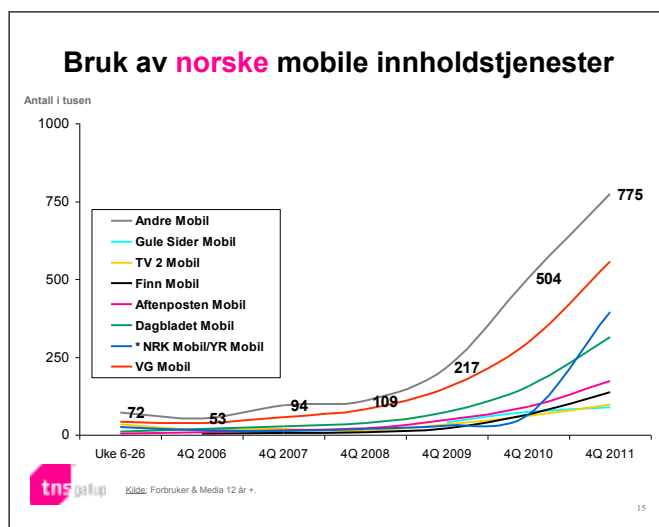
«Det er ikke Google og Facebook, men VG som er ledende nettavis i Norge. [...] Dagbladet er en betydelig aktør innen digitale medier, og konkurrerer i langt sterkere grad enn A-pressen side om side med Facebook og Google. Men sannheten om disse to aktørene er at de har økt norske mediers muligheter for distribusjon

³²⁴ Fullstendig melding til Konkurransetilsynet vedr. A-pressen AS sitt kjøp av Mecom Europe AS (Edda Media AS) av 14. januar 2012 s. 21

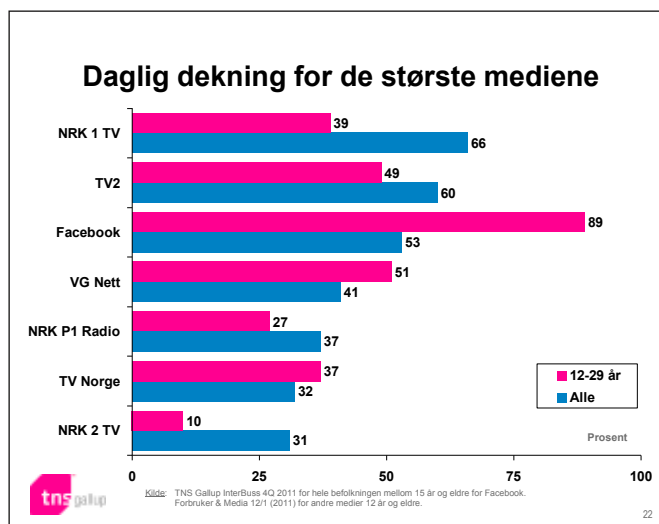
³²⁵ Fullstendig melding til Konkurransetilsynet vedr. A-pressen AS sitt kjøp av Mecom Europe AS (Edda Media AS) av 14. januar 2012 s. 32

³²⁶ Fullstendig melding til Konkurransetilsynet vedr. A-pressen AS sitt kjøp av Mecom Europe AS (Edda Media AS) av 14. januar 2012 s. 34

Figur 10.7



Figur 10.8



og kontakt med norske markeder. Det er helt misvisende ensidig å framstille disse aktørene som trusler mot norske medier. De kan like godt sees på som nyttige verktøy.»³²⁷

I de innspill gruppen har fått, fremgår det at altså Facebook og Google både oppfattes som konkurrenter til avisene, men også redskaper de kan nyttiggjøre seg av.

Skogerbø (2012) tar i sin rapport til arbeidsgruppen til orde for at elektroniske medier ikke bør reguleres, og begrunner dette på følgende måte:

«Selv om det har vært hevdet at nettet ikke lar seg kontrollere, er det også her økende konsentrasjon av makt. De største norske medieaktørene eier også de største norske nettstedene. Likevel er konklusjonen at det ikke er behov for eierregulering av nettmedier. Hovedgrunnen er at forbruket av slike medier er ustabil, brukerne flytter seg forholdsvis raskt mellom ulike tjenester, og det er usikkert hvordan markedet utvikler seg.»³²⁸

Kind og Sørgard (2011) tar ikke stilling til spørsmålet om hvorvidt eierskap i elektroniske medier bør reguleres. Analysen tar heller ikke stilling til hvorvidt elektroniske medier og tradisjonelle medier er i det samme markedet, men viser hvilke prinsipper som legges til grunn ved en slik vurdering i en konkurranseanalyse. Forfatterne bemerker at i næringer hvor det foregår store teknologiske endringer, som medienæringen, er det problematisk å låse fast størrelsen på markedet som skal reguleres: «Det bør ideelt sett være åpning for å endre over tid hva som skal reguleres, blant annet vurdert ut fra hvilke medieprodukter kundene oppfatter som gode alternativer.»³²⁹ De påpeker også at små aktører kan frembringe annen informasjon enn de nasjonale mediene.

«Slik sett vil et tradisjonelt mål på konsentrasjon – hvor en ser på markedsandeler for de største – i liten grad fange opp muligheten for å frembringe ny informasjon.

Dette kompliserer reguleringen av mediemarkedene ytterligere. Hvis en kun fokuserer på produktmarkedet, og overser markedet for å frembringe informasjon, kan en lett overvurdere hvor konsentrert næringen er.»³³⁰

Som konsekvens av en slik tankegang, kan markedet for å frembringe informasjon være annerledes enn produktmarkedet slik det tradisjonelt defineres.

10.3.5. Andre lands regulering av eierskap i elektroniske medier

Etter det arbeidsgruppen er kjent med, foreligger det få eksempler på at elektroniske medier omfattes av en medieregulering.

Ekspertgruppen som er oppnevnt av EU-kommisjonen³³¹ for å vurdere mediemangfold, er i mandatet blant annet bedt om å vurdere følgende problemstilling: «the protection of pluralism and freedom of the media in the digital environment».³³²

Videre utdypes hvordan denne problemstillingen skal utredes:

«As far as the third challenge is concerned, it is common to take pluralism and freedom (sic.) media for granted in a digital environment because of the switch from an economy of scarcity into the abundance of means. Even though abundance of media distribution channels and lowered entry barriers has transformed the traditional debate, pluralism and freedom of the media may not be self-sustaining. Currently, threats to pluralism and freedom of the media – both offline and online – come inter alia from governments reacting to difficult economic and political circumstances. Without detracting from the evident opportunities of digital media, it is appropriate to identify possible risks applicable to both the traditional and the digital sphere.»³³³

Fra føringene i mandatet kan det utledes at EU-kommisjonen mener mangfold og frie medier ikke kan tas for gitt, selv om digitaliseringen medfører økning i distribusjonskanaler og lavere barrierer for å etablere nye medier.

I Nederland utviklet reguleringsmyndighetene i 2007 en metode for å måle opinionsmakt som fokuserer på et eget nyhetsmarked på tvers av ulike mediekkanaler og -plattformer. Undersøkelser av nyhetskanaler og -innhold ble koblet med undersøkelser av konsum, og elektroniske medier måles på lik linje med andre typer medier.

I Storbritannia har Ofcom fått i oppdrag fra Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport

327 Dagbladets innspill til arbeidsgruppen av 17. januar 2012

328 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 5.3

329 Hans Jarle Kind og Lars Sørgard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 6.1.2

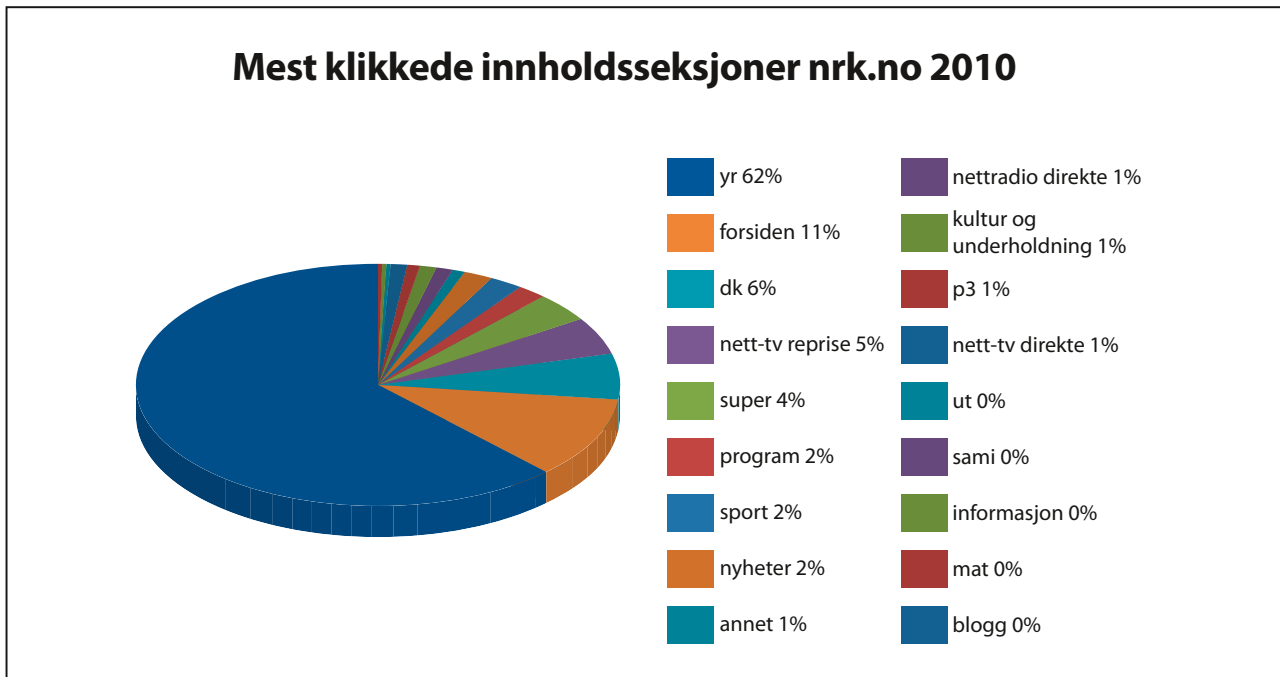
330 Hans Jarle Kind og Lars Sørgard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 6.1.2

331 Se også kapittel 8.1. herledes enn produktmarkedet, mediens funksjon om eksempler på slike tjenester har nyhetsformidling som hovedformål,

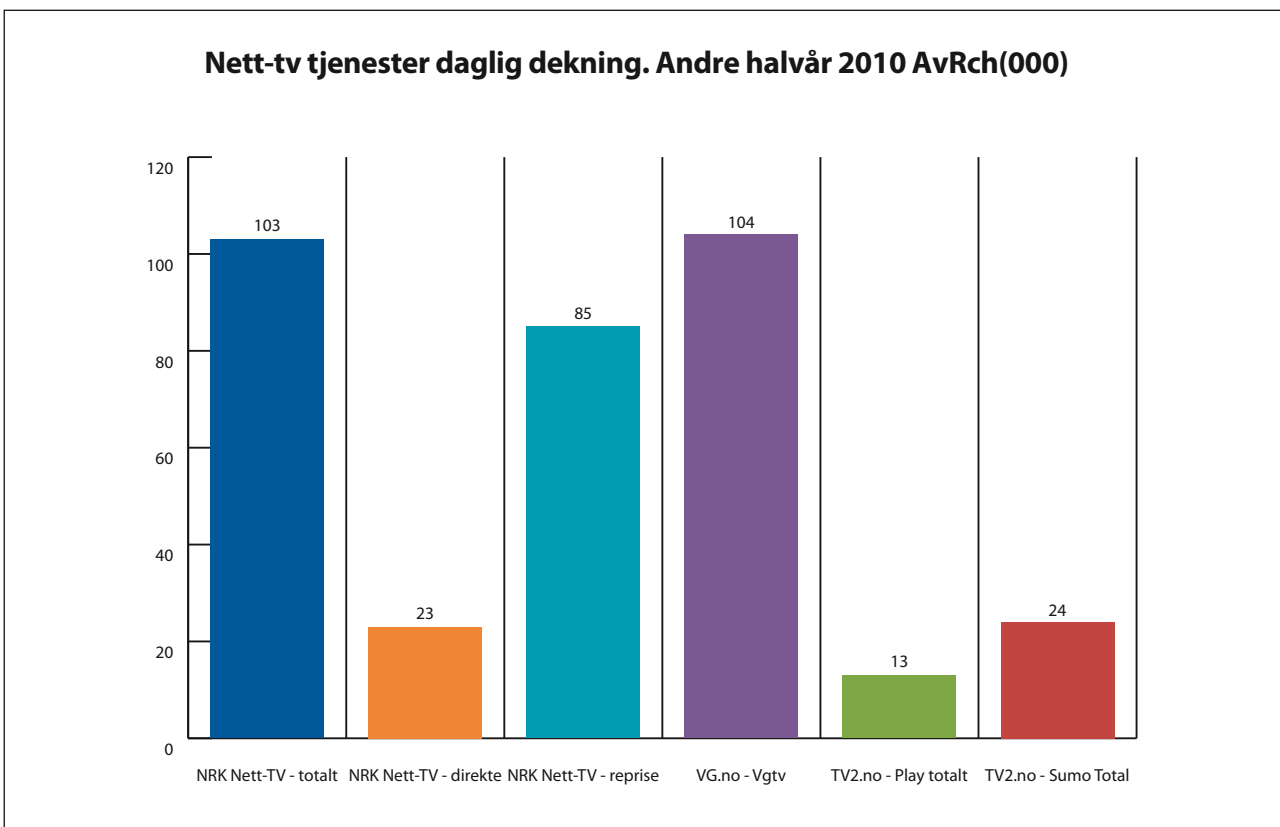
332 http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_tor.pdf

333 http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_tor.pdf

Figur 10.9



Figur 10.10



å utrede behovet for begrensninger i medieeierskap for å beskytte mediemangfold. I oktober 2011 publiserte Ofcom en høring til berørte parter med en rekke problemstillinger som de ønsket å få belyst i denne forbindelse. Blant spørsmålene som Ofcom stilte, nevnes følgende:

- «*What are the options for measuring media plurality across platforms? What do you recommend is the best approach?*»
- *Is it practical or advisable to set absolute limits on news market share?*
- *Could or should a framework for measuring levels of plurality include websites and if so which ones?* »³³⁴

Arbeidsgruppen har sett noe nærmere på de svar som er innkommet i høringen. For det første ser høringsinstansene i stor grad ut til å være samstemte om at elektroniske medier må inngå i pluralismevurderingen.³³⁵ Flere har fremmet forslag til metoder for å omfatte nyhets- og/eller meningsbærende medier som har en reell påvirkningskraft.³³⁶ BBC gir for eksempel uttrykk for at pluralisme må måles på tvers av plattformer, og at elektroniske medier bør være en del av denne vurderingen. Videre anfører BBC at det ikke finnes en enkelt målemetode for å fange opp pluralisme. BBC bemerker samtidig at metoden ikke kan være for kompleks i tilnærmingen, da det vil medføre manglende åpenhet og etterprøvnbarhet. Ettersom publikumsandel etter BBCs syn alene er en delvis og uferdig målmetode, bør Ofcom undersøke et knippe nøkkelfaktorer, så som antall ulike stemmer som er tilgjengelige for brukerne, grad av konsentrasjon, publikums tidsbruk, og faktisk bruk av alternative nyhetskilder.

Ved vurderingen av eierkonsentrasjon kan det generelt se ut til at trenden blant høringsinstansenes synspunkter er at elektroniske medier ikke bør måles alene, men veies opp mot andre ytringsplattformer.³³⁷ Ofcom har frist til juni 2012 med å ferdigstille sin utredning.

10.3.6. Praksis etter dagens og tidligere reguleringsmodell

10.3.6.1. Media Norge-saken

I Medietilsynets vedtak i Media Norge-saken av 2. juli 2007³³⁸, drøftet tilsynet hvilken eierstilling Schibsted ville få i elektroniske medier som følge av fusjonen mellom Aftenposten, Fædrelandsvennen, Stavanger

Aftenblad og Bergens Tidende. Medietilsynet viste til at elektroniske medier faller inn under lovens saklige virkeområde, og at eierstillingen i elektroniske medier derfor ville være et relevant moment i den konkrete vurderingen av et foretaks eierstilling innen ett eller flere av mediene som er opplistet i medieeierskapsloven § 10: «Dette gjelder ikke minst innen dagspressen, hvor nettaviser både utfyller og konkurrerer med papiravisene.»³³⁹ Med nettutgave viste tilsynet her til avisens tilknyttede nettsider med løpende publisering av redaksjonelt stoff. Medietilsynet anførte at selv om papir- og nettutgaver åpenbart ikke er identiske, vil de i overordnet betydning ofte kunne anses som samme avis: «Graden av stoffutveksling og likhet i meningsinnhold, som kan variere fra mye til lite beroende på ulike interne konkurransestrategier og organisering av redaksjonell virksomhet, vil ikke være avgjørende for en slik overordnet betraktning.»³⁴⁰

I vurderingen av Schibsteds eierstilling innen dagspresse tok tilsynet således også hensyn til oppslutningen om papiravisenes nettutgaver. I beregningene vurderte tilsynet kun det de kalte «nyhets- og aktualitetsmedier på nett». Medregnet nettstedet som ikke er tilknyttet en papiravis, eksempelvis NRK.no, E24.no og P4.no, ville Schibsted etter tilsynets beregninger få en andel av oppslutningen på 44 prosent blant nettmediene etter etableringen av Media Norge. Når man så bort ifra nettstedet som ikke var tilknyttet en papiravis, ble andelen 54 prosent etter fusjonen. En årsak til at Schibsted etter tilsynets beregninger ville få en så sterk stilling, er at papiraviser med stort opplag genererer forholdsmessig større antall unike brukere hos sine respektive nettaviser enn aviser med lavere opplag. På bakgrunn av en helhetsvurdering der eierstillingen i elektroniske medier var ett moment, konkluderte Medietilsynet i saken med at Schibsteds erverv ved etableringen av Media Norge var i strid med lovens formål og skulle forbys.

Medietilsynet benyttet altså to ulike metoder for å beregne Schibsteds eierstilling i elektroniske medier; én som tok utgangspunkt i et eget marked for nettaviser tilknyttet papiraviser, og én som tok utgangspunkt i et marked for elektroniske medier.

I sitt vedtak av 26. februar 2008 sluttet Klagenemnda for eierskap i media³⁴¹ seg til Medietilsynets vurdering om at ervervet var i strid med lovens formål, men fattet et annet inngrepsvedtak enn tilsynet som

334 <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/measuring-plurality/>

335 Høringssvar fra BBC, Moresi, Elstein, National union of journalists, Competition Centre, University of East Anglia og News Corp.

336 Se også høringssvar fra Moresi, Elstein, University of East Anglia og Competition Centre

337 Høringssvar fra BBC, Elstein og Moresi

338 Medietilsynet: Vedtak i medhold av medieeierskapsloven § 9 om inngrep mot etableringen av Media Norge av 2. juli 2007; http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Nyheter%202007/070702_vedtak_MediaNorge.pdf

339 Medietilsynet: Vedtak i medhold av medieeierskapsloven § 9 om inngrep mot etableringen av Media Norge av 2. juli 2007; http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Nyheter%202007/070702_vedtak_MediaNorge.pdf (Medietilsynets utheving)

340 Medietilsynet: Vedtak i medhold av medieeierskapsloven § 9 om inngrep mot etableringen av Media Norge av 2. juli 2007; http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Nyheter%202007/070702_vedtak_MediaNorge.pdf

341 Nå Klagenemnda for mediesaker

innebar at ervervet ble tillatt på visse vilkår.³⁴² Klagenemnda begrunnet sitt vedtak med at Schibsted ikke var så nær terskelverdien at det kunne tilsi et inngrep, såfremt nedslag fant sted slik Schibsted selv hadde foreslått i forhandlinger med tilsynet om minnelig løsning. Om eierstillingen i elektroniske medier skrev Klagenemnda følgende:

«I vurderingen av om Schibsteds erverv vil medføre at Schibsted har en betydelig eierstilling, er eierstillingen innen elektroniske medier et relevant moment etter Klagenemndas oppfatning. Ifølge medieeierskapsloven § 3 omfattes elektroniske medier av lovens saklige virksomhetsområde. [...] Schibsted har store andeler i markedet for elektroniske medier og i dagspressen. Det er ikke fastsatt terskelverdier som begrenser denne formen for multimedieeierskap. Dersom nedslag finner sted slik det er foreslått av klagerne, vil ervervet medføre marginale endringer i eierstillingen innen elektroniske medier sammenliknet med situasjonen før ervervet.»³⁴³

Klagenemnda mente altså at eierstillingen i elektroniske medier var et relevant moment, og hadde tilsynelatende ikke innvendinger mot den metode tilsynet benyttet for å vurdere eierstillingen i elektroniske medier. Men fordi nedslaget ville medføre at eierstillingen i elektroniske medier ikke endret seg betydelig sammenliknet med før etableringen av Media Norge, konkluderte Klagenemnda med at eierstillingen i elektroniske medier ikke tilsa inngrep i saken.

10.3.6.2. A-pressens erverv i Lofot-Tidende

I Klagenemndas vedtak av 30. mars 2000 i klagesaken som gjaldt A-pressens erverv i Lofot-Tidende, gjorde nemnda en vurdering av hvilke alternative medier befolkningen i det aktuelle området hadde til rådighet:

«Når det lokale markedet skal vurderes, må dekningsområdet og alternative media i området som dekker samme eller tilsvarende behov for mediebrukerne i det geografiske området vurderes. Vurderingstema blir således om det finnes substituerbare medier innenfor det angitte geografiske området.»³⁴⁴

I denne vurderingen var den lokale tilstedeværelsen av elektroniske nyhetstjenester et av momentene:

«Internett kan være en alternativ kilde til informasjon i området. Klagenemnda har ingen informasjon om det er etablerte nyhetstjenere i området som er substituerbare. Klagenemnda har imidlertid merket seg at

Vestvågøy kommune har etablert en egen hjemmeside som etter Klagenemndas oppfatning for tiden ikke gir informasjon som er substituerbar med Lofot-Tidende. En utbygning av kommunale hjemmesider kan imidlertid på sikt gi viktige alternative forsyningskilder til nyheter på lokalt nivå.»³⁴⁵

Her ble således kommunens hjemmeside vurdert som et mulig substitutt til avisen. Lignende vurderinger ble også gjort i vedtakene til Klagenemnda som gjaldt Sunnmørspostens erverv av Vikebladet Vestposten (24. mai 2000) og A-pressens erverv av Brønnøysund Avis (2. mai 2000).³⁴⁶

10.3.7. Arbeidsgruppens vurdering av spørsmålet om regulering av elektroniske medier

Arbeidsgruppen mener at elektroniske medier bør omfattes av loven. Elektroniske medier er viktige medier i folks hverdag. Oppslutningen om elektroniske medier vokser kontinuerlig, og elektroniske medier er sentrale nyhetskilder. Det er åpenbart at mange elektroniske medier er vesentlige meningsbærende medier med betydning for lovens formål: ytringsfrihet, ytringsmuligheter og allsidighet i medietilbudet.

Arbeidsgruppa har vurdert to hovedtilnærminger til hvordan elektroniske medier bør reguleres i loven:

1. Regulere elektroniske medier som et eget marked slik mandatet antyder. På samme måte som det i dag er begrensninger på eierskap innen avismarkedet, fjernsynsmarkedet og radiomarkedet, kunne markedet for elektroniske medier bli lagt til som et fjerde marked.
2. Elektroniske medier vurderes som integrerte deler av de etablerte mediehusenes virksomhet. En integrasjon av nettmediene i de etablerte mediemarkedene kan gjøres ved at dagspressemarkedet defineres som ikke bare papiravisene, men som både papiravis og nettavis. Tilsvarende vil fjernsynsmarkedet kunne defineres som fjernsyn, fjernsynsvirksomhetenes netjtjenester.

Arbeidsgruppen anbefaler tilnærming nr. 2. Arbeidsgruppens samlede vurdering er at man ikke bør regulere elektroniske medier som et eget marked i dag. Gruppen vil imidlertid ikke utelukke at elektroniske medier i framtiden kan etablere seg som et tydelig avgrenset marked. Den reguleringsmodell som velges, bør således kunne hensynta slike eventuelle endringer og dermed legge til rette for en mer dynamisk tilnærming til markedene. Dette understøtter arbeidsgruppens syn om at det vil være uheldig å fastsette relevante markeder i lovteksten slik som i gjeldende lov. Dette understrekes også i Kind og Sørgard (2011) som fremhever følgende:

³⁴² Klagenemnda for eierskap i media: Vedtak i klage over Medietilsynets forbud mot etableringen av Media Norge ASA av 26. februar 2008; http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Vedtak_MediaNorge08.pdf

³⁴³ Medietilsynet: Vedtak i medhold av medieeierskapsloven § 9 om inngrep mot etableringen av Media Norge av 2. juli 2007; http://www.medietilsynet.no/Documents/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Vedtak_MediaNorge08.pdf

³⁴⁴ Klagenemnda for eierskap i media: Vedtak i klage på Eierskapstilsynets inngrep overfor A-pressen ASAs erverv av Lofoten kommunikasjon av 30. mars 2000; <http://www.medieklagenemnda.no/MediaNorge/LofotenKommunikasjon.pdf>

³⁴⁵ Klagenemnda for eierskap i media: Vedtak i klage på Eierskapstilsynets inngrep overfor A-pressen ASAs erverv av Lofoten kommunikasjon av 30. mars 2000

³⁴⁶ <http://www.medieklagenemnda.no/MediaNorge/Klagenemnda.html>

«Størrelsen på det relevante marked vil forandre seg over tid, ikke minst i mediemarkeder som følge av teknologiske endringer. Den markedsavgrensningen som gjaldt for ti år siden er muligens ikke korrekt i dag, og om ti år kan det tenkes at det er en tredje markedsavgrensning som er korrekt. Det illustrerer at i en næring hvor det foregår store teknologiske endringer, slik tilfellet er i medienæringen, er det problematisk å låse fast over tid størrelsen på markedet som skal eventuelt reguleres.»³⁴⁷

Det vil åpenbart være utfordringer knyttet til å vurdere hvilke medieprodukter kundene oppfatter som gode alternativer. Mange avishus utgir ikke bare en nettavis, men publiserer også audiovisuelt innhold i form av web-TV. VGs web-TV har for eksempel like stor dekning som NRKs web-TV. Tilsvarende publiserer flere av kringkasterne innhold som kan karakteriseres som nettaviser. Disse nettavisene er tekstbaserte, men har også mye audiovisuelt innhold. Spørsmålet er om disse bør ses som del av dagspressemarkedet eller TV-markedet i eierskapsreguleringen. Genremessig sett har disse nettjenestene mest til felles med nettavisene. Samtidig er det ingen tvil om at de primært er en utvidelse av hovedmediets stemme og plass i offentligheten. Arbeidsgruppen vurderer at det av den grunn kan være hensiktsmessig ut fra lovens formål, at de nettbaserte tjenestene ses i sammenheng med mediehusets hovedmedium.

I tillegg til vurderingen av hvilke mediekanaler som anses som alternativer for konsumentene, vil det være relevant for vurderingen at mediekanalene konkurrerer om å frembringe ny informasjon. Selv om nettmedier og papiraviser fremstår som alternativer for konsumentene, vil eksempelvis en nettavis og en papiravis innen samme mediehus fremstå som en enhet når vi vurderer markedet for å frembringe ny informasjon. Dette er nærmere beskrevet under omtalen av markedsavgrensningen i kapittel 10.5. Selv om det i noen mediehus opereres med ulike former for redaksjonelle skiller mellom papiravisen og nettavisen, vil dette ikke endre på at mediehuset fremstår som en enhet når det gjelder konkurransen om å frembringe ny informasjon. Dette er en hovedgrunn for at arbeidsgruppen anser det som riktig at elektroniske medier vurderes som integrerte deler av de etablerte mediehusenes virksomhet. Dette vil opplagt medføre at det vil være eksempler hvor elektroniske medier som fremstår som nære alternativer for konsumentene, underlegges forskjellige markeder; for eksempel aviser og fjernsyn. På den annen side bør det også bemerkes at kapittel 10.3 har vist at papiraviser og nettaviser brukes ulikt. Det er derfor rimelig å anta at de spiller ulike roller for brukerne.

Det er de etablerte mediehusene som dominerer blant de redaksjonelle nettmediene. Dette gjelder

redaksjonelt innhold rettet både mot stasjonære og mobile medier, der mediehus som VG, Dagbladet, NRK og Aftenposten og TV 2 er størst. Det finnes svært få redaksjonelle nettmedier som ikke har en tilknytning til etablerte kringkasterne eller avishus. De store internasjonale aktørene, som Google og Facebook, eier og produserer i liten grad eget innhold og er således mindre viktig i relasjon til meningsdannelsen, selv om de er sterkt til stede i markedene for annonseinntekter og elektroniske tjenester.

De elektroniske mediene er i dag integrerte deler av de etablerte mediehusenes virksomhet, og tar således utgangspunkt i den innholdsproduksjon og strategi som er knyttet til kjernevirksomheten i mediehuset, enten denne er levende bilder eller trykte medier. Mediehusene vil også søke å utnytte plattformer til å trekke lesere eller seere til kjernevirksomheten, og til å nå brukerne uavhengig av distribusjonsform. At de avisbaserte nettstedene tar i bruk levende bilder (for eksempel VGTV eller Dagbladets Tippeliga-satsing) som en del av sitt produkt, og kringkasterne som TV 2 tilbyr en nettavis på linje med avishusene, innebærer at aktørene tilnærmer seg hverandre.

Man kunne tenke seg at virksomheten i VGTV ble skilt ut og lagt inn som en del av kringkastingsmarkedet. Her ville en tjeneste som VGTV ha fått en neglisjerbar seerandel sammenlignet med de tradisjonelle TV-kanalene, på grunn av den begrensede «sendetiden» på web. Slik markedet ser ut i dag, gir det etter arbeidsgruppens oppfatning et bedre bilde av VGs reelle markedsstilling at tilleggstjenester som VGTV legges inn og måles i det markedet som kjernevirksomheten tilhører, dvs. dagspressemarkedet. Det samme bør gjelde for TV 2s tjenester for web, mobil og medie Brett, som bør tilordnes TV-markedet, selv om de kan inneholde trykt skrift. For NRKs del kan eventuelt oppslutningen på Internett deles mellom TV- og radio-markedet, dersom en nærmere vurdering skulle tilsi en slik fordeling. Et annet alternativ er at hele nettjenesten til den aktuelle aktør (dobbel) fordeles på hvert av de aktuelle mediene.

For eierskapslovens formål er utbredelsen av mediehusenes stemme viktig, jf. for eksempel Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* hvor det fremkommer at: «[d]emokratihensyn tilsier at denne påverknadskrafta ikkje bør være konsentrert hos ein eller nokre få aktørar».³⁴⁸ Dette talar også for at markedet for elektroniske medier bør tilordnes de etablerte medievirksomhetenes kjernevirksomhet.

Arbeidsgruppen vil understreke at vurderingene ovenfor baserer seg på et øyeblikksbilde i mediemar-

³⁴⁷ Hans Jarle Kind og Lars Sorgard (2011) *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 6.1.2

³⁴⁸ Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.1

kedet, og gruppen utelukker altså ikke at det på sikt vil kunne etablere seg et eget marked for elektroniske medier.

En tilordning av elektroniske medier til aktørenes kjernevirksomhet, vil skape visse utfordringer med hensyn til måling og vekting. Gruppen vil anta at det bør tas utgangspunkt i opplagstall for avisene og seer- og lyttertall for kringkastingsmediene slik som i dag, samt dekningsstall for elektroniske medier. Dekningsstall vil ikke være direkte sammenlignbare med oppslutningstall for andre mediekanaler. Arbeidsgruppen antar likevel at det vil la seg gjøre å finne metoder som gir et dekkende bilde, ved at det etableres modeller for vekting mellom mediene som avspeiler bruksintensitet etc. Vektingen kan komme frem via brukerundersøkelse.

Som det fremkommer i kapittel 10.5.4, vil arbeidsgruppen uansett anbefale at Medietilsynet gis hjemmel til å fastsette markeder i forskrift. Dette vil muliggjøre at markedene kan vurderes med jevne mellomrom. Det innebærer også at dersom det etableres et separat marked for elektroniske medier, vil dette kunne defineres som et eget marked på et senere tidspunkt.

10.4. Nærmere om vertikal integrasjon

10.4.1. Bakgrunn

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppen: «Vurdere om medieeierskapsloven bør utvides til å omfatte vertikal integrasjon på mediesektoren. Arbeidsgruppen skal særlig vurdere om de hensynene som ligger til grunn for medieeierskapsloven blir tilstrekkelig ivaretatt ved andre virkemidler, for eksempel konkurranseloven, ekomloven eller annen regulering.»

Medieeierskapsloven regulerer kun såkalt *horisontal integrasjon* eller multimediieierskap. Reguleringen er begrenset til eierskap i innholdsproduserende, meningsbærende medier (dagspresse og kringkasting). *Vertikal integrasjon* i mediemarkedet vil si at ett foretak kontrollerer hele eller deler av verdikjeden, fra produksjon av innhold til distribusjon av innholdet til sluttbruker.³⁴⁹ I debatten om regulering av eierskap i norske medier, har spørsmålet om regulering av vertikal integrasjon i medieeierskapsloven vært et tilbakevendende tema.

Vertikal integrasjon er ikke noe nytt fenomen i mediemarkedene. Aviser har alene eller sammen med andre vanligvis eiet sine egne trykkerier og til og med distribusjonskanaler (bl.a. ombæring av aviser). Tradisjonelt har også kringkastingselskaper vært vertikalt integrert og kontrollert sine egne distribusjonsnett for kringkasting. Digitaliseringen

har gjort at kapasiteten og funksjonaliteten i distribusjonsnettene har økt vesentlig, og dette har åpnet opp for nye aktører i verdikjeden, blant annet distributører som pakketerer innhold fra ulike leverandører og håndterer forholdet til kunden. Utbredelsen av avansert forbrukerelektronikk kan også sies å føre til at distribusjonsnett smelter sammen, og innholdstjenester er dermed tilgjengelige i mange typer nett og til ulike enheter, blant annet datamaskiner, nettbrett og mobiltelefoner. Aktører som kontrollerer kundeforholdet og tilgangen til innholdet, ofte kalt «portvakter», kan derfor spille en viktig rolle for forbrukernes tilgang til meningsbærende innhold.

Den regulatoriske utfordringen kan sies å være knyttet til slike portvaktsposisjoner som vertikalt integrerte aktører kan få gjennom kontroll av flaskehals i verdikjeden. Dersom portvaktene misbruker sin posisjon ved å fremme eget innhold på bekostning av andre aktørers innhold eller ved å stenge andre aktører ute, kan vertikal integrasjon potensielt ha negative konsekvenser for mediemangfold og ytringsfrihet.

10.4.2. Den vertikale verdikjeden

Kind og Sørgard (2011) definerer i sin rapport til arbeidsgruppen vertikal integrasjon på følgende måte:

*«Vertikal integrasjon innebærer at en og samme aktør kontrollerer ulike ledd i kjeden fra leverandør til sluttkunde. Det kan for eksempel være at en aktør har full kontroll over produksjonen av et gode, og samtidig har full kontroll over en detaljist som selger dette godet til sluttkundene.»*³⁵⁰

Ulike modeller kan illustrere hvilke komponenter verdikjeden i medieindustrien består av. Utviklingen der tjenester og markeder smelter sammen eller *konvergerer*,³⁵¹ gjør imidlertid at bildet stadig blir mer komplisert.

Econ Pöyry har på oppdrag fra arbeidsgruppen laget en faktisk analyse av vertikal integrasjon i mediemarkedene per 2011. I rapporten er eksempelvis den vertikale verdikjeden for elektroniske medier fremstilt som i figur 10.12.³⁵²

350 Hans Jarle Kind og Lars Sørgaard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 6.2

351 NOU 1999: 26 *Konvergens. Sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene* pkt. 3.1.5, 3.2.1 og 3.2.2. Begrepet konvergens har ofte blitt brukt for å beskrive sammensmeltingen av de tidligere separate tele-, data- og mediesektorene, noe som ved siden av allsidige teknologiske og økonomiske potensial også representerer utfordringer knyttet til reguleringen av tidligere atskilte sektorer. Som et resultat av denne konvergensen ser vi også en sammensmelting av økonomiske sektorer eller markeder som tidligere var klart atskilt, og som nå vokser helt eller delvis sammen takket være den digitale teknologien. Som følge av dette skapes nye konkurranseforhold hvor aktørene posisjonerer seg på nytt i et stort konvergent marked.

352 Econ Pöyry (2011): *Faktisk analyse – vertikal integrasjon i mediemarkedet*, pkt. 3 (figur 3.1 Verdikjede for elektroniske medier)

349 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 6.2.1

Figur 10.12 Den vertikale verdikjeden for elektroniske medier



Arbeidsgruppen ser at det kan være utfordrende å plassere enkelte virksomheter under de forskjellige komponentene, ettersom en del av aktørenes forretningsområder er av en slik karakter at de vanskelig lar seg plassere i gjensidig utelukkende kategorier. Uansett kan modellen grovt illustrere hvordan en av verdikjedene i mediemarkedet ser ut, og den er til en viss grad overførbart også til andre mediekkanaler.

10.4.3. Konsekvenser av teknologisk utvikling

Flere sider ved de senere års teknologiske utvikling har bidratt til å aktualisere spørsmålet om vertikal integrasjon bør underlegges den type føre var-regulering som medieeierskapsloven er bygget på.

10.4.3.1. Sentraliserte trykkeri

Infrastrukturen for trykking har gjennomgått store forandringer i nyere tid. I 1949 var det nærmere 200 aviser som ble trykket i eget trykkeri, men allerede den gangen foreslo Norske Avisers Landsforbund å rasjonalisere trykkingen ved å opprette felles avis-trykkerier som skulle håndtere all trykking innenfor gitte geografiske områder. På 1980-tallet bidro eierskifter og begynnende konserndannelser til ytterligere rasjonalisering. I 1992 disponerte imidlertid fortsatt 101 av 189 aviser eget trykkeri, mens ved utgangen av 2007 var mer enn halvparten av trykkeriene lagt ned.³⁵³ Sentraliseringen av trykkerier begynte således tidlig, men teknologisk utvikling har bidratt til å forsterke trenden. Samtidig er det også snakk om en form for desentralisering, ved at blant annet VG og Dagbladet kunne sende avisene til trykking i flere byer samtidig. Det har blitt mer kostnads-effektivt å sende aviser over avstander, enn å drifte og holde et trykkeri ved like.

Et eksempel som kan nevnes er Edda Media, som siden 1998 gradvis har sentralisert en stor del av virksomheten som tidligere var spredt på Østlandsområdet, til ett trykkeri i Stokke.³⁵⁴ Når det gjelder trykkerifunksjonen er det A-pressen, Schibsted og Polaris som er de store aktørene.³⁵⁵

10.4.3.2. Digitalisering av kringkastingsnettene

Kringkastingen av fjernsynssignaler i Norge har tradisjonelt foregått til mottakere med tilgang til satellitt-, antenne- eller kabelanlegg. Behovet for bedre infrastruktur ut over det analoge bakkenettet, ble et sentralt tema i norsk kulturpolitikk fra midten av 1990-tallet. Kulturdepartementet konkluderte

i St.meld. nr. 46 (1998-99) *Digitalt fjernsyn* med at det var flere forhold som kunne tilsi at det skulle bli bygget ut et bakkebasert nett for digitalt fjernsyn i Norge.³⁵⁶ Nettet skulle blant annet sikre at alle fikk tilgang til et bredere tilbud av fjernsynskanaler og digital merverdi. I 2002 ble det utlyst konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn.

Det digitale bakkenettet for fjernsyn var ferdig utbygd i 2009. Da var det (med varierende dekningsgrad) mulig å se digital TV via satellitt, bakkenett, kabel-TV, Internett-TV og IP-TV, samt via TV-distribusjon til mobile enheter (mobilt bredbånd).

10 år etter nevnte stortingsmelding har TV-markedet endret seg radikalt. Som følge av digitaliseringen av bakkenettet for fjernsyn har man fått lavere distribusjonskostnader per TV-kanal, noe som igjen har ført til langt flere kanaler og tjenester, med digital kvalitet på lyd og bilde. Overgangen fra analog til digital teknologi har skapt vesentlig økt konkurranse både mellom kringkastere (norske og internasjonale) og mellom TV-distributører på ulike plattformer.

Den økte kapasiteten og fleksibiliteten som digital teknologi gir, har ikke bare resultert i flere kanaler, men også lagt til rette for en rekke digitale tjenester som i større grad enn tidligere er tilpasset den enkelte bruker. Den elektroniske programguiden (EPG-en) lar brukerne orientere seg i det lineære TV-tilbudet, TV-bokser med personlig opptaksfunksjon (PVR) gjør det mulig å ta opp enkeltprogram eller serieopptak med et tastetrykk, mens bestillingstjenester som filmleie (VOD) og muligheten til å surfe på nettet etc. gjør TV-opplevelsen interaktiv og brukerorientert: TV-en tilpasser seg brukerne, og brukerne tilpasser og oppgraderer sin TV.

I Meld. St. nr. 8 (2010-2011) *Digitalisering av radiomediet* slår Kulturdepartementet fast at det skal tas sikte på at FM-sendinger blir avviklet i 2017. I meldingen har departementet fastsatt fem kriterier som må være oppfylt før 1. januar 2015 for at avviklingen kan finne sted i 2017. Kriteriene omfatter dekningskrav og krav om at det digitale radiotilbudet skal representere en digital merverdi³⁵⁷ for lytterne, til løsninger for radiomottak i bil, samt krav om at minst halvparten av lytterne daglig må lytte til en digital radioplattform. Dersom kravene til radiomottak i bil

³⁵³ Tor Are Johansen: *Et produksjonssystem i støpeskjeen. Teknologit utvikling i norske aviser 1940-2010* s. 161-162 og 187 (under utgivelse)

³⁵⁴ Econ Pöyry (2011): *Faktisk analyse – vertikal integrasjon i mediemarkedet* pkt. 5.10.3

³⁵⁵ Econ Pöyry (2011): *Faktisk analyse – vertikal integrasjon i mediemarkedet* pkt. 3

³⁵⁶ St.meld. nr. 46 (1998-99) *Digitalt fjernsyn* pkt. 2.1

³⁵⁷ Som digital merverdi regnes her innholdsmangfold og sterkere konkurranse i innholdsmarkedet, et bedre riksradiotilbud i distriktene, et mer robust kringkastingsignal ved mobilt mottak, bedre lyd-kvalitet og muligheter for tilleggstjenester og et mer brukervennlig grensesnitt.

og om daglig lytting ikke er oppfylt i 2015, kan slukking først skje i 2019, så sant dekningskravene og kravet om digital merverdi er oppfylt.

Gjennomføring av digitalisering av radiomediet vil medføre både at antallet kanaler og tilgjengeligheten forbedres vesentlig i forhold til dagens situasjon. Hele NRKs radiotilbud vil få tilsvarende dekning som P1 har i dag (99 prosent dekning), mens 90 prosent av befolkningen vil få tilgang til det kommersielle radiotilbudet i digital kvalitet. Det forventes at konkurransen og antallet aktører lokalt og nasjonalt vil øke som følge av digitaliseringen, og at dette samlet vil gjøre radiomediet mer konkurransedyktig i forhold til andre digitale medier.

For aktørene i radiomarkedet vil overgangen til digital teknologi blant annet kunne bety lavere distribusjonskostnader per radiokanal for NRK og de riksdekkende, kommersielle stasjonene, selv om kringkasterne i en overgangsperiode vil få høyere kostnader som følge av parallelle sendinger i FM-nettene og DAB-nettet. For mange av de mindre lokalradioene vil trolig distribusjonskostnadene øke. De fleste (og minste) lokalradioene vil imidlertid få anledning til å fortsette sendingene via FM-båndet også etter 2017. Kulturdepartementet skal i 2015 ta nærmere stilling til hvilke lokalradioer som kan videreføre sine sendinger på FM og hvilke som må digitaliseres.

På lik linje med fjernsyn, er utviklingen at radio etter hvert kan tas inn på ulike plattformer; kabel, satellitt, DAB, Internett, IP-radio og mobile enheter. Når det gjelder mottakerapparatene, går utviklingen mot at disse kan ta imot signaler fra stadig flere plattformer. Innholdet kan således distribueres via flere konkurrerende plattformer, noe som igjen tilsier at distributørens makt er begrenset.

10.4.3.3. Innholdstjenester over Internett

En av de viktigste driverne for endringene i TV- og videomarkedet er tilkoblingen av TV-apparater og annet skjermbasert mottaksutstyr til Internett. Kringkasting og distribusjon av levende bilder har frem til nå skjedd i dedikerte kringkastingsnett (f. eks. kabel-TV-nett) eller IP-nett med garantert kvalitet (Quality of Service).

Den økte kapasiteten i bredbåndsnettene og ny komprimeringsteknologi gjør at åpen, Internettbasert distribusjon (såkalt Over-the-Top) nå har en slik kvalitet at den kan erstatte tradisjonell TV-distribusjon. Kunder som har en bredbåndstilknytning med høy kapasitet, kan kjøpe TV-abonnement og leie eller kjøpe filmer og serier uavhengig av hvem som kontrollerer distribusjonsnettet. Dette åpner for helt nye aktører i verdikjeden og nye tjenester for forbrukerne. Det åpner også helt nye muligheter til å komme i direkte inngrep med kunden, både for inn-

holdsleverandører/kringkastere (TV 2, SF Anytime osv.), tjenesteleverandører (Google, Netflix osv.) og elektronikkprodusenter (Apple, Samsung osv.).

En del av denne utviklingen er bruken av applikasjoner (apps; programmer) som du kan laste ned direkte til TV-en (Smart-TV), og som i praksis overfører brukergrensesnitt og tjenestetilbud fra smarttelefoner og nettbrett til TV-skjermen. Utviklingen av Internett-baserte tjenester til TV-skjermer og andre enheter er foreløpig i sin spede begynnelse, og de tradisjonelle TV-distributørene står fortsatt sterkt. Det er likevel grunn til å tro at det vil skje store og raske endringer i disse markedene i årene som kommer.

En tilsvarende utvikling ser man innen mobilt Internett. Med framveksten av smarttelefoner og mediebrett/lesebrett, blir applikasjoner stadig viktigere for Internettbruken. Også aviser og kringkasterne tilbyr medieinnhold i egne applikasjoner. Slike applikasjoner utvikles spesielt for spesifikke terminaler og plattformer, og formidles gjennom salgskanaler som Apple's AppStore og Google's Android Market. Dermed får en utstyrsprodusent som Apple økt makt ikke bare over utformingen av utstyret, men også som en portvakt som godkjenner applikasjonene som skal distribueres til iPhone og iPad.³⁵⁸

Arbeidsgruppen antar at den videre utviklingen vil innebære at ulike typer aktører kjemper om å få konkurransemessige fortrinn, gjennom å skaffe seg og tilby unikt innhold, og gjennom nye former for portvaktfunksjoner. Internasjonale aktører med sterke posisjoner på Internett-tjenester og forbrukerelektronikk, som Google, Apple og Facebook, spiller en sentral rolle.

En utfordring ved distribusjon over Internett har vært kvaliteten på levende bilder ved direktesendinger som følges av mange samtidige brukere, f.eks. populære fotballkamper. Gjennom økt båndbredde til sluttbrukerne og forbedringer i distribusjonsteknologi antar imidlertid arbeidsgruppen at disse problemene vil reduseres, slik at TV og film over Internett blir en reell konkurrent til tradisjonell TV-distribusjon.

Den eksplosive veksten i Internettbruk, og spesielt formidling av levende bilder, skaper et stort investeringsbehov i nettutbygging. Dette reiser spørsmål om hvorvidt det er nettoperatorene som skal betale for nye investeringer i nettene, eller om også innholdsleverandører som ønsker høyere tjenestekvalitet skal bidra til dette. Som en konsekvens av dette er det også diskutert om nettleverandører bør kunne forskjellsbehandle innholdstilbydere avhengig av hva de betaler. I ytterste konsekvens kan en slik for-

³⁵⁸ Android-modellen er noe annerledes. Applikasjonene er skreddersydd spesielt for Android, men Google har ikke den samme portvaktrollen som Apple.

skjellsbehandling få betydning for de reelle ytringsmulighetene på Internett. Dette berører Internettets grunnleggende arkitektur og prinsippet om nettnøytralitet; se omtale nedenfor i kapittel 10.4.7.

10.4.4. Innspill fra organisasjoner, bransjen og eksterne utredninger

Norsk Journalistlag (NJ), Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Dagbladet, Telenor og Edda Media har behandlet spørsmålet om regulering av vertikal integrasjon i sine innspill til arbeidsgruppen. Schibsted og A-pressen anfører at spørsmålet om vertikal integrasjon ikke har noen betydning for deres virksomheter, og går derfor ikke nærmere inn på problemstillingen. Videre mener Telenor, Edda Media og MBL at det ikke er behov for særskilt regulering av vertikal integrasjon i medieeierskapsloven. Ifølge Telenor sikrer prinsippet om nettnøytralitet at ingen innholdstilbud diskrimineres på Internett.³⁵⁹ MBL understreker at det ikke må være aktører som kan utnytte «portvakt-funksjonen», men mener dette ivaretas av konkurranseloven samt at man i dag er mer konsentrert om kjernevirksomheten og det redaksjonelle innholdet, og at andre tjenester i større grad kjøpes eksternt.³⁶⁰

Av de som har berørt spørsmålet i sine innspill, er NJ og Dagbladet positive til regulering av vertikal integrasjon i medieeierskapsloven. NJ begrunner dette på følgende måte:

«Vi ser med bekymring på den markedsmakten distribusjonsleddet har fått som følge av at svært mye av mediekonsumet i dag skjer på plattformer som distribueres gjennom kabel eller via satellitt, kanaler som i sterk grad knytter den enkelte brukeren til distributøren gjennom teknologiske løsninger og abonnementer. Det at det er få aktører i dette markedet styrker distributørenes posisjon ytterligere, både i forhold til brukerne og innholdsleverandørene. Dermed kan det bli vanskeligere for mindre medieselskaper å slippe til. [...] Vertikal integrasjon innebærer at distributøren også har eierinteresser på innholdssiden. Distributøren har da en egeninteresse i å prioritere eget innhold i kanalen selskapet kontrollerer. Det vertikale eierskapet kan både brukes til å forhindre at innholdet distribueres av konkurrenter, og til å diskriminere konkurrerende innholdsleverandører i egne kanaler.»³⁶¹

Dagbladet anfører følgende:

«Loven må sikre mindre aktører tilgang på for eksempel trykk og distribusjon på like vilkår, samtidig som man forhindrer utestengelse og misbruk av markeds-makt. Når den vertikale integrasjonen går veldig langt og et fåtall aktører kontrollerer helt avgjørende deler av

verdikjeden, er det også en sterkt medvirkende årsak til at nyetableringer uteblir. Nye aktører slipper ikke inn på markedet.»³⁶²

I sin utredning til arbeidsgruppen konkluderer Skogerbø (2012) med følgende: «NRK og Telenor er blant de medieaktørene som er sterkest vertikalt integrerte. Samtidig er dette aktører som er sterkt regulerte på hver sine kjerneområder. Utover dette har vertikal integrasjon mindre betydning og det er vanskelig å se at det bør utløse eierskapsregulering.»³⁶³

Kind og Sørgards (2011) rapport har som formål å drøfte virkninger av eierkonsentrasjon i mediemarkedene fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Argumentene trekker i retning av at vertikal integrasjon ikke bør reguleres i medieeierskapsloven. Rapporten oppsummerer med:

«Vi argumenterer for at vertikal integrasjon kan føre til bedre koordinering mellom de ulike leddene i den vertikale kjeden, og være gunstig både for mediebedriftene og for samfunnet. Det kan for eksempel bety at innholdet blir bedre tilpasset sluttbrukerne, og slik sett kan den type eierkonsentrasjon være gunstig for samfunnet. Problemet er imidlertid at økt eierkonsentrasjon i form av vertikal integrasjon kan føre til utestengelse av konkurrenter. Det beste virkemiddelet for å unngå dette er å sikre konkurranse på hvert enkelt ledd (unngå høy horisontal eierkonsentrasjon), for eksempel innen distribusjon. Dette vil svekke bedriftenes evne og vilje til å utestenge sine konkurrenter.»³⁶⁴

Kind og Sørgard skriver at det eneste eksemplet i Norge som de kjenner til der det har vært grepet inn mot mulig utestenging i et mediemarked, er Media Norge-saken, noe forfatterne påpeker kan antyde at en sjelden er bekymret for den type konkurranseskadelig atferd.³⁶⁵

Rapporten fra Econ Pöyry (2011) slår fast følgende:

«Fordelen med vertikal integrasjon er at det stimulerer til rasjonell innholdsdistribusjon. [...] Det kan selv-sagt oppstå koordineringsproblemer knyttet til vertikal integrasjon i medie-markedene. Hovedproblemet er at det kan føre til utestengning og vanskeliggjøre etablering i de ulike leddene i verdikjeden, med for sterk konsentrasjon av markeds-makt. Denne problemstillingen synes først og fremst relevant i forbindelse med at produsenter av innhold direkte eller indirekte kan eie flere ledd i verdikjeden. At en aktør er inne på samtlige deler av verdikjeden trenger forøvrig ikke i seg selv å være problematisk.»³⁶⁶

³⁵⁹ Telenors innspill til arbeidsgruppen av 17. januar 2012
³⁶⁰ MBLs innspill til arbeidsgruppen av 8. desember 2011
³⁶¹ NJs innspill til arbeidsgruppen av 8. desember 2011

³⁶² Dagbladets innspill til arbeidsgruppen av 17. januar 2012
³⁶³ Eli Skogerbø (2012): *Medievitenskaplig analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 5.4
³⁶⁴ Hans Jarle Kind og Lars Sørgaard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 7
³⁶⁵ Hans Jarle Kind og Lars Sørgaard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 6.2.4
³⁶⁶ Econ Pöyry (2011): *Faktisk analyse – vertikal integrasjon i mediemarkedene* pkt. 2.1.3

I de eksterne utredningene som arbeidsgruppen har hentet inn, trekker argumentasjonen således i all hovedsak mot at vertikal integrasjon ikke representerer et stort problem i medieeierskapssammenheng.

10.4.5. Konkurranselovens bestemmelser med relevans for vertikal integrasjon

10.4.5.1. Kontroll med foretakssammenslutninger

Den konkurranserettslige kontrollen med foretakssammenslutninger etter konkurranseloven omfatter vertikal integrasjon. Etter konkurranseloven § 16 skal Konkurransetilsynet «[...] gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål».

Dette er altså samme standard som benyttes ved horisontal integrasjon. Retningslinjene for ikke-horisontale fusjoner i EU³⁶⁷ peker på at vertikal integrasjon kan medføre at konkurrenter utestenges ved at de ikke får tilgang til innsatsfaktorer eller kunder. Problemet med tilgang til innsatsfaktorer oppstår hvis en vertikalt integrert aktør har markedsmakt i markedet for en innsatsfaktor, og nekter å tilby denne innsatsfaktoren til konkurrenter som trenger denne innsatsfaktoren for å konkurrere. Dette kan enten bety at konkurrenten utestenges fra markedet, eller må skaffe mindrevverdige eller mer kostbare innsatsfaktorer fra et annet sted. Problemet med tilgang til kunder oppstår hvis den vertikalt integrerte aktøren har markedsmakt i distribusjonsleddet, for eksempel ved å eie mesteparten av distribusjonskanalene. Dette kan enten hindre konkurrenter tilgang til markedet helt, eller vesentlig vanskeliggjøre eller fordyre tilgangen til markedet.

For at konkurrenter skal stenges ute må imidlertid den vertikalt integrerte aktøren både ha mulighet og insentiv til å stenge konkurrenter ute. Økonomisk forskning har vist at en vertikalt integrert aktør som har markedsmakt på ett nivå i verdikjeden, som hovedregel ikke har insentiver til å stenge konkurrenter i andre deler av verdikjeden ute. Dette fordi den vertikalt integrerte aktøren vil være tjent med å kunne oppnå noe av verdiøkningen som tilbys av konkurrerende tjenester. Det skal derfor helt spesielle forhold til for at det skal foreligge slike insentiver. En vertikalt integrert aktør kan ha et insentiv til å utestenge konkurrenter hvis aktøren er regulert i det markedet den har markedsmakt, slik at aktøren må hente inn gevinsten på andre nivåer i verdikjeden. Videre kan det tenkes at en aktør kan ønske å beskytte «primærmarkedet» sitt ved å stenge

konkurrenter ute. I Microsoft-saken T- 201/04³⁶⁸ var det for eksempel et moment at Microsoft kunne beskytte posisjonen sin innen markedet for operativsystemer, ved å hindre utviklingen av tjenester som gjorde det enklere for kundene å bytte operativsystem.

I tillegg til at vertikale transaksjoner kan vurderes direkte i fusjonskontrollen, nevnes at konkurransemyndighetene også vil vurdere vertikale effekter av horisontale fusjoner. For eksempel satte Konkurransetilsynet ved behandlingen av Media Norge-fusjonen, vilkår om at Media Norge AS måtte tilby eventuelle nye kunder å få trykket riks- og regionavisen på tilsvarende vilkår sammenliknet med øvrige kunder, slik at eventuelle nye kunder ikke ble stilt ugunstigere i forhold til pris, kvalitet og trykkeskillet. Dette under forutsetning av at trykkeriet hadde ledig trykkerkapasitet.³⁶⁹

10.4.5.2. Plikt til å gi tilgang etter konkurranseloven § 11

En forretningsnektelse kan utgjøre et misbruk av dominerende stilling etter konkurranselovens § 11. Dette innebærer at en tilbyder i noen tilfeller har en plikt til å gi andre aktører tilgang på sine fasiliteter. For at en slik plikt skal pålegges, må tilbyderen være dominerende. Videre må det være misbruk av den dominerende stillingen å ikke gi slik tilgang. Som utgangspunkt er terskelen høy for å konstatere et slikt misbruk.

Konkurranselovens § 11 er utformet etter EØS art. 54. Praksis fra EU-domstolen og EFTA domstolen er dermed relevant i tillegg til norsk rettspraksis på området. EU-domstolen har oppstilt fire vilkår³⁷⁰ for når man kan si at en forretningsnektelse utgjør et misbruk av dominerende stilling etter konkurranse-reglene.

Nødvendighet

Det første vilkåret knytter seg til nødvendigheten av tilgangen. Tilgangen må være absolutt nødvendig («indispensable»), det vil si at man ikke har reelle

367 Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings Official Journal C 265 of 18/10/2008

368 Microsoft ble av Kommisjonen i 2004 pålagt å gi sine konkurrenter de opplysninger som var nødvendige for at deres produkter kunne fungere sammen med Windows (interoperabilitet). Videre ble Microsoft pålagt å tilby en versjon av Windows uten Windows Media Player til PC-produsenter (unbundling). Kommisjonen mente at Microsoft misbrakte sin markedsmakt ved bevisst å begrense interoperabiliteten mellom Windows PC'er og servere som ikke hadde Microsofts operativsystem for slike servere, og ved å binde det konkurranseutsatte produktet Windows Media Player med selskapets dominerende operativsystem for PC'er, Windows. Kommisjonen mente den ulovlige atferden øket risikoen for at konkurransen på dette markedet kunne bli fjernet helt, og at konkurransen på markedet for media players kunne bli vesentlig svekket. EF-domstolen ved Førsteinstansretten opprettholdt i 2007 i all hovedsak Kommisjonens opprinnelige vedtak.

369 V2007-13 Media Norge

370 Sak C-7/97 Oscar Bronner v Mediaprint, premiss 41

eller potensielle alternativer tilgjengelig.³⁷¹ Testen av nødvendighet er objektiv, og ikke basert på forhold knyttet til den konkrete bedriften.³⁷²

Praksis fra EU-domstolen tyder videre på at terskelen skal settes noe forskjellig ettersom det gjelder et eksisterende kundeforhold eller et nytt kundeforhold.³⁷³ Det skal mindre til for at en tilgang anses å være nødvendig for en aktør med et allerede eksisterende avtaleforhold med den dominerende aktøren, enn for en aktør som er ny på markedet.

Risiko for å utelukke nedstrøms konkurranse

Det andre vilkåret går på at det må være en risiko for at all effektiv konkurranse blir utelukket ved nektelsen. Dette er særlig aktuelt ovenfor vertikalt integrerte selskaper da de har kontroll over flere forretningsledd, men det er ikke en forutsetning at aktøren er av en slik art. Det er tilstrekkelig at det kan påvises at den dominerende aktøren har en mulighet til å operere på flere vertikale nivåer.³⁷⁴

Vilkåret henger sammen med nødvendighetsvilkåret, da det er en forutsetning at tilgangen hos det dominerende selskap er nødvendig for at den andre aktøren kan konkurrere på det gitte markedet.³⁷⁵ Det er kun i slike situasjoner at konkurransen svekkes ved en nektelse. I tillegg må man se på den aktuelle konkurransesituasjonen i markedet. Det må avgjøres om nektelsen medfører en faktisk eller potensiell svekkelse av konkurransen på det aktuelle markedet.³⁷⁶ Her må det foretas en helhetsvurdering, der situasjonen ved forretningsnektelsen må vurderes mot situasjonen ved å pålegge en tilgangsplikt.

Nytt produkt forbrukeren vil ha

Det oppstilles også et vilkår om at nektelsen må hindre markedstilgang for et nytt eller forbedret produkt som forbrukerne potensielt ønsker.³⁷⁷ Dette henger sammen med at konkurransebegrensninger ikke skal skade forbrukerne. Vilkåret kan også oppfylles dersom den dominerende aktøren nekter å gi tilgang til en innsatsfaktor som kan brukes til utvikling av endrede eller forbedrede produkter.³⁷⁸

Et nytt produkt må representere en endring i forhold til eksisterende tilbud. Dette kan også uttrykkes som at et vesentlig antall kunder må se på det eksisterende produktet som mangelfullt, fordi produktet mangler det som det nye produktet kan tilby. Dersom dette er tilfellet, vil konkurransen på markedet svekkes om

produktet ikke tilbys i markedet og forbrukerne blir skadelidende. Terskelen for hva som er et nytt produkt kan variere, og må vurderes konkret.

Ikke legitim begrunnelse

Dette vilkåret henger sammen med at det finnes legitime formål som kan begrunne en ellers utilbørlig handling. Det typiske er at forretningsnektelsen begrunnes i effektivitetshensyn, kvalitetshensyn, sikkerhet og lignende. Slike argumenter må veies mot den eventuelle skaden for forbrukerne og konkurransen, og her ligger et proporsjonalitetskrav. Det er det dominerende selskapet som har bevisbyrden for at slike omstendigheter er til stede.

10.4.5.3. Forskriftshjemmelen i konkurranselovens § 14

Det følger av konkurranseloven § 14 at Fornyings- og administrasjonsdepartementet ved forskrift kan gripe inn mot konkurransebegrensende atferd i markedet. Begrunnelsen for bestemmelsen er blant annet at det kan tenkes tilfeller hvor konkurranselovens forbudsbestemmelser ikke kan benyttes, men hvor det likevel anses å være behov for en generell regulering av et marked. Bestemmelsen kan også anvendes i markeder der et foretak bryter konkurranseloven § 11, og flere andre aktører nytter samme konkurransebegrensende forretningsmetoder uten å rammes av forbudene, fordi de ikke har en dominerende posisjon i markedet.

Vilkårene for å vedta en forskrift i henhold til konkurranseloven § 14, er for det første at det bare kan gripes inn mot atferd som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med konkurranselovens formål. For det andre må en slik forskrift være nødvendig for å fremme konkurransen i markedene. Bestemmelsen har blitt benyttet ved flere anledninger, og særlig kjent er antagelig forskriften om forbud mot bonusprogram i norsk luftfart FOR 2007-06-20 nr. 684.

I forbindelse med behandlingen av Media Norge-fusjonen i 2007, ble det fokus på at rubrikkannonsering av boligannonser på Internett utgjorde et eget relevant marked, og at nettportalene hadde en helt unik stilling for personer som skal selge og kjøpe bolig. De største portalene finn.no, zett.no og ny.no nektet imidlertid andre enn eiendomsmeglere og advokater med tillatelse til å drive eiendomsmegling, å annonsere boligeiendommer for salg.

Konkurransemyndighetene hadde i flere saker behandlet klager på nettportalenes praksis, men fant ikke konkurranseloven § 10 eller § 11 anvendelige. Konkurransemyndighetene var uansett av den oppfatning at praksisen med utestenging kunne være egnet til å begrense konkurransen i markedene for tjenester tilknyttet kjøp og salg av boligeiendom. En viktig konkurransemessig effekt av nettportalenes utestenging ble ansett å være at det kvalitetsmessige gapet mellom aktører med tillatelse til å drive eien-

371 Sak C-7/97 Oscar Bronner v Mediaprint, premiss 45-46

372 Sak C-7/97 Oscar Bronner v Mediaprint – opprettholdes i sak C-418/01 IMS Health v NDC Health, premiss 28-30

373 Forente saker 6/73 og 7/73 Istituto Chemioterapico Italiano og Commercial Solvents Corporation v Commission

374 Forente saker 6/73 og 7/73 Istituto Chemioterapico Italiano og Commercial Solvents Corporation v Commission, premiss 25

375 Sak C-241/91 RTE og ITP (Magill) v Commission, premiss 56

376 Sak C-7/97 Oscar Bronner v Mediaprint, premiss 38

377 Sak C-241/91 RTE og ITP (Magill) v Commission, premiss 54

378 Sak T-201/04 Microsoft v Commission, premiss 647.

domsmegling og de som ikke hadde slik tillatelse, var økende. Nettportalenes praksis ble også ansett å utgjøre en etableringshindring for nye aktører som ikke hadde tillatelse til å drive eiendomsmegling.

Fornying- og administrasjonsdepartementet vedtok på denne bakgrunn FOR 2009-09-09 nr. 1169 som omfatter foretak som tilbyr boligannonsering på Internett. Det fremgår av forskriften at slike foretak skal gi tilgang på ikke-diskriminerende vilkår, som vil innebære at tilbydere av boligannonsering på Internett forbyr å tilby ulike vilkår overfor ulike kundegrupper, eksempelvis mellom de som har tillatelse til å drive eiendomsmegling og de som ikke har slik tillatelse.

10.4.6. Ekomlovens bestemmelser med relevans for vertikal integrasjon

Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU).³⁷⁹ Direktivene er implementert i norsk rett gjennom ekomloven med tilhørende forskrifter, herunder forskrift 16. februar 2004 nr. 401 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).³⁸⁰

Implementeringen av et nytt regulatorisk rammeverk førte til at det saklige virkeområdet for reguleringen ble utvidet sammenlignet med tidligere gjeldende telelov. Internett og ulike kringkastingnett faller innenfor lovens saklige virkeområde, jf. ekomloven § 1-2. Det kan i denne sammenheng vises til rammedirektivet artikkel 2 bokstav a, hvor *elektronisk kommunikasjonsnett* defineres som «[...] overføringssystemer [...] som gjør det mulig å overføre signaler via kabel, via radio, optisk eller ved hjelp av andre elektromagnetiske midler, [...] herunder Internett [...], nett som brukes til kringkasting over radio eller fjernsyn samt kabelfjernsynsnett, [...]»³⁸¹

I tillegg til å legge til rette for overgang fra et tidligere regulert monopolmarked til et marked med konkurranse, skal rammeverket for elektronisk kommunikasjon legge til rette for konsistent og teknologinøytral regulering av elektroniske kommunikasjonsnett og tjenester på tvers av ulike sektorer.

Av hensyn til etter hvert å kunne overlate området til generell konkurranseregulering, hjemler ekomloven en rekke særlige tiltak for å legge til rette for

utvikling av konkurranse på området for elektronisk kommunikasjon. Det kan i denne sammenheng spesielt vises til bestemmelsene i ekomlovens kapittel 3 og 4.

Kapittel 3 inneholder regler om sterk markedsstilling, mens kapittel 4 inneholder bestemmelser om tilgang mv. Gangen i gjeldende regulering er at før anvendelse av sektorspesifikke tiltak som er hjemlet i lovens kapittel 4, må myndighetene foreta en nærmere analyse av de forhåndsdefinerte produkt- og tjenestemarkedene på området, for å fastslå hvorvidt noen av aktørene i vedkommende marked kan sies å være tilbyder med sterk markedsstilling. Etter ekomloven § 3-1 har tilbyder sterk markedsstilling i et marked når denne «[...] alene eller sammen med andre har økonomisk styrke i et relevant marked som gjør at tilbyder i stor grad kan opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere».

Dersom analysen viser tilstedeværelse av tilbyder med sterk markedsstilling, skal vedkommende tilbyder pålegges et eller flere sektorspesifikke tiltak som kan bidra til utvikling av konkurransen i vedkommende marked, jf. ekomloven § 3-4. Et eksempel er innenfor mobiltelefoni, hvor Telenor har vært pålagt å gi andre tjenesteleverandører tilgang til sitt mobilnett på ikke-diskriminerende vilkår (tidligere marked 15).

Post- og teletilsynet vurderte i 2006 om det var grunnlag for å pålegge sektorspesifikk konkurranseregulering i de norske kringkastingmarkedene. Markedsanalysen gjaldt det forhåndsdefinerte grossistmarkedet for overføringstjenester for kringkasting, og markedet for levering av kringkastingssinnhold til sluttbruker (marked 18). Post- og teletilsynet kom imidlertid til at vilkårene for sektorspesifikk regulering ikke var oppfylt:

«I markedene for riksdekkende radio og riksdekkende fjernsyn i bakkenett har PT konstatert at begge markedene er preget av høye og varige etableringshindringer, og at markedene ikke har egenskaper som gjør at de beveger seg mot virksom konkurranse i løpet av de to til tre neste årene. Det siste ex ante-kriteriet er et spørsmål om hvorvidt de potensielle konkurranseproblemene i markedet i tilstrekkelig grad kan håndteres av den alminnelige konkurranseretten.

I markedene for overføringstjenester for både radio- og fjernsynskringkasting er tilbyder og etterspørter gjensidig avhengig av hverandre. Dette har bidratt til at forhandlingssituasjonen mellom partene har vært stabil over tid. Markedene har hittil fungert godt uten forhåndsregulering, og aktørene har uttrykt at de ønsker at videre utvikling i både radio- og fjernsynsmarkedet skal reguleres av markedet selv i tråd med kommersielle vurderinger. PT oppfatter at markedet regulerer seg selv i stor grad, kontraktene er langvarige og beho-

379 Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive); Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive); Directive 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive); Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive); Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

380 Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)

381 Oversatt til norsk i St.prp. nr. 59 (2003-2004) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger nr. 79/2003 og nr. 80/2003 av 20. juni 2003 og nr. 11/2004 av 6. februar 2004 om innlemmelse av direktiver på området for elektronisk kommunikasjon vedlegg 6.

vet for hyppige inngrep er ikke til stede. Markedet har dessuten den alminnelige konkurranseretten å støtte seg til dersom inngrep skulle etterspørres.

PT har på denne bakgrunn kommet til at konkurranseretten er et tilstrekkelig rettsgrunnlag for å ivareta de hensyn som den sektorspesifikke ex ante-reguleringen er ment å adressere i disse markedene. Heller ikke markedet for overføringstjenester for kringkasting i kabel-TV-nett oppfyller alle vilkårene for sektorspesifikk forhåndsregulering. Det antas å være forholdsvis høye etableringshindringer i forbindelse med utbygging av nye kabelnett, men etter PTs syn beveger markedet seg mot virksom konkurranse.»³⁸²

Avgjørelsen ble ikke påklaget. EU-kommisjonen har senere fjernet marked 18 fra listen over relevante markeder for sektorspesifikk (ex ante) regulering i medhold av ekomloven.

Ekomloven § 4-3 har også en generell bestemmelse som pålegger tilbydere av såkalte adgangskontrolltjenester for digital radio og fjernsyn til å gi innholdsleverandører tilgang. Denne skiller seg fra øvrige bestemmelser i kapittel 4 ved at den omfatter alle tilbydere av adgangskontrolltjenester, uavhengig av om tilbyder har sterk markedsstilling eller ikke. Vilråene for tilgang skal være objektive, rimelige, ikke-diskriminerende, bygge på saklige kriterier og være offentlig tilgjengelige. Videre åpnes det i bestemmelsen for at samme krav kan pålegges tilbydere av andre funksjoner som kan begrense tilgangen til digital radio og fjernsyn, f.eks. API og elektroniske programguider (EPG).³⁸³ Anledningen til å gi slike pålegg har etter det arbeidsgruppen kjenner til ikke vært benyttet.

Det vises også til ekomlovens bestemmelser om frekvensforvaltning og tildeling av frekvenstillatelse, jf. ekomloven kapittel 6. I tillegg til å sørge for effektiv ressursutnyttelse, har reglene til formål å legge til rette for utvikling av virksom konkurranse. Ved utlysningen og tildelingen av frekvenstillatelse for etablering og drift av digitalt bakkenett i Norge ble det lagt vekt på hvordan konsesjonæren ville sikre tilgang for kringkastere i nettet, og dermed motvirke at søkeren Norges Televisjon AS kunne misbruke posisjonen til å utestenge andre kanaler enn eiernes kanaler i nettet.³⁸⁴

10.4.7. Prinsippene for nettnøytralitet

Post- og teletilsynet har sammen med aktører i Internettmarkedet, både nettoperatører og innholdsleverandører, utviklet et sett av prinsipper for nettnøytralitet. Bakgrunnen for arbeidet er Internettets stadig

viktigere betydning i samfunnet, herunder pågående diskusjon nasjonalt og internasjonalt om hvorvidt dette nettet fungerer nøytralt, dvs. utgjør en åpen og ikke-diskriminerende plattform for alle former for kommunikasjon og innholdsdistribusjon. Post- og teletilsynets prinsipper for nettnøytralitet er kort oppsummert:

1. «Internettbrukerne har rett til Internettilknytning med spesifisert kapasitet og kvalitet
2. Internettbrukerne har rett til en Internettilknytning som gir adgang til
 - Å hente og levere innhold etter eget ønske
 - Å bruke tjenester og applikasjoner etter eget ønske
 - Å koble til utstyr og bruke programvare som ikke skader nettverket, etter eget ønske
3. Internettbrukerne har rett til Internettilknytning fri for diskriminering med hensyn til applikasjonstype, tjenestetype, innholdstype og hvem som er avsender og mottaker.»³⁸⁵

Av relevans for spørsmålet om vertikal integrasjon er det tredje prinsippet, som poengterer at i den grad flaskehals oppstår på Internett, skal trafikk fra de ulike brukerne og leverandørene håndteres på en ikke-diskriminerende måte. En viss grad av prioritering og trafikkstyring vil imidlertid være tillatt, og prinsippene vil heller ikke være til hinder for at ISP-er tilbyr Quality of Service på utvalgte tjenester. Brukeren skal imidlertid kunne velge en tilknytning hvor trafikken ikke er prioritert.

EU har foreløpig ikke sett behov for å vedta særskilt regulering for ivaretagelse av nettets nøytralitet, men la i forbindelse med regelverksoppdateringen i 2009 til grunn at regelverket for elektronisk kommunikasjon hjemlet nødvendige virkemidler for å sikre dette.³⁸⁶ Nettnøytralitet står likevel på dagsorden i EU, og EU-kommisjonen gjennomførte høsten 2011 høring av Melding om åpent Internett og nettnøytralitet. jf. COM(2011)222. Parallelt med dette har BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) med bakgrunn i EUs oppfatning om at gjeldende regelverk hjemler nødvendige virkemidler, igangsatt et arbeid med å utvikle retningslinjer for hvordan regulatoriske myndigheter nasjonalt best mulig kan sikre nettnøytralitet og transparens.³⁸⁷

10.4.8. Åndsverklovens bestemmelser med relevans for vertikal integrasjon

Åndsverkloven (åvl.) inneholder særbestemmelser om samtidig og uendret videresending (i tråd) av opprinnelig trådløs kringkastingssending, jf. åvl. §§ 34 og 45a fjerde ledd, jf. § 36. Bestemmelsene sikrer kabel-TV-distributører tilgang til kringkastingssendinger og rettighetshaverne vederlag for

382 Jf. Post- og teletilsynets analyse 20.11.2006: «Analyse av grossistmarkedet for overføringstjenester for kringkasting, for levering av kringkastingsinnhold til sluttbruker».

383 Jf. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) Om lov om elektronisk kommunikasjon pkt. 16

384 Jf. Konsesjon for opprettelse og drift av et digitalt trådløst bakkebasert senderanlegg for kringkasting og tillatelse til bruk av frekvenser i 470-790 MHz båndet for etablering av et elektronisk kommunikasjonsnett basert på DTT teknologi, tildelt ved kgl.res. 2. juni 2006, punkt 4.8

385 http://www.npt.no/ikbViewer/Content/110157/Om_nettnoytralitet_v2.pdf

386 Endringsdirektiv 2009/140/EU

387 http://www.erg.eu.int/doc/berec/consultation_draft_guidelines.pdf

slik videresending. Det antas at bestemmelsene ikke kommer til anvendelse ved distribusjon av TV-sendinger på Internett. Uten en kollektiv avtalelisens eller subsidær nemndslisens som for tradisjonell kabel-TV, vil distributører være avhengige av å forhandle individuelle avtaler med kringkasterne og eventuelt andre rettighetshavere, for å sikre seg rett til distribusjon på Internett. Det kan således argumenteres for at rettighetshaver har en sterkere stilling i forhold til distributørene ved distribusjon på Internett, enn ved tradisjonell kabel-TV-distribusjon. Hvorvidt rettighetshavere velger å inngå avtale med tradisjonelle kabel-TV-distributører om distribusjon på Internett på liknende måte som ved tradisjonell kabel-TV-distribusjon, eller i stedet velger å prioritere nye distribusjonsformer, gjenstår å se.

10.4.9. Konesjonsbestemmelser med relevans for vertikal integrasjon

10.4.9.1 NTV/RiksTV

I det digitale bakkenettet for fjernsyn er NTV eneste operatør og RiksTV eneste tilbyder av betal-TV. Et sentralt mål bak utbyggingen av det digitale bakkenettet har vært å sikre befolkningen et bredt og variert fjernsynstilbud. Konesjonen av 2. juni 2006 inneholder flere generelle bestemmelser som berører denne målsettingen, blant annet formidlingsplikt for allmennkringkastere og vilkår for lokal-TV/åpen kanal og adgang til å gi bestemmelser om brukerstyring. Videre er det inntatt bestemmelser som skal hindre misbruk av NTV og RiksTVs posisjon.

Konesjonens punkt 4.8 første ledd om konkurransemessige vilkår er mest sentralt i denne sammenhengen: «NTV skal gi alle kringkasterne som ønsker det tilbud om formidling i bakkenettet på ikke-diskriminerende vilkår. Det skal fastsettes objektive utvelgelseskriterier for det tilfelle at etterspørselen fra kanalene overstiger den kapasitet som er tilgjengelig.» I den opprinnelige versjonen av konesjonen, fastsatte 4.8 andre ledd at NTV skulle tilby kapasitet for en konkurrerende tilbyder etter slukkingen av det analoge nettet. Etter søknad fra NTV ble dette vilkåret fjernet fra konesjonen 8. juli 2009. Myndighetene la avgjørende vekt på betydningen av at bakkenettplattformen skulle være konkurransedyktig overfor andre distribusjonsplattformer, og at en intern konkurranse mellom flere distributører i bakkenettet ville gjøre det vanskelig å få lønnsomhet på plattformen.³⁸⁸

10.4.10. Andre lands regulering på området

Mediespesifikk regulering av vertikal integrasjon synes lite utbredt i Europa. Mediamonitor-rapporten (2011)³⁸⁹ fra det nederlandske medietilsynet, som blant annet gjennomgår eierskapsregulering i

Nederland, Belgia, Frankrike, Tyskland, Italia, Spania, Sverige og Storbritannia, fokuserer i liten grad på vertikal integrasjon i mediesektoren. Det framgår heller ikke av rapporten at noen av disse åtte landene regulerer vertikal integrasjon gjennom egen medieeierskapslovgivning.

I landrapportene til den såkalte *Indikatorundersøkelsen* (2009)³⁹⁰ som ble laget på oppdrag for EU-kommisjonen, gjennomgås regler for medieeierskap i de enkelte medlemslandene i tabell 6 «Pluralism of ownership control». I rapportene som gjelder hhv. Italia, Østerrike, Tsjekkia, Ungarn,³⁹¹ Slovakia og Slovenia er det under pkt. 6.1.2.3. «Vertical integration with networks» angitt at det eksisterer visse bestemmelser.

For Italias del er det beskrevet visse begrensninger for konesjonsinnehavere til nett:

«Pursuant to the Law 66/2001 and the resolution no. 109/07/CONS of the Authority for Communications (AGCOM), network operators that have more than one analogue licence must reserve 40% of the transmission capacity in their digital multiplexes for third party content providers on transparent and non-discriminatory terms.»³⁹²

Østerrike har begrensninger for eierskap i lokal fjernsyn dersom man samtidig eier kabelselskap som dekker en større andel av befolkningen nasjonalt:

«A media owner shall be precluded from providing non-nationwide terrestrial television if he exceeds the below ranges or levels of coverage in the respective coverage areas in more than one of the listed markets:

1. *terrestrial radio programs (more than a range of 30% in the coverage area),*
2. *daily press (more than a range of 30% in the coverage area),*
3. *weekly press (more than a range of 30% of the coverage area),*
4. *cable network (more than level of coverage of 30% of the population by means of cable networks on the national territory).»³⁹³*

388 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/pressemelder/pressemeldinger/2009/nye-vilkar-for-det-digitale-bakkenettet.html?id=571013>

389 Commissariaat voor de Media (2011): *Mediamonitor. The Dutch Media in 2010*, <http://www.mediamonitor.nl/dsresource?objectid=11689&type=org>

390 Katholieke Universiteit Leuven et al. (2009): *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-based Approach*; http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/country_rep/index_en.htm

391 Ettersom det er kommet en ny medielov i Ungarn i 2011, er bestemmelsen utelatt her.

392 Katholieke Universiteit Leuven et al. (2009): *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-based Approach*; http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/country_rep/index_en.htm

393 Art.11 (3) PrTV-G, jf. Katholieke Universiteit Leuven et al. (2009): *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-based Approach*; http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/country_rep/index_en.htm

Tsjekkia har følgende bestemmelse: «No programme network may cover by radio or TV broadcasting more than 70% of the total population of the Czech Republic, counted on the basis of the information from the last population census.»³⁹⁴ For Slovakia gjelder følgende begrensning for kringkastere: «The broadcasters may develop a programme network to an extent allowing that it is received by maximum 50% of total population.»³⁹⁵

I Slovenia er det satt begrensninger på hvorvidt telekommunikasjonsoperatører samtidig har anledning til å drive kringkasting og reklamevirksomhet:

*«An operator that provides telecommunications services specified in Article 111 of the present act or in the act governing telecommunications may not be the publisher of a radio or television station, and may not disseminate programming or advertising, unless the licence for performing radio or television activities specified in Article 105 of the present act is obtained.»*³⁹⁶

Videre viser gjennomgangen av disse landrapporene at det i Storbritannia, Italia, Tyskland, Bulgaria og Slovenia er restriksjoner når det gjelder «Integration with advertising sector», mens Hellas har restriksjoner på «Integration with other (e.g. energy) sectors».

10.4.11. Arbeidsgruppens vurdering av spørsmålet om regulering av vertikal integrasjon

Innledningsvis kan det slås fast at motivasjonen knyttet til vertikal integrasjon og vertikale avtaler i de fleste tilfeller er knyttet til å realisere effektivitetsgevinster.³⁹⁷

Vertikal integrasjon kan likevel i noen situasjoner også ha negative velferdseffekter, ved at aktører stenges ute og at konkurransesituasjonen i marke-

det derved reduseres. Etter det gruppen er kjent med, finnes det få empiriske undersøkelser som vurderer dette i en mediesammenheng.³⁹⁸

Det naturlige utgangspunktet for å vurdere behovet for særskilt regulering av vertikal integrasjon i mediemarkedet, er om det er vesentlige hensyn som ikke ivaretas gjennom eksisterende regulering. Dette gjelder særlig konkurranseloven og ekomloven.

Konkurranseloven og medieeierskapsloven har ikke sammenfallende formål. Et spørsmål er likevel om konkurranselovens formål fanger opp de hensynene som taler for å regulere vertikal integrasjon etter medieeierskapsloven. Konkurranseloven skal maksimere samfunnsøkonomisk lønnsomhet (velferd). Konkurransetilsynet skal således inkludere ulike former for eksterne virkninger i sin analyse av foretakssammenslutninger. En konkurranseanalyse skal dermed i prinsippet kunne ta hensyn til at en foretakssammenslutning eksempelvis øker faren for at eieren med kontroll over en dominerende mediebedrift, kan ha mulighet til informasjonsvridning basert på for eksempel en ideologisk agenda. Slike informasjonsvridninger er diskutert både i Kind og Sørgard (2011) *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* og Skogerbø (2012) *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse*.

I praksis vil imidlertid pluralisme og ytringsfrihet være verdier som er vanskelig å måle i en samfunnsøkonomisk velferdsanalyse. Dette vil i så fall øke behovet for en egen medieeierskapsregulering ut over kontrollen etter konkurranseloven. Et eksempel vil kunne være muligheten til å ta hensyn til at en dominerende aktør i fremtiden, vil kunne ønske å avvike fra rent profittmaksimerende atferd ved å foreta informasjonsvridning basert på en ideologisk agenda. Kontroll over en distribusjonskanal kan da være et verktøy for å stenge konkurrenter ute, selv om dette ikke ville vært lønnsomt fra et rent profittmaksimerende perspektiv. Dersom den som kontrollerer innsatsfaktoren eller distribusjonskanalen, ut fra andre hensyn enn å maksimere profitt, har en interesse i at visse typer meninger ikke distribueres, så vil det dermed være en betydelig risiko for at dette ikke fanges opp fullt ut av konkurransereglene. I anvendelsen av konkurransereglene legges det som hovedregel til grunn at aktørenes målsetting er å maksimere profitt. En hovedforskjell ligger også i at medieeierskapslovens formål om å sikre ytringsfriheten og de reelle ytringsmuligheter, kan sies å ha

394 Art. 57 Broadcasting Act 2001, jf. Katholieke Universiteit Leuven et.al. (2009): *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-based Approach*; http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/country_rep/index_en.htm

395 Art. 42 (4) Act No. 308/2000 Coll. of 14th September, 2000 on Broadcasting and Retransmission and on Amendments of Act No. 195/2000 Coll. On Telecommunications, jf. Katholieke Universiteit Leuven et.al. (2009): *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-based Approach*; http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/country_rep/index_en.htm

396 Art. 61 Mass Media Act, jf. Katholieke Universiteit Leuven et.al. (2009): *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-based Approach*; http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/country_rep/index_en.htm

397 Hans Jarle Kind og Lars Sørgard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 6.2.1: «Følgelig ser vi at økt eierkonsentrasjon i betydningen erverv av bedrifter på ulike ledd i produksjonsprosessen (vertikalt) har en helt annen og ofte mindre problematisk virkning i et samfunnsøkonomisk perspektiv enn et erverv mellom bedrifter på samme ledd i distribusjonskjeden (horisontalt). For det første er det typisk slik at et vertikalt erverv, i motsetning til et horisontalt erverv, ikke fører til et tap av direkte konkurranse i det samme relevante marked. For det andre er det, som forklart over, et potensial for gevinster i form av koordinering internt i kjeden. Følgelig er det et helt annet potensial for et effektivitetsforsvar ved den type erverv enn ved horisontale erverv.»

398 Hans Jarle Kind og Lars Sørgard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 6.2.4: «Det finnes kun få empiriske studier av mulige utestengende virkninger av vertikal integrasjon. I en nylig studie ser imidlertid DellaVigna og Kennedy (2011) på mulige konsekvenser av vertikal integrasjon mellom avis-konsern og filmstudioer. De analyserer blant annet News Corps oppkjøp av Dow Jones & Company, som innebar at Murdoch-konsernet News Corp. eide både aviser (som Wall Street Journal) og studioer for filmproduksjon (20th Century Fox). Spørsmålet DellaVigna og Kennedy stiller, er hvorvidt dette førte til at 20th Century Fox fikk en mer fordelaktig omtale, som i neste omgang kunne bidra til flere besøkende på deres filmer. De benytter et omfattende datamateriale (500.000 anmeldelser), men finner i liten grad at de selskapene som er vertikalt integrert foretar en slik vridning i sin omtale av egne filmer.»

et mer langsiktig perspektiv enn konkurranseloven. Medieeierskapsloven skal være en forsikring mot at strukturer som vurderes som uheldige blant annet med hensyn til å sikre ytringsfrihet, kan oppstå i fremtiden og da relativt langt inn i fremtiden.

En annen forskjell mellom konkurranseloven og medieeierskapsloven er at det er et særlig behov for armlengdes avstand fra lovgiver i saker knyttet til medieeierskap. Klageordningen etter konkurranseloven innebærer at det overordnede departement både foretar faglig og politisk overprøving. Dette er ikke forenlig med medieeierskapslovens formål.

I tillegg til den direkte kontrollen med vertikal integrasjon, vil arbeidsgruppen påpeke at utestenging av konkurrenter i de tilfellene det er skadelig for konkurransen, kan rammes av forbudet mot misbruk av dominerende stilling etter konkurranseloven § 11. Vilkårene er strenge, men en dominerende aktør vil kunne være avskåret fra å nekte å gjøre forretninger med andre aktører og plikter i visse tilfeller å gi konkurrenter tilgang til sine innsatsfaktorer. Et eksempel på dette er den nevnte Microsoft-saken fra EU, der Microsoft ble pålagt å gi interoperabilitetsinformasjon til andre aktører. Videre måtte Microsoft gjennomføre tiltak for å gjøre det lettere for tilbydere av alternative nettlesere og medieavspillere å levere konkurrerende tjenester på Microsoft sin plattform. Det påpekes også at konkurransemyndighetene har mulighet for å forskriftsregulere konkurransefremmende tiltak, jf. konkurranseloven § 14. Det vises her for eksempel til saken hvor det ble gitt en forskrift for å gi private tilgang til boligannonsering på nettportalene. Konkurranselovens mulighet til å gripe inn i ettertid, kan redusere nødvendigheten av å gripe inn mot vertikal integrasjon i forkant.

Det er en korrelasjon mellom de hensynene som ivaretas gjennom kontroll med vertikale forhold etter konkurranseloven, og hensynet til mediemangfold og ytringsfrihet. Den konkurranserettslige kontrollen med vertikal integrasjon er imidlertid ikke tilstrekkelig til å ivareta hensynet til ytringsfrihet og mediemangfold. Spørsmålet blir derfor om den konkurranserettslige kontrollen og øvrige reguleringer blant annet i ekomloven, likevel er tilstrekkelige til å ivareta problemstillinger knyttet til vertikal integrasjon i så stor grad at det ikke er behov for egen regulering av vertikale forhold etter medieeierskapsloven.

Konkurranselovens regler er supplert av de sektorspesifikke markedsreguleringene i ekomloven dersom det dreier seg om elektroniske distribusjonsnett. Som vist ovenfor er det flere av reglene i ekomloven som kan anvendes, og også i noen grad har vært anvendt, for å sikre tilgang til nett. Selv om disse virkemidlene i første rekke skal sikre konkurransen, vil de også kunne være egnet til å ivareta mediemangfold og ytringsfrihet. For kringkastings-

nett kan bestemmelser om rett til tilgang legges inn i konsesjoner, slik som for eksempel i NTVs konsesjon for det digitale bakkenettet. Når det gjelder kringkastingsmarkedet nevnes for øvrig at Post- og teletilsynet har ansett konkurranseloven som tilstrekkelig til å ivareta konkurransen i dette markedet. Post- og teletilsynet har videre utviklet prinsipper for nettnøytralitet (på Internett) i samarbeid med aktørene i bransjen. Samlet sett tilsier dette at kritiske flaskehalsen i elektroniske distribusjonsnett allerede er regulert.

Arbeidsgruppen bemerker at den teknologiske utviklingen i mediemarkedene, og spesielt muligheten til å distribuere innhold over Internett, reduserer flaskehalsen i form av tilgang til distribusjonsnett. De tradisjonelle portvaktene, som kringkastingsnettene, kan dermed antas å få en mindre sentral rolle, og behovet for å regulere vertikal integrasjon kan sies å bli redusert som følge av dette. Det kan imidlertid uansett ikke utelukkes at utviklingen medfører nye flaskehalsen. I tillegg til det generelle utgangspunktet om at det bør utvises varsomhet mot inngrep i vertikale erverv, mener arbeidsgruppen at en bør utvise særlig varsomhet med inngrep i dynamiske og innovative markeder. Arbeidsgruppen 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.

Arbeidsgruppen er derfor av den oppfatning at det ikke er formålstjenlig med en særskilt regulering av vertikal integrasjon i mediemarkedene, sett i lys av både behovet for og kostnadene ved en slik regulering. I dagens situasjon vil en egen regulering av vertikal integrasjon etter medieeierskapsloven, ha lite å tilføye til allerede eksisterende reguleringer etter konkurranseloven og ekomregelverket. Det er først og fremst den horisontale eierkonsentrasjonen som kan vekke bekymring og som bør kunne utløse eierskapsregulering. Arbeidsgruppen vil imidlertid peke 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 vir-

keområde.³⁹⁹ Hvis en aktør er vertikal 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 i forhold til å stenge konkurrenter ute.

Arbeidsgruppen vil endelig bemerke 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 ikke drøftet inngående om medieeierskapsloven burde hatt en tilsvarende inngrepshjemmel. Som et utgangspunkt vil gruppen mene 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.

10.5. Markedsinndeling

Mediemarkedet på nasjonalt plan er i dag delt inn egne markeder for dagspresse, fjernsyn og radio. Betydelig eierstilling i de nasjonale mediemarkedene foreligger normalt dersom overtakelse av en eierandel fører til at erververen har eller får kontroll med 1/3 av oppslutningen innenfor det enkelte marked. Medietilsynet beregner andelen i mediemarkedene på bakgrunn av opplagstall for dagspressen, lytter-tall for radio og seertall for fjernsyn, som innhentes årlig.

Mandatet peker på at det er grunn til å stille spørsmål om lovens reguleringsmodell er tilstrekkelig tilpasset dagens medievirkelighet. Bakgrunnen er blant annet at de tre markedene som reguleres i loven, glir over i hverandre på elektroniske plattformer som Internett og mobil.

10.5.1. Et samlet marked for ytringer?

Et spørsmål er om det kan og bør anlegges en tilnærming i loven som i større grad ser hen til et samlet marked for «meningsbærende medier».

Som omtalt i kapittel 5.5.3, ga Kultur- og kirke departementet i Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i*

dagspresse og kringkasting uttrykk for at en mer integrert modell for regulering av medieeierskap ideelt sett hadde vært ønskelig:

«Eigarskap innanfor ulike mediemarknader bør i størst mogleg grad sjåast i samanheng. Det ideelle hadde difor vore ein modell der påverknadskrafta over publikum kunne målast uavhengig av medium. Dette føreset at marknadsmakt innanfor ulike mediemarknader kan summerast til eitt samla prosenttal som dekkjer heile mediesektoren. Storbritannia har vurdert dette, men funne at det følgjer store praktiske problem med ein slik modell som dei kallar «share of voice».⁴⁰⁰

Departementet gikk på denne bakgrunn isteden inn for en sektorinndeling av de ulike mediemarkedene.

Arbeidsgruppen har gjennom sine undersøkelser og høringsrunder med aktørene i mediesektoren, fått innspill som bekrefter den tendens som påpekes av departementet i gruppens mandat. For eksempel tar MBL og Schibsted til orde for at det blir stadig vanskeligere å behandle mediene sektorvis og se hver publiseringsplattform for seg. Også Edda Media mener det ikke er hensiktsmessig å dele markedet i flere atskilte markeder, siden disse i stigende grad smelter sammen. Det kan her også vises til at A-pressen i fullstendig melding inngitt til Konkurransetilsynet 14. januar 2012 skriver:

«Melders oppfatning er at nyhetsformidling på nett inngår i samme relevante marked som nyhetsformidling i papiravis. Det skyldes at konkurranseflaten er så omfattende, og substitusjonen så nærliggende, at det gir liten mening å holde nett og papiravis separat. Nedgangen i avisopplaget i Norge de senere år skyldes nettopp at stadig flere dropper papiravisene til fordel for nyheter på Internett.

Foruten nyheter på Internett vil det være substitusjonsmuligheter mellom aviser og TV og radio, som alle tilbyr oppdaterte nyheter.»⁴⁰¹

I en rapport om eierskapskonsentrasjon, fokuserer de nederlandske mediereguleringsmyndighetene på betydningen av innhold framfor plattform i sin oppsummering av problemstillingen:

«The traditional mindset of defining media in terms of medium types no longer provides an appropriate perspective on the media landscape. In response to these developments, rules and regulations have to be adapted to today's situation. [...] In other words, instead of distribution technique and supplier, content and user are becoming increasingly important and are expected to become even more so in the near future.»⁴⁰²

³⁹⁹ Det fremkommer for øvrig av Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.4 at «[d]epartementet vil imidlertid understreke at denne avgrensningen mot elektroniske medier og vertikal integrasjon kun betyr at selve inngrepsfullmakten ikke kan benyttes mot slike. Det er ingen ting i veien for at tilsynsorganet kan tillegge eierkontroll over slike medier vekt i en vurdering av erverv av dagspresse- eller kringkastingsforetak. Departementet vil tvert imot presisere at dersom en aktør som erverver en avis eller et kringkastingsforetak også har eierandeler i et meningsbærende elektronisk medium eller i et produksjonsselskap, så bør dette tillegges vekt ved tilsynsorganets vurdering.»

⁴⁰⁰ Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4.4.2

⁴⁰¹ Fullstendig melding til Konkurransetilsynet vedr. A-pressen AS sitt kjøp av Mecom Europe AS (Edda Media AS) av 14. januar 2012

⁴⁰² Commissariaat voor de Media (2011): *Mediamonitor. The Dutch Media in 2010* pkt. 8

Tankegangen her er at eierskapskonsentrasjon bør måles innenfor de medier som er mest betydningsfulle for opinionsdanningen, uavhengig av distribusjonsplattform.

I kapittel 6.3.8 viste arbeidsgruppen en beregning av de største aktørenes posisjon i et samlet marked for meningsbærende medier, foretatt av TNS Gallup på oppdrag fra gruppen. Arbeidsgruppen mener modellen gir interessante funn og kan gi en viss pekepinn om hvordan fordelingen i et slikt totalmarked kan se ut.

Imidlertid mener gruppen at mye taler for at det er vesentlige forskjeller mellom dagens mediekana-ler, og at utgangspunktet er at det er ønskelig med mediemangfold og reelle ytringsmuligheter også innenfor disse.

For det første viste kapittel 7.3 at det er forskjeller på innholdet i ulike mediekana-ler. Fjernsyn kan gene-relt sies å ha et større preg av underholdningsme-dium sett i forhold til dagspressen. Sammenlignet med avisene utgjør nyhetsformidling og samfunns-debatt en liten andel av den totale innholdsflaten på fjernsyn, også på allmennkringkastingskanalene TV 2 og NRK. Likeledes er andelen nyhetsformidling og samfunnsdebatt i radiokanalene betydelig lavere enn i avisene.

Fjernsyn kan sies å ha stor gjennomslagskraft gjen-nom sin utbredelse og umiddelbarhet i formidlin-gen, og er et medium befolkningen særlig vender seg til ved store nasjonale begivenheter og katastro-fer. Dagspressen vil på den annen side i større grad enn fjernsyn, kunne gå i dybden og følge komplekse saker over tid.

Prosjektet «Ei nyhendeveke i Norge»,⁴⁰³ utført ved Høgskolen i Volda, viser at det er riksavisene som i størst grad produserer originale nyheter. Riksavi-sene formidler også en stor andel fellesstoff, med kil-dehenvisninger til andre medier eller nyhetsbyråer. Region- og lokalavisene på sin side bringer ikke så mye fellesstoff, men har desto flere originalnyheter som ikke videregives av andre. Mediestøtteutval-get uttrykker at «[p]åstanden om at dagsavisene er hovedleverandør av nyheter ser dermed ut til å stemme»⁴⁰⁴

Ifølge konsernsjef Rolv Erik Ryssdal i Schibsted⁴⁰⁵ ble Aftenposten sitert 22 610 ganger første halvår i 2011. Tilsvarende tall for avisens nettutgave var 6 037. For VG og VG.no er tallene henholdsvis 19 395 og 13 788.

Fjernsynet er fortsatt det mediet folk bruker mest tid på. Ifølge SSB⁴⁰⁶ er tidsbruken for fjernsyn nes-ten det dobbelte som for Internett og radio, og seks til syv ganger tiden som brukes på aviser. I kapittel 7.2 fremkommer det videre at mediekanalene har ulik betydning for publikum som kilde til nyheter. Avisene er viktige både for generelle (dvs. nasjonale og internasjonale) og lokale nyheter, men det er som kilden til lokale nyheter de skårer høyest. Fjernsynet er først og fremst en kilde til generelle nyheter, noe som er tydeligere i 2011 enn det var i 2006. Radioen er både generell og lokal, mens Internett på samme måte som fjernsynet, vurderes høyest som kilde til generelle nyheter.

Et annet poeng er at ulike medier tilsynelatende brukes til ulike tider og i ulike situasjoner. Dette omtales gjerne som at mediene brukes parallelt og i sekvens, se kapittel 7.2.3. En typisk mediebruker kan således bruke papiravis om morgenen samtidig som vedkommende hører radio, og videre holde seg oppdatert utover dagen via radio og/eller Internett. Når vedkommende kommer hjem lyttes det til radio, og etter middag overtar TV og Internett.

De betydelige forskjellene mellom dagspresse, radio og fjernsyn med hensyn til for eksempel innhold, bruk og nedslagsfelt, tilsier etter arbeidsgruppens oppfatning at det ikke er naturlig å legge til grunn at disse er i et samlet mediemarked i medieeierskaps-lovens forstand. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke foretatt en separat faktisk utredning av dette, men baserer vurderingen på tilgjengelige kilder.

Det synes videre å være gjennomgående for regu-leringsmodellene i andre land som arbeidsgruppen har sett på, at dagspresse, radio og fjernsyn fortsatt behandles som separate markeder.

Arbeidsgruppen utelukker imidlertid ikke at end-ringer i teknologi, medieformer og mediebruk kan medføre at de eksisterende forskjellene viskes ut, og at det på et senere tidspunkt kan være aktuelt å slå sammen flere produktmarkeder, eller etablere elek-troniske medier som eget marked. Det er dermed hensiktsmessig at loven ikke har en fastlåst holdning til dette slik som i dag, men at den reguleringsmo-dellen som velges legger til rette for en mer robust tilnærming til markedet enn i dag. En sammenslåing av markeder kan være aktuell dersom mediebruken integreres i en slik grad, at de ulike mediene ikke lenger spiller ulike roller for publikums tilgang til nyheter og aktualitetsstoff. En utskilling av et eget marked for elektroniske medier kan f.eks. være aktuelt dersom også andre aktører enn de etablerte avisene og kringkasterne, blir viktige formidlere av nyheter og aktualitetsstoff på Internett og mobile plattformer.

403 NOU 2010: 14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte vedlegg 1* Hvor kommer nyhetene fra?

404 NOU 2010: 14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* pkt. 5.4.2.1

405 Presentasjon på konferanse i regi av Medietilsynet 27. oktober 2011

406 http://www.ssb.no/emner/07/02/30/medie/sa121/noen_hovedresultater.pdf

10.5.2. Arbeidsgruppens anbefalte modell for markedsavgrensning

Det er arbeidsgruppens utgangspunkt at de eksisterende mediemarkedene ikke erstatter hverandre fullt ut i relasjon til yttringsfrihet og mediemangfold. Det legges dermed til grunn at dagens mediekkanaler ofte fyller ulike behov hos brukeren, samt at de kan ha ulik betydning i meningsdannelsen.

Som det fremgår i kapittel 10.3, mener gruppen at det i dag ikke synes naturlig å definere elektroniske markeder som et eget marked. Det påpekes imidlertid at det er behov for å ha en periodisk gjennomgang av hvorledes et mediemarked skal avgrenses. Teknologiske omskiftninger og hurtige endringer i befolkningens bruk av medier, tilsier at markedene ikke bør nedfelles «en gang for alle» i loven, men gjøres til gjenstand for vurdering med jevne mellomrom.⁴⁰⁷

Gruppen har derfor sett nærmere på en modell som kan opptre i takt med den faktiske utviklingen, ved at for eksempel nye produkter og tjenester kan hensyntas uten at det er nødvendig med en lovendring.

En omlegging til en modell hvor markedene gjøres til gjenstand for periodiske vurderinger, kan sies å inneholde en forutsetning om at avgrensningen av markedet vil variere over tid. Dette kan sies å skape noe mindre forutsigbarhet for aktørene. På den annen side må det fremheves at dagens reguleringsmodell ikke fremstår særlig presis i forhold til å definere mediemarkeder med utgangspunkt i betydningen for yttringsfrihet og de reelle yttringsmuligheter.

Det er uansett etter arbeidsgruppens oppfatning ønskelig å videreføre et system der de konkrete markedene som skal reguleres, defineres før inngrep eventuelt finner sted. Lovens formål vil være utgangspunktet for en nærmere avgrensning av de relevante markedene, og Medietilsynet må få anledning til å følge markedene tett for å gjøre disse vurderingene. Et slikt prinsipp om forhåndsdefinerte markeder, vil også være viktig for å redusere omfanget av skjønsmessige vurderinger i den konkrete sak.

Gruppen mener således at det i medieeierskapsloven bør innføres et system hvor man forhåndsdefinerer konkrete markeder for en gitt periode, for eksempel hvert tredje år.⁴⁰⁸ Det vil være sentralt at saksbehandlingen gjøres i en transparent prosess, hvor premisene for markedsavgrensningen gjøres kjent på forhånd og hvor aktørene høres.

Medietilsynet bør utforme nærmere retningslinjer for markedsavgrensning som offentliggjøres. I

denne sammenheng bør bestemmelsen om opplysningsplikt for aktørene endres, slik at det kommer frem at den også vil gjelde rapportering av opplysninger som skal benyttes i forbindelse med markedsavgrensning.

Prinsippene for markedsavgrensning kan sies å være inspirert, av og delvis basert på, prinsippene for markedsavgrensning i ekomloven. Gruppen vil derfor kort gjennomgå ekomsrettens rammeverk for markedsavgrensning. Dernest vil det gis en nærmere beskrivelse av den modellen som anbefales i medieeierskapsloven.

10.5.2.1. Markedsavgrensning i ekomretten

Markedsreguleringen på ekom-området kan sies å ha flere likhetstrekk med medieeierskapsreguleringen:

- Den innebærer regulering av markedsforhold på områder hvor konkurranseloven ikke anses i tilstrekkelig grad å ivareta de samfunnsmessige hensyn som ligger bak reguleringen.
- Reguleringen har grenseflate mot alminnelig konkurranserett.
- Myndighetene må ta stilling til produktmarkeder og geografiske markeder i forkant av de konkrete reguleringsene.

Det metodeverk som er utarbeidet på nasjonalt og EU/EØS-nivå, bygger på allment anerkjente prinsipper og metoder, og kan antas å ha overføringsverdi i relasjon til medieeierskapsloven.

Metodeverket baseres på en todelt markedsreguleringsmodell, med generelle og individuelle forpliktelser. De individuelle forpliktelsene pålegges basert på en markedsanalyse av forhåndsutpekte markeder (ekomloven kapittel 3). Etter ekomloven er det EFTAs overvåkningsorgan som forhåndsdefinerer markedene, men med en mulighet for Post- og teletilsynet (PT) til å treffe vedtak om avvikende markeder på gitte vilkår.⁴⁰⁹ Utpekingen av markeder er tidsbegrenset og skal revideres med jevne mellomrom.

Kontradiksjonshensyn står sentralt i ekomlovens reguleringsmodell. PT publiserer retningslinjer for både markedsanalysen og -avgrensningen. Alle vedtak om utpeking av aktører med sterk markedsstilling vil være gjenstand for en generell høring blant alle interesserte aktører, jf. ekomloven § 9-2, som går lengre enn de alminnelige reglene om varsling i forvaltningsloven § 16. PT har utarbeidet en egen orientering⁴¹⁰ om høringsprosedyrene, hvor det blant

⁴⁰⁷ Hans Jarle Kind og Lars Sorgard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 7: «Videre er det grunn til å påpeke [at] den hurtige teknologiske og kommersielle utviklingen medfører at det kan være problematisk å definere hva som er de relevante markedene i lovteksten».

⁴⁰⁸ Det vises for eksempel til kapittel 8.2.8, hvor det framgår at Ofcom har ansvar for å evaluere medieeierskapsreglene, og anbefaler endringer til Secretary of State minimum hvert tredje år.

⁴⁰⁹ I den opprinnelige anbefalingen fra ESA av 14. juli 2004 var 18 produktmarkeder omfattet, men listen ble gjennom revidert anbefaling av 5. november 2008 redusert til 7 markeder. Av disse er seks grossistmarkeder og ett sluttbrukermarked.

⁴¹⁰ http://www.npt.no/portal/page/portal/PAG_NPT_NO_NO/PAG_NPT_NO_HOME/TJENESTER/PAG_TJENESTER_TEKST?p_d_i=121&p_d_c=&p_d_v=47913

annet tilkjennegis at PT vil benytte nasjonale høringer i større grad enn det som er påkrevet i loven. I praksis har PT lagt ut alle høringsdokumenter på et eget område på hjemmesiden. Høringsfristene er normalt romslige (4-10 uker).

Sammenslutningen av de nasjonale tilsynsmyndighetene, European Regulator Group (ERG), har utarbeidet felles retningslinjer⁴¹¹ for den geografiske markedsavgrensningen som Post- og teletilsynet baserer sin analyse på.

Ifølge ERGs retningslinjer skal det foretas en *foreløpig analyse for å undersøke om det bør defineres ett felles nasjonalt marked*. For det første skal det tas utgangspunkt i om det i henhold til «hypotetisk monopolist»-testen er tilstrekkelig substituerbarhet på tilbuds- og etterspørselssiden i de ulike områdene. For det andre skal det vurderes om konkurransebetingelsene er tilstrekkelig homogene, blant annet:

- dekningsområdet for alternative nettinfrastrukturer og markedsandelen for slike alternative nett (analysen gjelder produktmarkeder som normalt vil være dominert av en teleoperatør med tidligere monopolstilling og nasjonal dekning – ofte omtalt som «incumbent operator»)
- om det er uniform pris mellom «incumbent operator» og alternative tilbydere
- om det er vesentlige forskjeller i produkttilbudet mellom de ulike geografiske områdene

Deretter, dersom den foreløpige analysen indikerer at konkurransebetingelsene ikke er tilstrekkelig homogene til å definere ett nasjonalt marked, skal det gjøres en mer *detaljert analyse hvor man avgrenser det geografiske området*. Det anbefales at området avgrenses til enten en politisk eller administrativ enhet eller basert på dekningsområdet for nettverket til «incumbent operator», etter følgende kriterier:

- de ulike enhetene er ikke overlappende med hverandre
- det er mulig å tilordne tjenestene/nettverkene til de ulike geografiske enhetene
- enhetene har klare og stabile grenser
- enhetene bør være tilstrekkelig små til at konkurransebetingelsene ikke varierer vesentlig innenfor enheten, men likevel store nok til at det kan gjennomføres en analyse uten uforholdsmessige ulemper for aktørene i form av utarbeidelse og innhentning av markedsdata.

Etter at de geografiske enhetene er definert, gjennomføres det en mer detaljert analyse av konkurransebetingelsene for å avdekke hvilke forskjeller som eksisterer mellom de ulike områdene, blant annet i etableringshindre, konsentrasjonsgrad/markedsandeler og priser. Dersom konkurransebetingelsene i noen områder er tilstrekkelig like, kan områdene slås sammen til større enheter, for eksempel ved at flere fylker slås sammen til regioner. Det vil være disse områdene som til slutt danner utgangspunktet for en markedsanalyse og utpeking av aktører med sterk markedsstilling. Det bemerkes at Post- og teletilsynet så langt ikke har definert andre geografiske markeder enn nasjonale.

10.5.2.2. Kriterier for avgrensning av mediemarkedene

Arbeidsgruppen foreslår at Medietilsynet gis kompetanse til å avgrense relevante produktmarkeder og geografiske markeder gjennom forskrift, for eksempel hvert tredje år. Dette vil gi en mer robust tilnærming til markedene, som på en bedre måte vil kunne ta hensyn til ytterligere konvergens i markedene og endringer i befolkningens mediebruk.

Hovedformålet med å avgrense markeder er å identifisere rammer for vurderingen av om et erverv er i strid med lovens formål. Avgrensningen av markedene kan sies å være et hjelpemiddel og ikke et mål i seg selv. Dette innebærer at en med markedsavgrensningen skaper et fundament for å vurdere om et erverv er i strid med formålet om å fremme yttringsfrihet, de reelle yttringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Selv om man kan benytte erfaringer fra konkurranseretten og ekomretten med hensyn til metode for markedsavgrensning, er det klart at dette kun kan tjene som inspirasjon. I konkurranseretten er formålet med å avgrense de relevante markedene å identifisere konkurransebegrensende virkninger av handlinger. Markedsavgrensning benyttes som et middel til å trekke opp grensene for konkurransen mellom foretak. Hovedformålet med markedsavgrensningen i konkurranseretten er på en systematisk måte å identifisere de begrensninger i den konkurransemessige handlefrihet som de berørte foretak står overfor.⁴¹² Ved avgrensningen av relevante markeder etter medieieierskapsloven er ikke det å avdekke begrensninger i den konkurransemessige handlefrihet hovedformålet, men å avdekke når erverv begrenser de reelle yttringsmulighetene og allsidigheten i medietilbudet.

I konkurranseretten anvendes visse kriterier for å avgjøre om produkter er i samme relevante marked.⁴¹³ I noen tilfeller vil enkelte av disse faktorene være avgjørende, avhengig av de forhold som kjennetegner den næring og de varer eller tjenester som

411 http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_08_20_final_cp_geog_aspects_081016.pdf

412 Commission notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law
Official Journal C 372, 9.12.1997, p. 5–13 pkt. 2

413 Commission notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law
Official Journal C 372, 9.12.1997, p. 5–13 pkt. 25

undersøkes. De samme faktorene kan være uten betydning i andre saker. I de fleste tilfeller vil beslutningen baseres på en vurdering av en rekke forskjellige kriterier og faktorer. Det er ingen fastlagt rangorden som avgjør hvordan de ulike faktorene skal vektlegges.⁴¹⁴ Etter gruppens syn bør det på samme måte utformes kriterier for markedsavgrensningen etter medieeierskapsloven, selv om de faktorer som vektlegges nødvendigvis må bli forskjellige.

Arbeidsgruppen mener at medieeierskapsloven bør angi at det skal utformes kriterier for markedsavgrensningen, og at disse kriteriene skal utformes med bakgrunn i medieeierskapslovens formål. De nærmere kriteriene bør imidlertid fastsettes i forskrift eller i retningslinjer, slik at kriteriene kan tilpasses erfaringer og ny kunnskap.

Ved utformingen av kriteriene må det tas hensyn til at lovens formål har to perspektiver; å fremme reelle ytringsmuligheter for den enkelte (brukersiden) og å hindre ensretting av informasjon (avsendersiden). Arbeidsgruppen vil nevne noen typiske kriterier som kan anses tjenlige for å avgrense markeder etter medieeierskapsloven. Disse kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende, og kriteriene er av en slik art at de kan trekke i ulik retning. Det er som nevnt heller ingen rangorden for vektleggingen av de ulike kriteriene. Vektleggingen vil bero på konkrete forhold. Det som avgjør hvilken markedsavgrensning som til slutt skal legges til grunn, er en helhetsvurdering der effektiv kontroll med erverv etter medieeierskapslovens formål må være avgjørende.

De kriteriene arbeidsgruppen har identifisert for å vurdere om ulike mediekanaler er i samme marked, er som følger:

- hvilken betydning mediekanalen anses å ha for meningsdannelsen, herunder om kanalen fyller særskilte behov hos brukeren
- mediekanalenes innhold
- om mediekanalene fremstår som faktiske eller potensielle alternativer for de reelle ytringsmuligheter
- hvilke mediekanaler som inngår i en brukers totalbruk
- i hvilken grad mediekanalene konkurrerer om å frambringe ny informasjon
- nedslagsfelt

De tre første kriteriene vil særlig være viktige for å identifisere i hvilken grad mediene er meningsbæ-

rende og hvorvidt mediekanalene har ulike egenskaper som innebærer at de fyller forskjellige funksjoner i meningsdannelsen, og slik sett kan anses å tilhøre atskilte produktmarkeder i medieeierskapslovens forstand.

Kriteriet «hvilke mediekanaler som inngår i en brukers totalbruk» har sitt utspring i at befolkningen kan sies å bruke en «pakke» av medier i sin hverdag. Dette vises blant annet i den såkalte «Paraplymodellen», hvor det legges til grunn at et felles eierskap i aviser på ulike geografiske nivå som utkommer på samme sted, potensielt er mer truende for meningsmangfoldet enn for eksempel felles eierskap i lokalaviser som utkommer i tilgrensende kommuner (se kapittel 6.3.7). Tanken er altså at det potensielt kan gi en større ensretting i meninger for brukeren dersom alle medier den enkelte bruker faktisk benytter, er kontrollert av samme eier. Tilnærmingen her er altså at ulike mediekanaler kan inngå i samme marked selv om mediekanalen dekker forskjellige behov hos brukeren og således ikke framstår som alternativer, men snarere utfyller hverandre. Modellen er innforstått med at lokale og regionale aviser har ulikt innhold og således ikke er alternativer for den enkelte. Det blir altså ikke nødvendigvis snakk om ensidig påvirkning i den konkrete sak (da det typisk ikke er slik at samme sak er omtalt i både region- og lokalavisen), men en ensretting i den innholdsmessige vinklingen i tilbudet til den enkelte. Et kriterium som vurderer dette, kan være viktig i forhold til lovens formål om å hindre ensretting i meninger, jf. for eksempel som nevnt Ot.prp.nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* hvor det fremkommer: «Demokratihensyn tilsier at denne påverknadskrafta ikkje bør være konsentrert hos ein eller nokre få aktørar».⁴¹⁵ Dette overordnede poeng om å opprettholde et differensiert eierskap til viktige meningsbærende kanaler, er sentralt for eksempel ved avgrensning av nasjonale markeder.

Kriteriet «i hvilken grad mediekanalene konkurrerer om å frambringe ny informasjon» kan sies å utfylle kriteriet «hvilke mediekanaler som inngår i en brukers totalbruk». Arbeidsgruppen mener det ved markedsavgrensningen således bør kunne tas hensyn til at to mediekanaler er konkurrenter om å frambringe ny informasjon, selv om de øvrige kriteriene ikke tilsier at mediekanalene er i samme marked. Kind og Sørgard (2011) henviser til Gentzkow og Shapiro, som understreker at to aktører er konkurrenter om å frambringe ny informasjon hvis de i hvert fall delvis dekker de samme sakene og i det minste noen av konsumentene får med seg dekningen fra begge.⁴¹⁶ Dekningen fra den ene påvirker informasjonen som kundene til den andre sitter igjen med. Dette vil der-

414 Commission notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law Official Journal C 372, 9.12.1997, p. 5–13 pkt. 25

415 Ot.prp.nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.1

416 M. Gentzkow og J. M. Shapiro (2008): *Competition and Truth in the Market for News*, Journal of Economic Perspectives, (22), 133–154, s. 150

med være en konkurranse som begrenser et mediehus' evne til å kontrollere/påvirke konsumentenes oppfatninger. Denne formen for konkurranse er derfor direkte knyttet til medieeierskapslovens formål om å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud.

Mediebedrifter trenger ikke være direkte konkurrenter i produktmarkedet for å være konkurrenter om å frambringe ny informasjon. Bergens Tidende og Nordlys konkurrerer for eksempel ikke direkte i markedet om konsumentene; konsumentene vurderer ikke disse to avisene som alternativer. Dermed vil endring i kvalitet eller pris på Bergens Tidende ikke påvirke kjøpsatferden til Nordlys' kunder. Like fullt for en del typer saker og hendelser vil disse to konkurrere i informasjonsmarkedet (eksempler kan være ressursforvaltning for olje og fisk). Nordlys' dekning kan bli kjent for Bergens Tidendes lesere direkte ved at Bergens Tidende gjengir Nordlys' dekning, eller indirekte gjennom at Nordlys dekning spres via andre medier, sosiale medier og blogger. Kind og Sørgard og Gentzkow og Shapiro gir flere eksempler; blant annet trekker Gentzkow og Shapiro frem at flere lokale medier i USA er tildelt Pulitzerprisen for å være først ute med store nasjonale og internasjonale nyheter.

Gentzkow og Shapiro fremhever hvordan konkurransen om å frambringe ny informasjon kan forklare hvorfor man definerer et geografisk marked som omfatter medier som ikke konkurrerer i produktmarkedet; dvs. ikke konkurrerer direkte om de samme kundene: «Understanding the proper market definition provides one possible rationale for regulators' tendency, puzzling in light of traditional anti-trust doctrine, to impose limits on joint ownership of media outlets in separate local markets».⁴¹⁷

Arbeidsgruppen mener at kriteriene «i hvilken grad mediekanalene konkurrerer om å frambringe ny informasjon» og «hvilke mediekanaler som inngår i en brukers totalbruk» tilsier at det fortsatt bør avgrenses et nasjonalt marked, og at dette nasjonale markedet inkluderer alle produkter uavhengig av hvorvidt disse er til stede i en lokal, regional eller riksdekkende dimensjon. Det vil si at det nasjonale avismarkedet vil inkludere alle lokal-, regional- og riksaviser, og likeledes vil dette prinsippet gjelde for kringkastingsmarkedene.

Gruppen mener det er viktig i relasjon til lovens formål at det opprettholdes et differensiert eierskap til sentrale meningsbærende medier, og at det i den forbindelse er relevant å måle i et nasjonalt marked. Dette vil for eksempel innebære at en aktør ikke fritt kan erverve alle regionaviser i Norge. Ovenfor ble Bergens Tidende og Nordlys benyttet som eksem-

pel. Dette er aviser som ikke konkurrerer i produktmarkedet. Like fullt vil de for en del av saksområdene de dekker, være konkurrenter om å frambringe ny informasjon.

De kriteriene som er angitt ovenfor, omfatter i prinsippet både den produktmessige og geografiske avgrensningen av markedene. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det kan reises enkelte særskilte spørsmål når det gjelder å anvende kriteriene på den geografiske avgrensningen av markedene. Dette er omtalt nærmere nedenfor.

Arbeidsgruppen anbefaler som nevnt at produktmarkeder og geografiske markeder avgrenses i forskrift til loven. Forskriften kan gis for en begrenset periode på for eksempel tre år. Medietilsynet må foreta jevnlig revisjoner av produktmarkedene og de geografiske markedene basert på konkrete markedsanalyser.

10.5.2.3. Nærmere om avgrensning av geografiske markeder

Etter gjeldende ordning er det definert nasjonale markeder for fjernsyn, radio og kringkasting, mens det for dagspresse også er definert egne regionale markeder og fastsatt eierskapsgrenser. De ti regionene som er nedfelt i forskrift om medieregioner av 1. juli 2005 nr. 754 (medieregionforskriften) følger i all hovedsak fylkesgrenser, men i noen tilfeller også kommunegrenser. Gruppen er ikke bedt i mandatet om å vurdere forskrift om medieregioner, og har således ikke gått langt i å utrede hvorvidt dagens faktiske grenser i medieregionene er hensiktsmessige.

Bakgrunn for regioninndelingen

I Kultur- og kirke departementets høringsnotat til medieregionforskriften heter det om kriteriene for regioninndelingen:

«På bakgrunn av ordlyden i medieeierskapsloven § 11 har en lagt en rekke kriterier til grunn for regioninndelingen. Det er videre lagt vekt på komitéflertallets uttalelser i Innst. O. nr 13 (2004-2005) s. 17 om at regionene må være vesentlig større enn dagens fylker og at definisjonene av regionene må ta hensyn til regionens økonomiske bærekraft for mediemangfold og ikke virke konkurransevridende regionene imellom eller mellom regionale og nasjonale medier.»⁴¹⁸

Det ligger således en føring om at regionene skal være «vesentlig større» enn dagens fylker. Dette er ikke et kriterium, men en forutsetning om at regionene som reguleres har økonomisk bærekraft for mediemangfold.

⁴¹⁷ M. Gentzkow og J. M. Shapiro (2008): *Competition and Truth in the Market for News*, Journal of Economic Perspectives, (22) s. 150

⁴¹⁸ Kulturdepartementet: *Høringsnotat om medieregionforskriften* av 8. februar 2005

Forarbeidene gir ingen ytterligere veiledning for hvordan Medietilsynet skal gå frem for å vurdere konkurransevridende effekter, eller hvordan kriteriene skal avveies mot hverandre.

Innspill fra organisasjoner, bransjen og eksterne utredninger

Vedrørende spørsmålet om medieeierskapsloven bør ha regionale begrensninger på konsentrasjon av eierskap, har Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Norsk Journalistlag (NJ), Telenor, Schibsted, Norsk Redaktørforening, A-pressen, Edda Media og Dagbladet kommentert dette i sine innspill til arbeidsgruppen.

NJ og Dagbladet er positive til at medieeierskapsloven bør inneholde regionale begrensninger på eierskap. NJ mener at dagens modell med regionale grenser bør videreføres, men mener dagens regioninndeling er lite treffsikker:

«Dagens regioninndeling er på den en (sic.) siden så finmasket at den fanger oppkjøp som ikke påvirker denne borgerens tilfang på alternative meninger, samtidig som den er så grovmasket at den ikke fanger opp kjøp av for eksempel den konkurrerende gratisavisen som representerer en alternativ redaksjonell kanalen (sic.) i lokalmiljøet eller regionen.»⁴¹⁹

Dagbladet foreslår å opprettholde dagens terskelverdi i det regionale avismarkedet på 60 prosent, men mener samtidig at de regionale eierskapsbegrensningene i dag er utilstrekkelige for å unngå at de to største mediekonsernene i Oslo også skaffer seg monopolnignende posisjoner regionalt. Dagbladet foreslår på denne bakgrunn at § 11 får en ny tilføyelse: «Slik eierstilling i mediemarkedet regionalt anses normalt å foreligge ved kontroll med en andel på 50 prosent eller mer av dette opplaget i en medie-region, dersom samme selskap i mediemarkedet nasjonalt har kontroll av en andel på 1/4 eller mer av det samlede dagsavisopplaget for dagspressen».⁴²⁰

MBL, Telenor, A-pressen, Schibsted, Edda Media og Norsk Redaktørforening ønsker ikke regionale begrensninger på konsentrasjon av eierskap. MBL mener en ny lov må begrenses til å regulere eierskap på nasjonalt nivå:

«I et befolkningsmessig lite og tynt befolket land som Norge har regionale reguleringer lagt urimelig sterke bånd på eksisterende aktører. Norske regioner, nesten uansett hvordan man definerer dem, er i mediesammenheng små og i mange tilfeller næringssvake. Mange har hverken nok publikum eller annonsører til å opprettholde flere medieaktører med regional betydning.»⁴²¹

419 NJs innspill til arbeidsgruppen av 8. desember 2011

420 Dagbladets innspill til arbeidsgruppen av 17. januar 2012. Det kan også nevnes at Dagbladet foreslår en innstramning av den nasjonale eierskapsgrensen fra 1/3 til 1/4.

421 MBLs innspill til arbeidsgruppen av 8. desember 2011

A-pressen anfører at: «[m]ed fallende avisopplag og synkende inntekter er det vanskelig å tiltrekke seg eiere som er villige til å investere nødvendig kapital i innovasjon og utvikling av de lokale og regionale avisene når lønnsomheten enten er fraværende eller liten».⁴²²

Til slutt kan det nevnes at Radio Haugaland mener utredningen bør se på konsekvensene av eierskapsregulering i et lokalt marked.

Kriterier for avgrensning av regionale markeder

Gruppen foreslår å opprettholde regulering på regionalt nivå. På samme måte som i nasjonale markeder, mener arbeidsgruppen det er viktig å opprettholde et differensiert eierskap innenfor regionale mediemarkeder. Avgrensning av de regionale markedene for dagspresse er i dag nedfelt i forskrift, og har slik sett ikke vært en naturlig del av foreliggende utredning om medieeierskapsloven. Gruppen vil imidlertid påpeke at dagens tilnærming, der aviser per definisjon kun regnes med til den region hvor de har sitt utgiversted, synes lite hensiktsmessig. Arbeidsgruppen 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.

Et spørsmål er om lokalaviser skal medregnes i et regionalt mediemarked. Det kan sies at de lokale mediene fyller en annen funksjon enn en regionavis, og at en leser vil ønske tilgang til både en lokal og en regional avis. I meldingen til Konkurransetilsynet om A-pressens AS' sitt kjøp av Mecom Europe AS (Edda Media AS),⁴²³ anfører for eksempel A-pressen at dagsaviser og fådagersaviser ikke er i samme marked og viser til dobbeldekningen mellom Demokraten (3-dagersavis) og Fredriksstad Blad (dagsavis) i Østfold. Tall fra Forbruker & Media-undersøkelsen 2011 viser at 73,4 prosent av de som leser Demokraten, også leser Fredriksstad Blad. Dette tyder på at avisene ikke anses som substitutter av leseren.

Uavhengig av dette mener arbeidsgruppen at lokale aviser også bør medtas i en regional mediedimensjon. Et synspunkt er at de lokale mediene i mange tilfeller til dels kan dekke tilsvarende innhold som regionavisene, samt at de uansett må anses potensielt å være en utfordrer i et regionalt marked. Arbeidsgruppen viser i denne sammenheng til de to kriteriene «hvilke mediekanaler som inngår i en brukers totalbruk» og «i hvilken grad mediekanalene konkurrerer om å frembringe ny informasjon». Som et konkret eksempel kan man se på Askøy kommune. For en askøyværing som daglig leser regionavisen Bergens Tidende og lokalavisen Askøyværingen i tillegg til VG, vil samtlige av kildene ha opphav i samme eier

422 A-pressens innspill til arbeidsgruppen av 8. desember 2011

423 Fullstendig melding til Konkurransetilsynet vedr. A-pressen AS' kjøp av Mecom Europe AS (Edda Media AS) av 14. januar 2012 s. 26

(Schibsted). Felles eierskap i aviser på ulike geografiske nivå som utkommer på samme sted, kan potensielt være mer truende for meningsmangfoldet enn for eksempel felles eierskap i lokalaviser som utkommer i tilgrensende kommuner. Tanken er altså at det potensielt kan gi en større ensretting i meninger for den enkelte dersom alle medier den enkelte benytter, er kontrollert av samme eier.

Etter arbeidsgruppens syn bør avgrensingen av konkrete regionale markeder fastsettes i forskrift som i dag.

Lokale markeder

Dagens eierskapsbegrensninger og inngrepshjemmelen på regionalt nivå gjelder kun for dagspressen. Dette innebærer for det første at lokalaviser ikke reguleres som egne markeder. Arbeidsgruppen viser her til Kultur- og kirkedepartementets begrunnelse for å oppheve reguleringen på lokalt nivå ved lovendringen i 2004, slik den er redegjort for i kapittel 5.5.4. Gruppen mener departementets argumenter fortsatt er gjeldende, og at en inngripende regulering således kun bør rettes mot relativt store og viktige markeder. Videre vil regionale medier i mange tilfeller kunne dekke større lokale saker innenfor en region.

Departementets begrunnelse for å holde lokalkringkastingsmarkedene utenfor reguleringen, har etter gruppens syn også gyldighet i dag. Som vist i kapittel 5.5.4, begrunnet departementet avgrensningen med at lokalkringkasting anses å ha mindre sentral betydning for informasjonstilfang og ytringsfrihet enn lokalavisene.

Arbeidsgruppen vil også påpeke at de økonomiske utfordringene i lokal-TV-markedet de senere år, taler imot å sette ytterligere press på dette markedet. Videre er det per i dag kun få stasjoner som faktisk sender, og samlet taler dette for at lokal-TV ikke bør reguleres som et eget marked.

Lokalradiobransjen er på sin side en sammensatt bransje med svært mange ulike aktører. Arbeidsgruppen antar at dagens konsesjonsordning for lokalradio, i tilstrekkelig grad bidrar til å opprettholde et mangfold av ytringskanaler og allsidighet i tilbudet innenfor de ulike konsesjonsområdene. Imidlertid ser gruppen at de lokale kringkastingsmarkedene kan utvikle seg, for eksempel i kjølvannet av at lokal-TV går over til distribusjon på Internett og som følge av digitaliseringen av radionettet. Ved behov kan det i så fall vurderes nærmere om dette er markeder som bør underlegges regulering.

10.6. Eierskapsgrenser

Avgrensningen av et konkret mediemarked vil danne utgangspunktet for vurderingen av aktørenes markedsstyrke, og dermed hvorvidt et erverv i markedet vil utløse en nærmere inngrepsvurdering etter medieeierskapsloven.

Det overordnede prinsippet for inngrep vil være at et erverv⁴²⁴ er i strid med lovens formål. Dette innebærer mer presist at Medietilsynet skal gripe inn mot erverv der dette fører til en konsentrasjonsøkning som er i strid med lovens formål. Arbeidsgruppen mener at en effektiv håndheving tilsier at inngrep kan baseres på såkalte presumpsjoner når konsentrasjonen overstiger visse terskler. Videre mener arbeidsgruppen at det bør etableres nedre terskler for inngrep, slik at det er klart at inngrep ikke kan finne sted i gitte tilfeller.

Arbeidsgruppen vil nedenfor først redegjøre for hvilke alternativer som kan benyttes for å måle konsentrasjon i mediemarkedene. Deretter vil det gjøres en prinsipiell vurdering av sammenhengen mellom konsentrasjon i mediemarkedene og medieeierskapslovens formål. Etter dette vil arbeidsgruppen vurdere hvilke terskler som er hensiktsmessige som grunnlag for presumpsjoner for inngrep, og hva de nedre tersklene for inngrep bør være.

Endelig vil arbeidsgruppen gjøre en særskilt vurdering av inngrep mot såkalt krysseierskap og multimedieeierskap. Krysseierskap i medieeierskapslovens terminologi foreligger når en aktør eier andeler i andre aktører innenfor samme mediemarked. Multimedieeierskap foreligger når en medieaktør har eierandeler i flere mediemarkeder.

10.6.1. Hvordan måle økning i konsentrasjon?

10.6.1.1. Konsentrasjonsindekser

Konsentrasjon av eierskap i et marked kan måles på flere måter. Et helt enkelt mål er antall aktører i et marked som er kontrollert av ulike eiere. I konkurranseretten brukes markedsandeler som utgangspunkt for å måle konsentrasjonen i markedet. Markedsandeler beregnes med utgangspunkt i de enkelte aktørenes omsetning ut fra totalomsetningen i markedet. En konsentrasjon sier imidlertid noe mer enn bare markedsandelene, fordi fordelingen av markedsandelene også har betydning for konkurransen i markedet.

Dagens modell i medieeierskapsloven synes å ha vært praktisert som en ren markedsandelstest der det gripes inn mot erverv som øker markedsandelen til mer enn 1/3. En mulig forbedring av denne testen er å benytte et konsentrasjonsmål som i større grad tar hensyn til konsentrasjonen øvrig i markedet.

⁴²⁴ Med erverv menes også en samarbeidsavtale som i realiteten har samme virkning som et erverv, se kapittel 10.1.2.

Et konsentrasjonsmål er konsentrasjonsforhold av grad x (CR x). Konsentrasjonsforhold av grad x er summen av markedsandelene til de x største bedriftene i markedet. For eksempel er konsentrasjonsforhold av grad 2 summen av markedsandelene til de to største aktørene. Hvis for eksempel markedsandelen til de to største aktørene er over 50 prosent, så vil typisk konsentrasjonen være regnet som høy. Ved bruk av konsentrasjonsforhold av grad x , vil en sammenslåing mellom de minste aktørene ikke påvirke konsentrasjonen med mindre de som en følge av sammenslåingen vil bli blant de x største bedriftene.

Et svært vanlig konsentrasjonsmål benyttet i konkurranseretten er den såkalte HHI-indeksen (Herfindahl-Hirschman Index). HHI-indeksen er summen av kvadratet av markedsandelene til alle aktørene i markedet. I EU-kommisjonens retningslinjer for horisontale erverv benyttes HHI-indeksen og hvor mye en foretakssammenslutning øker HHI-indeksen, som utgangspunkt for presumpsjoner om en foretakssammenslutning gir grunn til konkurransemessige bekymringer eller ikke. HHI-indeksen har en særlig begrunnelse i konkurranseretten, fordi underliggende økonomiske modeller har vist at nettopp summen av kvadratet av markedsandeler er informativt for hvordan markedsrett vil bli utøvet i markedet. Det er utviklet justerte HHI-indeks som også tar høyde for krysseierskap i markedet. Som nevnt har HHI-indeksen en særlig begrunnelse i konkurranseretten, ved at det kan vises gjennom teoretiske modeller at denne indeksen er særlig informativ for den konkurranseøkonomiske definisjonen av markedsrett, som er evne til å sette pris høyere enn marginale kostnader. HHI-indeksen er ikke nødvendigvis like informativ når det gjelder å vurdere mediemangfold.

HHI-indeksen er et mål på konsentrasjonen i produktmarkedet, og fanger ikke opp konkurransen om å frembringe ny informasjon. Gentzkow og Shapiro sier følgende: «It does suggest, however, that traditional concentration measures such as the Herfindahl index that emphasizes the relative market shares of firms are inappropriate as measures of information-market competition.»⁴²⁵

Mediemyndighetene i USA (FCC) har forsøkt å utvikle en egen mangfoldsindeks (Diversity Index) etter inspirasjon fra HHI-indeksen, men som i tillegg fanger opp særegne forhold i mediemarkedene. FCC (2003) beskriver denne indeksen som følger:⁴²⁶

«In terms of calculating the Index, within each medium we combine commonly-owned outlets and calculate each owner's share of the total availability of that

medium. We then multiply that share by the share of the medium in question in the total media universe (television plus newspaper plus radio plus Internet). Once these shares in the overall 'diversity market' have been calculated, we add together the shares of properties that are commonly-owned (e.g., a newspaper and a television station), square the resultant shares, and sum them to get the base Diversity Index for the market in question.»⁴²⁷

Først beregnes altså en eiers posisjon innen hvert medium (dvs. innen henholdsvis TV, aviser, radio og Internett) separat. I denne beregningen legges dekningsgrad/tilgjengelighet til grunn, og ikke konsumentenes mediebruk. Hvis en eier kontrollerer for eksempel to av seks fjernsynskanaler som er tilgjengelig, vil dette innebære en markedsandel på 33,3 prosent. Antall seere en kanal har, vil det dermed ikke tas hensyn til. En eiers markedsandel i ulike medium (TV, aviser, radio og Internett) beregnes separat. Hvor mye en markedsandel i henholdsvis TV, aviser, radio og Internett skal vektlegges, beregnes ved å benytte mediebruksundersøkelser.

Anta som et eksempel at 40 prosent av brukerne oppgir fjernsyn som sin viktigste nyhetskilde, mens 30 prosent oppgir aviser, 20 prosent oppgir Internett og 10 prosent oppgir radio. En aktør som har to av seks fjernsynskanaler og en av fire radiokanaler (25 prosent) vil få en andel i det totale markedet på $0.33 \cdot 0.4 + 0.25 \cdot 0.1$. Når dette er gjort for alle selskaper, tas kvadratet av hvert selskaps andel. Deretter summeres disse på samme måte som under HHI-metoden. Størrelsen på denne indeksen gir dermed en indikasjon på graden av konsentrasjon. Valget av å benytte tilgjengelighet/dekningsgrad som utgangspunkt for å beregne andeler i hvert medium, er blitt kritisert.⁴²⁸ Anvendelsen av mangfoldsindeksen ble utfordret i det amerikanske rettsvesenet, og i Prometheus Radio Project v. FCC (2004)⁴²⁹ slo en føderal ankeinstans fast at FCC benyttet forutsetninger som ikke var rasjonelt begrunnet ved anvendelsen av mangfoldsindeksen. FCC hadde ikke begrunnet valget av vektore som ble tilordnet de forskjellige mediekanalene i mangfoldsindeksen. Videre hadde FCC ubegrunnet gjort en forutsetning om like markedsandeler innen de ulike mediekanalene. Arbeidsgruppen mener denne amerikanske avgjørelsen er egnet til å illustrere at vektene som benyttes i en mangfoldsindeks må være rasjonelt begrunnet, blant annet gjennom empirisk dokumentasjon, for å gi et riktig bilde av sammenhengen mellom konsentrasjon og mangfold. Det har lite for seg å bruke en mediemangfoldindeks «halvveis» ved å basere vektene på presumpsjoner. Da vil noe av hensikten

425 M. Gentzkow og J. M. Shapiro (2008): *Competition and Truth in the Market for News*. Journal of Economic Perspectives, (22) s. 151.

426 En gjennomgang av FCCs diversity index er gitt i Napoli, P.M. og N. Gills. (2008): *Media Ownership and the Diversity Index: Outlining a Social Science Research Agenda*, Fordham University, Donald McGannon Communication Research Center, Working Paper

427 Federal Communications Commission (2003). 2002 Biennial Regulatory Review, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, 18 FCC Rcd. 13620

428 Se Napoli, P.M. og N. Gills. (2008): *Media Ownership and the Diversity Index: Outlining a Social Science Research Agenda*, Fordham University, Donald McGannon Communication Research Center, Working Paper

429 Prometheus Radio Project v. Federal Communication Commission (3. Cir.) 2004

med å bruke en mediemangfoldindeks være borte, nemlig å gi et riktig bilde av sammenhengen mellom konsentrasjon og mangfold.

En annen måte å illustrere konsentrasjon på, er gjennom den såkalte «Lorentz-kurven». Ved bruk av Lorentz-kurven plottes markedsandelen til de ulike aktørene i stigende rekkefølge, og dette sammenliknes med en hypotetisk kurve der alle aktørene har lik markedsandel. Denne metoden kan være illustrerende for mediemangfoldet, og brukes i mange sammenhenger for å illustrere mangfold innen blant annet økonomi og biologi. Metoden er først og fremst illustrativ og egner seg etter arbeidsgruppens mening ikke som en rettslig standard for inngrep.

10.6.1.2. Fastsettelse av konsentrasjonsmål

Gruppen mener det ikke bør angis ett ufravikelig konsentrasjonsmål som skal brukes for inngrep etter loven. Arbeidsgruppen mener dermed at det er hensiktsmessig at Medietilsynet lager retningslinjer for hvilket konsentrasjonsmål som vil bli brukt. En høring av disse vil skape debatt rundt hvilket konsentrasjonsmål som er mest hensiktsmessig. Disse retningslinjene kan oppdateres etter hvert som tilsynet får bedre erfaring med hvilke konsentrasjonsmål som egner seg og er i tråd med den vitenskapelige utviklingen på området.

10.6.2. Konsentrasjonsøkninger i strid med medieeierskapslovens formål

Etter medieeierskapsloven § 1 er formålet med loven å «[...] fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud».

Av Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* fremgår det at de tre elementene i lovformålet ikke skal vektlegges likt:

«Av disse er det sentrale formålet med loven å fremme de reelle ytringsmuligheter. Det er imidlertid nær sammenheng mellom dette og de to øvrige elementene i formålet. Et erverv av eierandel vil innebære en risiko for å påvirke de reelle ytringsmuligheter snarere enn ytringsfriheten som sådan. For å betone sammenhengen med ytringsfriheten som idé og grunnleggende prinsipp er imidlertid dette særskilt nevnt i formålsbestemmelsen. Det er også en nær sammenheng mellom de reelle ytringsmuligheter og det faktiske mangfold i massemedia. Alternativet 'et allsidig medietilbud' er derfor tilføyd ved siden av hovedalternativet, de reelle ytringsmuligheter».⁴³⁰

Det fremkommer videre av Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* at: «Kontroll over nyhendeformidlinga gir stor poten-

siell påverknadskraft over opinionen. Demokratiomsyn tilseier at denne påverknadskrafta ikkje bør vere konsentrert hos ein eller nokre få aktørar.»⁴³¹

Målet om å fremme de reelle ytringsmulighetene framstår derfor som et hovedformål. Et allsidig medietilbud er delvis et virkemiddel for å fremme reelle ytringsmuligheter og dels et selvstendig formål. Arbeidsgruppen tar likevel utgangspunkt i at om det skulle være en motstrid mellom reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud, må reelle ytringsmuligheter gå foran. Dersom for eksempel en konsentrasjonsøkning skulle bidra til et mer allsidig medietilbud, men samtidig svekke de reelle ytringsmulighetene, vil foretakssammenslutningen være i strid med lovens formål.

10.6.2.1. Økt konsentrasjon og reelle ytringsmuligheter

Utgangspunktet er at når konsentrasjonen i mediemarkedene overstiger et visst nivå, vil en ytterligere eierskapskonsentrasjon svekke de reelle ytringsmulighetene. Ved for høy konsentrasjon vil noen få aktører ha kontroll med hvilke ytringer som vil bli formidlet, noe som også vil kunne innebære en ensrettet påvirkningskraft over opinionen.

I etterarbeidene til dagens medielov vises det til en rapport fra Europarådet («Media Diversity in Europe») som peker på at en øvre grense på 1/3 er et av fellestrekkene i europeisk regulering av medieeierskap:

«Whichever the indicator employed, permissible thresholds vary at around 1/3 of the audience, 1/3 of the revenues or 1/3 of network capacity, implying a general European understanding that controlling a third of the market is tolerable, but going beyond that level could infringe upon freedom of expression and information.»⁴³²

Det er altså bred konsensus om at en for sterk konsentrasjon i mediemarkedene svekker de reelle ytringsmulighetene.

Både Kind og Sørgard (2011) og Skogerbø (2012) fremhever 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.

Skogerbø (2012) viser til hvordan mangfold forstått som pluralisme «[...] henspiller på at miksen av medier så langt mulig bør representere det norske samfunnet i en viss bredde slik at det er mulig for publikum å finne vinklinger og synspunkter av ulik art. Dette kalles også kildemangfold, fordi det handler om hvilke grupper og interesser som kommer til

430 Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.3

431 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 2.1

432 Jf. Ot.prp. nr. 46 (2005-2006) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier* pkt. 4.1

orde og blir gitt oppmerksomhet i mediebildet». ⁴³³ Ulike grupper og interessers ytringsmuligheter kan i lys av dette avhenge av at ikke noe dominerende foretak kontrollerer mediene.

Videre viser Kind og Sørgard (2011) til økonomisk forskning som viser at konsentrasjon i mediemarkedet kan øke sannsynligheten for korrupsjon eller en fredelig sameksistens mellom media og myndighetene. Det vil også være lettere for myndighetene eller andre sterke interesser direkte eller indirekte å påvirke medieaktørene. ⁴³⁴ Dette innebærer at det er lettere å stenge ute ytringer i et konsentrert mediemarked. Arbeidsgruppen betrakter det derfor som et utgangspunkt at konsentrasjon over et visst nivå i mediemarkedene svekker de reelle ytringsmulighetene. Det er verd å understreke at medieeierskapsreguleringen skal følge et føre var-prinsipp; dermed er det ikke avgjørende om dette vurderes som reelle problemer i dagens mediemarked.

Arbeidsgruppen mener at ved konsentrasjonsøkninger i allerede konsentrerte markeder, må det særlig begrunnes at en ytterligere konsentrasjonsøkning ikke svekker de reelle ytringsmulighetene. Kind og Sørgard (2011) viser til litteratur og eksempler der tradisjonelle konsentrasjonsmål med utgangspunkt i markedsandeler ikke fanger opp de reelle ytringsmulighetene, slik at de reelle ytringsmulighetene kan være annerledes enn konsentrasjonsmålene tilsier. Små aktører og aktører som ikke fanges opp av tradisjonelle metoder for å måle markedsandeler og konsentrasjon, kan antagelig ha relativt stor betydning for de reelle ytringsmulighetene. Arbeidsgruppen mener overordnet at man kan basere inngrep mot konsentrasjonsøkninger på at når konsentrasjonen i mediemarkedene overstiger et visst nivå, så vil en ytterligere eierskapskonsentrasjon kunne svekke de reelle ytringsmulighetene. Det kan altså i slike situasjoner legges til grunn en presumpsjon for årsaksammenheng mellom konsentrasjonsøkninger og svekkede reelle ytringsmuligheter. Det er imidlertid viktig å påpeke at det må gis rom til, etter en konkret vurdering, å komme frem til at en konsentrasjonsøkning over dette nivået likevel ikke svekker de reelle ytringsmulighetene, og således at inngrep da ikke skal finne sted.

10.6.2.2. Økt konsentrasjon og allsidig medietilbud

Et allsidig medietilbud innebærer at mediene frembringer varierte tjenester som representerer et mangfold av preferanser og et mangfold av meninger. Et allsidig medietilbud har både en kvalitativ og en kvantitativ side.

Arbeidsgruppen vil imidlertid peke på forhold som indikerer at sammenhengen mellom konsentrasjon og et allsidig medietilbud er uklar. Kind og Sørgard

viser til økonomisk teori og empirisk forskning som viser at sammenhengen mellom høy konsentrasjon og allsidigheten av medietilbudet ikke er entydig. Et allsidig medietilbud har ulike dimensjoner. Hvis mediebedrifter i betydelig grad baserer sine inntekter på reklame, viser både økonomisk teori og empiri at økt konsentrasjon øker differensieringen i markedet. Forfatterne viser til Konkurransetilsynets uttalelse i forbindelse med TV 2s oppkjøp av TVNorge i 1997:

«For å nå oppsatte mål for TVN uten at dette går ut over oppslutningen til TV2 er det, etter Konkurransetilsynets vurdering, nødvendig at TV2 og TVN gjennomfører en form for markedsdeling når programtilbudet i de to kanalene fastsettes. Dette kan sannsynligvis gjøres ved at TV2 tilpasser programtilbudet i kanalene slik at det hele tiden rettes mot ulike målgrupper. Dette kan eksempelvis gjøres ved at nyhetssendingene i de to kanalene legges på ulike tidspunkt og ved at sportssendinger ikke konkurrerer med hverandre.» ⁴³⁵

I denne saken ble det altså lagt vekt på at TV 2 og TVNorge etter en fusjon ville bli mer differensierte. En slik målgruppeorientering kan innebære en ideologisk differensiering der ulike kanaler har ulike perspektiv i sin redaksjonelle profil. Ofte vil imidlertid en målgruppeorientering primært innebære at kanalene differensieres ved at de legger vekt på ulike stofftyper som sport, film, og aktualitetsstoff som treffer ulike målgrupper, men der det ideologiske eller politiske perspektivet ikke nødvendigvis varierer mellom kanalene. Muligheten for en slik integrasjon av politiske eller ideologiske perspektiver i det samlede tilbudet fra et mediehus, vil være bekymringsfullt dersom dette mediehuset har en stor markedsandel. I en slik situasjon kan mangfoldet bli skadelidende slik at både folks tilgang til informasjon og ytringsmuligheter svekkes.

Arbeidsgruppen mener at sammenhengen mellom konsentrasjon og et allsidig medietilbud ikke er entydig. Man bør derfor ikke basere seg på presumpsjoner når det gjelder sammenhengen mellom konsentrasjonsøkninger og allsidig medietilbud. Muligheten for at konsentrasjon vil gi mindre allsidighet er imidlertid til stede og må vurderes konkret i den enkelte sak.

10.6.2.3. Alternative situasjoner

Et sentralt element i vurderingen av om en konsentrasjonsøkning er i strid med lovens formål, er den mest sannsynlige alternative situasjonen. Normalt vil situasjonen før et erverv finner sted, være det beste anslaget på den alternative utviklingen i et marked dersom et erverv forbyes. Det vil imidlertid kunne være forhold som tilsier at markedet vil utvikle seg

⁴³³ Eli Skogerbo (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 3.2

⁴³⁴ Se diskusjon hos Hans Jarle Kind og Lars Sørgard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 4.1

⁴³⁵ Konkurransetilsynets vedtak i sak 97/848 av 20. oktober 1997

annerledes. Arbeidsgruppen mener at Medietilsynet i sine vurderinger må legge den mest sannsynlige utviklingen til grunn.

I enkelte tilfeller vil for eksempel den mediebedriften som kjøpes være i en situasjon der omstrukturering uansett vil finne sted. En praktisk variant er der en mediebedrift er i økonomiske vanskeligheter, slik at det ikke er sannsynlig at den vil kunne fortsette i markedet som før. I konkurranseretten opereres det med et såkalt «fallittbedriftforsvar». Fallittbedriftforsvaret går i korthet ut på at det ikke vil være et riktig alternativt utgangspunkt å basere seg på at foretaket blir værende i markedet. Kommisjonen har oppgitt følgende veiledning for hva som kreves av fallittbedriftforsvaret:

«The Commission considers the following three criteria to be especially relevant for the application of a failing firm defence. First, the allegedly failing firm would in the near future be forced out of the market because of financial difficulties if not taken over by another undertaking. Second, there is no less anti-competitive alternative purchase than the notified merger. Third, in the absence of a merger, the assets of the failing firm would inevitably exit the market»⁴³⁶

Det kreves altså at:

- Bedriften må i nær fremtid være på vei ut av markedet på grunn av økonomiske problemer om den ikke blir kjøpt opp.
- Det må ikke finnes noen alternative mindre konkurransebegrensende oppkjøp fra andre alternative oppkjøpere.
- Ved fravær av oppkjøpet vil kapasiteten til bedriften forsvinne ut av markedet.

Det er partene som må sannsynliggjøre at vilkårene for fallittbedriftsforsvaret er til stede. Arbeidsgruppens vurdering er at vilkårene for et fallittbedriftsforsvar er strenge. Gruppen mener at dersom en aktør som er i økonomiske vanskeligheter og som det er sannsynlig at vil legges ned, kjøpes opp, må det gjøres en konkret vurdering av hvilken alternativ situasjon som er mest sannsynlig. Medietilsynet kan i slike situasjoner trekke veksler på erfaring med fallittbedriftsforsvaret i konkurranseretten. Dette er etter det gruppen forstår, også i samsvar med hvordan medieeierskapsloven faktisk har blitt praktisert.

10.6.3. Terskler for inngrep

Dagens lov opererer som nevnt med ulike terskler (presumpsjoner for inngrep). Arbeidsgruppen mener at det er hensiktsmessig å beholde systemet med presumpsjoner/terskler for inngrep, og at disse

som i dag nedfelles i lov. Samtidig er det ønskelig at tersklene skal være mer fleksible sammenliknet med dagens modell.

10.6.3.1. Innspill fra organisasjoner og bransjen

Når det gjelder lovens terskel for betydelig eierstilling på 1/3 for de nasjonale markedene, har Mediebedriftenes landsforening (MBL), Schibsted, A-pressen, Dagbladet, Telenor og Polaris Media konkret kommentert denne i sine innspill til arbeidsgruppen. Det kan se ut til at innspillene tar utgangspunkt i dagens markeder.

A-pressen og Schibsted anfører at taket på de nasjonale begrensningene bør heves dersom dagens lov fortsatt skal eksistere, og ifølge Schibsted bør grensen heves til minimum 40 prosent. Telenor mener at loven bør erstattes av generell konkurranselovgivning. Sekundært, dersom medieeierskapsloven ikke blir opphevet, bør den nasjonale eierskapsgrensen ifølge Telenor økes til minst 50 prosent.

Dagbladet vil redusere den nasjonale terskelen fra dagens nivå til 25 prosent, ettersom opplagsfall for papiravisene gjør at mediehus kan kjøpe seg opp i andre medieselskaper til tross for en sterk posisjon i nettaviser. Polaris Media mener det fortsatt er behov for regulering. Den nasjonale grensen for betydelig eierstilling bør holdes på et nivå som sikrer minst tre større medieselskaper i Norge, og Polaris ønsker derfor ikke at de nasjonale terskelgrensene heves til 40 prosent.

10.6.3.2. Arbeidsgruppens vurdering av den nasjonale terskelen på 1/3

Arbeidsgruppen mener at presumpsjonene i dagens lov kan tjene som utgangspunkt inntil konkrete erfaringer tilsier at andre presumpsjoner bør legges til grunn. Særlig mener arbeidsgruppen 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. Gruppen viser her til den nevnte «Report on Media Diversity in Europe», som pekte på at en grense på 1/3 var et av fellestrekkene i europeisk regulering av medieeierskap.

Arbeidsgruppen mener at presumpsjonene i medieeierskapsloven bør være reelle presumpsjoner. Dette innebærer at dersom det foreligger særegne forhold som sannsynliggjør at en konsentrasjonsøkning ikke er strid med lovens formål, skal det ikke gripes inn. Konsentrasjonsmål som HHI-indeksen kan tjene som ytterligere veiledning ved en konkret vurdering, fordi slike mål vil gi informasjon om hvor konsentrert markedet for øvrig er. Ytterligere konsentrasjon vil normalt være verre jo mer konsentrert resten av markedet er. Det vil for eksempel normalt være verre om en eierandel overstiger 1/3 hvis den

⁴³⁶ Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03) avsnitt 89.

Øvrige delen av markedet er sterkt konsentrert, enn hvis den øvrige delen av markedet består av flere uavhengige konkurransedyktige aktører. Videre vil andre faktorer kunne ha betydning. Konkurransen om å frembringe ny informasjon vil være et element i denne vurderingen.

En konsentrasjonsøkning vil videre normalt være mer skadelig hvis aktøren også har en stor eierandel i andre mediemarkeder. Krysseierskap vil også kunne ha betydning. Hvis en aktør erverver over 1/3 eierandel i et nasjonalt marked, vil dette kunne være mer skadelig hvis aktøren har eierandeler i andre aktører som opererer i det samme markedet. Arbeidsgruppen mener også at det må være mulig for Medietilsynet å gripe inn mot konsentrasjonsøkninger under terskelen på 1/3. For eksempel kan aktørens eierandeler i andre mediemarkeder være av betydning. Hvis en aktør har en høy eierandel i andre mediemarkeder, kan dette tilsi at det bør gripes inn selv om en aktør får en eierandel som er lavere enn 1/3. Dette vil være avhengig av hvor nærliggende det andre markedet er. Videre kan krysseierskap være et argument for inngrep under tersklene. Medietilsynet kan imidlertid ikke basere sin vurdering på at et slikt erverv må antas å være i strid med lovens formål, men må bevise at ervervet vil være i strid med lovens formål i den konkrete saken.

Et spørsmål er hvilket beviskrav som bør oppstilles for en slik vurdering, altså hvilken grad av sannsynlighet som skal foreligge for at et visst faktum anses bevist. Hovedregelen i sivilprosessen når det gjelder kravet til sannsynlighetsgrad, er at det mest sannsynlige faktum legges til grunn, dvs. alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det samme kravet gjelder også som et utgangspunkt i saker om gyldigheten av forvaltningsvedtak. Det er gruppens syn at det kun bør gjelde et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt i slike inngrepsaker. Det kan også nevnes at hensynet til lovens formål om å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud må anses som sentrale forhold av særlig interesse å verne.

Som det fremkommer i kapittel 10.5.4, foreslår arbeidsgruppen at avgrensningen av de konkrete markedene ikke bør fastsettes i loven slik som i dag, men i forskrift etter en nærmere prosedyre. Gruppen ser at det riktige nivået på inngrepstersklene vil kunne være avhengig av i hvilken grad markedene konvergerer. Hvis for eksempel alle markedene det opereres med i dagens lov konvergerer til ett totalmarked, kan det argumenteres for at en terskel på 1/3 eierkonsentrasjon på nasjonalt nivå kan være for høy for å ivareta lovens formål. En grunn til dette er at de aktørene som i dag ikke anses å være konkurrenter i samme marked, til en viss grad kan sies å være konkurrenter om å frembringe ny informasjon. Dersom markedene konvergerer til ett marked, vil konkurransen mellom aktører i de ulike markedene

om å frembringe ny informasjon endres, og det kan være hensiktsmessig med en lavere inngrepsterskel. Dette kan tilsi at andre presumpsjonsterskler fastsettes.

10.6.3.3. Nedre grenser for inngrep

Arbeidsgruppen mener at det bør etableres en nedre terskel for inngrep. Dette innebærer at dersom et erverv ligger under visse terskelnivåer, vil ikke Medietilsynet ha kompetanse til å gripe inn mot ervervet. En slik nedre terskel har flere begrunnelser. For det første vil erverv under tersklene skape en frihavn («safe harbour») for aktørene. Dette vil gi aktørene forutberegnelighet om at erverv under disse tersklene ikke vil bli prøvet av Medietilsynet. For det andre vil det spare ressurser for Medietilsynet, som ikke behøver å undersøke slike erverv nærmere. Nedre terskler for inngrep vil også kunne ha en ytringsfrihetsmessig begrunnelse. En nedre absolutt terskel vil kunne tjene som en garanti mot at ikke medieeierskapsloven i seg selv brukes som et virkemiddel til å forby ytringer, eller til å hindre at mediebedrifter kan drives i et visst omfang.

I konkurranseretten opereres det med såkalte frihavner i mange situasjoner. En «de minimis» doktrine setter for eksempel nedre terskler for når konkurranselovens forbudsbestemmelser kan komme til anvendelse. Videre finnes det frihavner for ulike typer avtaler, normalt basert på de involverte aktørenes markedsandeler.

Konkurranselovens kontroll med horisontale fusjoner kan sies å ligne på kontroll med horisontale erverv etter medieeierskapsloven. Retningslinjene for horisontale fusjoner i EU⁴³⁷ angir nærmere når horisontale fusjoner ikke ansees å begrense konkurransen. Kommisjonen legger her til grunn at hvis samlet markedsandel til aktørene som slår seg sammen ikke overstiger 25 prosent, betraktes det ikke som sannsynlig at konkurransen begrenses. Videre oppgis det at en foretakssammenslutning normalt ikke virker konkurransebegrensende hvis HHI-indeksen etter foretakssammenslutningen er mindre enn 1000. Hvis HHI-indeksen etter foretakssammenslutningen ligger mellom 1000 og 2000 og ikke øker med mer enn 250, eller er over 2000 men ikke øker med mer enn 150, vil en foretakssammenslutning normalt ikke vurderes til å være konkurransebegrensende med mindre det foreligger særegne forhold.

Arbeidsgruppen vil anta at det også i medieeierskapsammenheng bør opereres med tilsvarende terskelnivå som brukes i konkurranseretten; nemlig 25 prosent. Arbeidsgruppen mener derfor at en

⁴³⁷ Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03)

nedre terskel for å gripe inn mot et erverv bør være når partene i ervervet har mindre enn 25 prosents eierandel i et mediemarked.

10.6.3.4. *Anbefalte terskelnivåer*

Med utgangspunkt i en presumpsjon for at et erverv er i strid med lovens formål dersom samlet eierandel er på 1/3 eller mer i et nasjonalt mediemarked, vil et erverv vurderes innenfor tre nivåer.

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

Arbeidsgruppen har vurdert om det også bør fastsettes en øvre terskel der Medietilsynet må gripe inn. Arbeidsgruppen har ikke funnet det hensiktsmessig å operere med en slik terskel. Grunnen til dette er delvis at arbeidsgruppen er usikker på hvor en slik terskel bør ligge. Videre vil en slik terskel kunne undergrave presumpsjonen på 1/3 på nasjonalt nivå som grunnlag for eventuelt inngrep.

Arbeidsgruppen mener at den nedre terskelen av forutberegnelighetshensyn bør lovfestes.

Videre bør presumpsjonsterskelen på 1/3 lovfestes på nasjonalt nivå, men Medietilsynet bør gis hjemmel til å fastsette andre terskelverdier i forskrift.

Det følger av medieeierskapslovens § 11 at betydelig eierstilling normalt anses å foreligge ved kontroll med en andel på 60 prosent eller mer av det samlede opplaget av region- og lokalaviser i en medieregion. Gruppen mener at det som på nasjonalt nivå, også bør fastsettes presumpsjonsterskler for inngrep i regionale markeder. Dette er sentralt for å sikre forutberegnelighet for aktørene. Hvilke presumpsjonsterskler som bør legges til grunn i et regionalt marked, er ikke vurdert ytterligere i denne utredningen. Medieregionene er i dag fastsatt i forskrift, og gruppen har i sin gjennomgang av medieeierskapsloven ikke vurdert denne. Gruppen mener uansett at vurderingen av presumpsjonstersklene må foretas i sammenheng med avgrensning av regionale markeder, og at det synes mest hensiktsmessig at terskler for inngrep i en region vurderes i sammenheng med avgrensning av de konkrete regionale markedene. Generelt kan man si at små markeder vil peke i retning av høye terskler.

10.6.3.5. *Reglene om multimedieeierskap*

Medieeierskapsloven har regler for eierskapskonsentrasjon innenfor flere nasjonale mediemarkeder (multimedieeierskap). Lovens § 10 bokstav d angir at betydelig eierstilling normalt vil foreligge ved kontroll med en andel på 30 prosent eller mer i et av markedene nevnt i bokstav a, b eller c (dagspresse, fjernsyn eller radio) og 20 prosent eller mer i et av de andre mediemarkedene nevnt i a, b eller c. Ved multimedieeierskap i alle tre markedene nevnt i a, b og c, angir § 10 bokstav e at betydelig eierstilling normalt vil foreligge ved kontroll med en andel på 20 prosent eller mer i hvert av markedene.

Innspill fra eksterne utredninger vedrørende reglene om multimedieeierskap

Reglene om multimedieeierskap tas ikke opp til drøfting i innspillene fra bransjen. Kind og Sørgard (2011) argumenterer for at det er problematisk å lovfeste terskelverdier som er knyttet opp mot spesifikke definisjoner av medieprodukter.⁴³⁸ Det relevante markedet, og dermed hva som skal reguleres, kan på et fremtidig tidspunkt ha en helt annen utstrekning enn på det tidspunkt da loven ble vedtatt. Forfatterne mener derfor en bør ha en åpning over tid for hva som er det relevante marked, og dermed hva som skal reguleres.⁴³⁹

Skogerbø (2012) har observert følgende utvikling:

«De tre markedene glir i en viss grad over i hverandre fordi de fleste nyhetsmediene, opererer både på en «tradisjonell» (for eksempel papiravis eller kringkasting) og en Internett- og/eller mobilplattform, som også inneholder internettbaserte audiovisuelle tjenester (som for eksempel VG-TV), eller integrerte tekst og audiovisuelle tjenester (som NRKs og TV2s nettsted). Dette utvisker skillet mellom de tradisjonelle markedene og åpner for nye definisjoner av markedsandeler. Det åpner også for endring i eierstrukturene innenfor mediebransjen, ved at eiere opererer på tvers av de opprinnelige markedene.»⁴⁴⁰

Samtidig påpeker hun at det ikke er uvesentlig hvilke ytringskanaler man får tilgang til, og at de ulike kanalene har svært ulik gjennomslagskraft i forhold til den offentlige samtalen og den politiske beslutningsprosessen.⁴⁴¹

I redegjørelsen for utviklingen innenfor distribusjon, bemerker Econ Pöyry (2011) at det er en fremvoksende utfordring at man ikke vet hvordan man skal definere det «relevante markedet», ettersom flere tjenester, nettverk og markeder smelter sammen.⁴⁴²

438 Hans Jarle Kind og Lars Sørgard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 7

439 Hans Jarle Kind og Lars Sørgard (2011): *Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene* pkt. 6.1.2 og 7

440 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 2.2

441 Eli Skogerbø (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 4.1.2

442 Econ Pöyry (2011): *Faktisk analyse – vertikal integrasjon i mediemarkedene* pkt. 6

Andre lands regulering av multimedieeierskap

Gjennomgangen av regulering av medieeierskap i andre land, avdekket at det flere steder eksisterer ulike varianter av begrensninger på multimedieeierskap. I Storbritannia gjelder multimedieeierskapsreglene for radio-, fjernsyns- og dagspressemarkedene, og forhindrer at et selskap kan ha konsesjon til en regional allmennkringkaster (Channel 3) og samtidig ha kontroll med 20 prosent eller mer av opplaget i dagspressemarkedet nasjonalt. I tillegg til disse reglene på regionalt og nasjonalt nivå, finnes bestemmelser på lokalt nivå. Enkelte forbundsstater i Tyskland opererer med multimedieeierskapsregler knyttet til dominerende stilling for aktører i dagspresse- og lokalkringkastingsmarkedene. I Frankrike gjelder begrensninger på multimedieeierskap ved tildeling av kringkastingskonsesjoner, etter et «to av tre situasjoner»-prinsipp. Reglene forbyr tildeling av konsesjoner til aktører som innehar to av tre gitte posisjoner i fjernsyns-, radio- og avismarkedet.⁴⁴³

Lokale multimedieeierskapsregler for radio og fjernsyn setter begrensninger på antall kommersielle stasjoner en aktør kan eie i USA. Også for disse reglene avhenger anvendelsen av hvordan markedsforholdene vil bli berørt i det enkelte tilfelle. Regler for dagspressemarkedet gir restriksjoner for tildeling av radio- og fjernsynskonsesjoner til aktører som eier dagsaviser. Konsesjon til nasjonale kommersielle fjernsynsstasjoner skal ikke gis dersom det medfører et direkte eller indirekte eierskap i fjernsynsstasjoner med til sammen mer enn 39 prosent av totalt nasjonalt nedslagsfelt (antall husstander stasjonene kan nå).

Arbeidsgruppens vurdering av spørsmålet om regulering av multimedieeierskap

Gjennomgangen av dagens situasjon i mediemarkedene viste at det er liten grad av multimedieeierskap mellom aktører i avismarkedet på den ene siden og kringkastingsmarkedet på den andre. I radio- og TV-markedene er de samme aktørene virksomme, med unntak for TV 2 som kun er virksom i TV-markedet. Imidlertid er ingen av selskapene per i dag over grensene for betydelig eierstilling som gjelder ved erverv på tvers av markedene.

Arbeidsgruppen deler på prinsipielt grunnlag de vurderinger som ble gjort i Ot.prp. nr. 81 (2003-2004), hvor det heter:

«Marknads- og opinionsmakta til ein medieaktør vert større jo fleire medium han er involvert i. Det er difor viktig å sjå eigarskap innanfor ulike mediemarknader i samanheng. Dei seinare åra har vi sett ei klar utvikling mot eigarintegreing på tvers av mediesektorane.

Omsynet til mediemangfald og yringsfridom tilseier etter departementets vurdering difor at det bør fastsetjast egne grenser for multimedieeigarskap.»⁴⁴⁴

Arbeidsgruppen vil påpeke at selv om mediekanalene ikke defineres til å være i samme marked, vil mediekanalene til en viss grad overlape hverandre med hensyn til de reelle yringsmuligheter. Demokratihensyn kan tilsi at det er uønsket med en høy grad av eiermessig konsentrasjon i flere mediemarkeder. Videre er mediekkanaler konkurrenter om å frambringe ny informasjon, selv om de i liten grad framstår som alternativer for brukerne.

Arbeidsgruppen ser imidlertid særlige utfordringer i å konkretisere eksakte grenser for multimedieeierskap, noe som også gjenfinnes i argumentasjonen i de tre utredningene som er laget på oppdrag fra gruppen. På et overordnet nivå er det gruppens oppfatning at erverv i andre markeder potensielt vil være mindre skadelig med tanke på de formål medieeierskapsloven skal ivareta, enn erverv innenfor samme marked.

Arbeidsgruppen mener en hensiktsmessig løsning dermed er å la presumsjonsregelen på 1/3 også gjelde for multimedieerverv, men likevel slik at den absolutte nedre grensen på 1/4 også må gjelde for erverv på tvers av mediemarkedene. Dette innebærer at det er en presumpsjon for inngrep om en aktør som har 1/3 eierandel i et marked, gjennom et erverv oppnår mer enn 1/4 eierandel i et annet marked. Den nedre grensen innebærer imidlertid at det er fritt for en aktør gjennom erverv å vokse opp til 1/4 i et annet marked.

Gruppen ser at dagens regulering inneholder en trappetrinnsmodell hvor det opereres med ulike grenseverdier, men har ikke funnet grunnlag for å opprettholde dette. Arbeidsgruppen mener den foreslåtte regelen er mer konsistent med grensen på 1/3 ved vekst gjennom erverv i samme marked. Dagens regel gjør det i noen tilfeller mulig å vokse gjennom erverv i samme marked, men ikke i andre markeder. En felles grense som er utløsende vil også virke mer forutberegnelig, ved at aktørene kan forholde seg til ett nivå for om det er en presumpsjon for inngrep. Den nedre grensen for inngrep på 1/4 for inngrep mot multimedieerverv som vil gjelde uansett eierandel i andre markeder, reflekterer at vekst gjennom erverv i andre markeder presumptivt er mindre skadelig enn vekst i samme marked.

Ettersom enkelte markeder kan sies å være mer overlappende enn andre, og fordi det er vanskelig å forutsi hvordan markedene vil utvikle seg over tid,

443 Commissariaat voor de Media (2011): *Mediamonitor – The Dutch Media in 2010* pkt. 2.1

444 Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringar i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 4.4.4

anbefaler arbeidsgruppen at analysen av strid med lovens formål vil måtte tillegges større vekt ved vurderingen av erverv på tvers av mediemarkedene.

10.6.3.6. Krysseierskapsregelen

Medieeierskapsloven fastslår at betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt normalt vil foreligge når et foretak som kontrollerer 10 prosent eller mer i et av mediemarkedene i a, b eller c (dagspresse, fjernsyn eller radio) blir eier eller deleier i et foretak som inngår i en annen gruppering med kontroll over 10 prosent eller mer innenfor det samme markedet.

Innspill fra organisasjoner, bransjen og eksterne utredninger

Når det gjelder spørsmålet om krysseierskapsregelen i medieeierskapsloven bør opprettholdes, har MBL, Telenor, Schibsted, A-pressen og Dagbladet kommentert dette. Telenor mener det ikke behøves noen regel om krysseierskap ut over det som følger av konkurranseloven. Schibsted, A-pressen og MBL ønsker ingen krysseierskapsregel.

Dagbladet mener at for å befestе «treaktør-modellen», kan det være riktig å begrense de største aktørenes adgang til krysseierskap også i foretak som er noe mindre enn dagens lov fastsetter.

Skogerbø (2012) har anført at «[d]ersom særreglene oppheves må det forventes økt mediekonsentrasjon og økt krysseierskap, i tråd med den utviklingen vi så for Eierskapsloven trådte i kraft, og i tråd med de strategier og ønsker for sin egen posisjon som de største kjente medieaktørene har tilkjenningitt».⁴⁴⁵

Andre lands regulering av krysseierskap innenfor ett marked

Arbeidsgruppen har ikke funnet eksempler på at krysseierskapsregelen, med den utforming at den legger en særegen begrensning på erverv innenfor samme marked, har noe lignende tilsvaret i andre land. Bestemmelsen er således tilsynelatende en særnorsk regel.

Arbeidsgruppens vurdering av spørsmålet om regulering av krysseierskap

Den faktiske beskrivelsen av mediemarkedene i kapittel 6.3.6, viste at etter dagens situasjon er det kun to aktører i dagspressemarkedet som har en andel av opplaget på mer enn 10 prosent. Både i radio- og fjernsynsmarkedet er det tre aktører som har over 10 prosent av opplutningen.

Arbeidsgruppen anbefaler at de særskilte bestemmelsene om krysseierskap oppheves. Formålet med krysseierskapsregelen har vært å opprettholde minst tre store aktører innenfor de ulike mediemarkedene. Som kapittel 5.5.2 viste, ble innføringen av krysseierskapsregelen blant annet begrunnet i den

faktiske situasjonen i dagspressemarkedet på det gjeldende tidspunktet. Arbeidsgruppen vektlegger at gruppen ikke har funnet eksempler på tilsvarende regler i andre land. Videre vil de nasjonale eierskaps-grensene etter gruppens syn være tilstrekkelige for å forhindre en for stor grad av konsolidering innenfor et marked. Samtidig vil gruppen understreke at målet om å opprettholde minst tre aktører i markedet, er viktig.

Krysseierskap i form av minoritetsandeler i andre foretak i samme marked vil imidlertid kunne være et moment i vurderingen av strid med lovens formål. Krysseierskap kan styrke presumpsjonen for inngrep over eierskapsgrensen på 1/3, samt være et moment i vurderingen av om et erverv under denne eierskapsgrensen likevel er i strid med lovens formål.

10.7. Diverse prosessuelle forhold

10.7.1. Meldeplikt, gjennomføringsforbud og forhåndsklarering

Gruppen har vurdert om det er behov for å innføre generelle regler om meldeplikt og automatisk gjennomføringsforbud for erverv i de markedene loven vil regulere, men har konkludert med at det ikke ser ut til å være behov for slike regler. De fleste saker som antas å være relevante med hensyn til lovens formål vil som regel bli allment kjent. Videre har Medietilsynet i dag anledning til å gi enhver «[...] et stående pålegg om å sende melding om eventuelle erverv» i henhold til § 13 i loven, og har også hjemmel til å vedta gjennomføringsforbud i konkrete saker. Det nevnes også at aktørene i dag er pålagt meldeplikt og automatisk gjennomføringsforbud i alle transaksjoner hvor aktørene har meldeplikt til Konkurransetilsynet. Dette innebærer i dag at foretakssammenlutninger hvor foretakene til sammen omsetter årlig i Norge for over 50 millioner kroner og begge har over 20 millioner kroner i omsetning, skal meldes til Konkurransetilsynet og er i en periode underlagt gjennomføringsforbud. Arbeidsgruppen vil peke på at det kan være naturlig å se nærmere på spørsmålet om hvorvidt meldeplikt og automatisk gjennomføringsforbud bør innføres i medieeierskapsloven, dersom terskelverdiene i konkurranse-loven endres i tråd med forslaget i NOU 2012:7 *Mer effektiv konkurranselov*.

Gruppen mener at dagens bestemmelse om forhåndsklarering av et erverv bør opprettholdes, slik at aktørene fortsatt gis mulighet til å få avklart innenfor en gitt frist på 30 dager hvorvidt et inngrep kan bli aktuelt. Bestemmelsen bør imidlertid utvides slik at det også er mulig å søke om å få forhåndsklarert en samarbeidsavtale.

⁴⁴⁵ Skogerbø, Eli (2012): *Medieeierskap – medievitenskapelig analyse* pkt. 5.1

11. Skranker for kontroll med medieeierskap

11.1. Forholdet til Grunnloven og EMK

Regulering av medieeierskap har tidligere vært vurdert opp mot de rettslige skranker som følger av Grunnloven og den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK). Gruppen vil uansett i det følgende foreta en kort generell gjennomgang av de problemstillinger som synes relevante i denne sammenheng. Det presiseres at arbeidsgruppen ikke på samme måte som ved forberedelsene til ny medieeierskapslov i 1997, har innhentet en betenkning fra en professor i statsrett for å vurdere forholdet til Grunnloven § 100. Det betyr videre at gruppen ikke har gått dypt inn i disse spørsmålene i denne rapporten.

11.1.1. Grunnloven § 100

Hensynet til ytringsfriheten er en sentral begrunnelse for eierskapsbegrensningene i medieeierskapsloven. Det antas at eierskapskonsentrasjon kan virke begrensende på de tilgjengelige kanalene for ytringer og dermed begrense de reelle ytringsmuligheter og i neste omgang den demokratiske meningsutveksling. Loven tar sikte på å fremme den reelle ytringsmulighet ved å motvirke monopol tendenser på eiersiden.

Dette formålet må sees i sammenheng med Grunnloven § 100 sjette ledd og statens plikt til å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst debatt, også kalt infrastrukturkravet: «Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.»

I St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring av Grunnloven § 100* henvises det til Ytringsfrihetskommisjonens uttalelse om bestemmelsen:

«I 6. ledd uttrykkes det såkalte infrastrukturkravet, dvs. kravet om at staten aktivt skal medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet. Statens oppgave utvides i 6. ledd fra passivt å avstå fra inngrep til aktivt å sikre borgernes ytringsmulighet. Infrastrukturkravet innebærer en forpliktelse til å legge til rette for kanaler og institusjoner og for en åpen og opplyst offentlig samtale, kort sagt et overordnet statlig ansvar for oppbyggingen av et offentlig rom.»⁴⁴⁶

I Stortingsmeldingen skriver Justis- og beredskapsdepartementet:

«Bestemmelsen skiller seg fra kommisjonens forslag for øvrig ved at den ikke først og fremst er ment å innebære juridiske rettigheter og plikter. Dette har sammenheng

med at forslaget først og fremst synes å rette seg mot de institusjonelle forutsetningene for de faktiske ytringsmulighetene. Bestemmelsen dreier seg altså ikke først og fremst om den enkeltes rett til å fremsette eller å motta bestemte ytringer eller statens plikt til direkte å sikre de individuelle rettighetene i den forbindelse.»⁴⁴⁷

Selv om det i ovennevnte Stortingsmelding sies at det er grunn til å anta at det skal mye til før staten har krenket sin aktivitetsplikt for å sikre meddelelsesfriheten mellom private parter, foreligger det trolig «[...] en viss plikt til å hindre ekstrem grad av mediekonsentrasjon».⁴⁴⁸

Ytringsfrihetskommisjonen uttalte følgende om medielovgivningen:

«Som konklusjon kan det slås fast at det er enighet i kommisjonen om at man idag står overfor problemer som bør påkalle oppmerksomhet når det gjelder lovreguleringen av mediene. [...]

Så langt er det bare vedtatt en lov som gir en begrenset regulering av eierskapet. I forhold til utvalgets forutsetninger er dette langt fra tilstrekkelig for å sikre uavhengigheten. [...]

Det mest påtrengende problem idag synes å være den økende eierkonsentrasjon i de dominerende medier. Det gjelder såvel for dagsavisene som for forlagene. Eierkonsentrasjonen truer mangfoldet og uavhengigheten dels ved direkte påvirkning og dels indirekte gjennom krav til avkastning.»⁴⁴⁹

Etter Ytringsfrihetskommisjonens vurdering er derfor en lovregulering med eierskapsbegrensninger en sentral del av mediereguleringen for å sikre ytringsfrihet.

En adgang til å gripe inn mot erverv av eierandeler må ikke i seg selv komme i strid med Grunnloven § 100 om ytringsfrihet. Spørsmålet om eierskapsbegrensninger kan komme i konflikt med prinsippet om ytringsfrihet, ble grundig utredet i forbindelse med forberedelsene til lov 13. juni 1997 nr 53 om eierskap i mediene.⁴⁵⁰

11.1.1.1. Kort vurdering av gruppens forslag

Gruppens forslag er basert på inngrep mot erverv etter et «føre var»-prinsipp som i gjeldende lov. Det

⁴⁴⁶ St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring av Grunnloven § 100* pkt. 7.1, jf. NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted». Forslag til ny Grunnlov § 100 s. 249

⁴⁴⁷ St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring av Grunnloven § 100* pkt. 7.1

⁴⁴⁸ St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring av Grunnloven § 100* pkt. 7.3

⁴⁴⁹ NOU 1999:27 «Ytringsfrihed bør finde Sted». Forslag til ny Grunnlov § 100 pkt. 5.5

⁴⁵⁰ NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* pkt 9.3 og vedlegg VI av professor Eivind Smith (1994): «Utredning av konstitusjonelle sider ved lovgivning om eierbegrensning i media»; se også Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting særligt* pkt 2.9.4

legges dermed ikke opp til inngrep i bestående posisjoner eller organisk vekst. Det har således ikke vært grunn til å vurdere nærmere hvorvidt slike inngrep lovmessig kan gjennomføres.

Grunnloven § 100 oppstiller krav til klarhet og presisjon for inngrep. Det følger av Grunnloven § 100 tredje ledd at «[f]rimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Der kan kun sættes slige klarlig definerede Grænser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser (vår understrekning).»

En modell for regulering av medieeierskap må være i tråd med Grunnlovens klarhetskrav. Et spørsmål er om en skjønsmessig inngrepshjemmel i motsetning til en ordning med absolutte grenser for eierandeler, er forenlig med Grunnloven § 100. En slik vurdering ble foretatt ved forberedelsene til medieeierskapsloven fra 1997.⁴⁵¹ Gruppen kan ikke se at denne vurderingen stiller seg annerledes etter revisjonen av Grunnloven § 100 ved endring 30. september 2004. Utgangspunktet må derfor være at en skjønsmessig inngrepshjemmel i seg selv ikke strider mot Grunnloven § 100 og kravet til klarhet.

For å sikre at skjønsmessige regler ikke kan brukes på en måte som i praksis kan innebære en meningsensur, bør man i tillegg sikre begrensninger for utøvelsen av skjønnet ved håndhevingen av loven. Alle inngrep må for det første samsvare med lovens formål som er å «[...] fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud». Formålet tilsier at det bevares et rimelig nivå av pluralisme. Formålet gir ikke grunnlag for å definere grensene for konsentrasjon så lavt at det praktisk eller kommersielt blir vanskelig eller umulig å drive medieforetak av et visst omfang, eller forby eierandeler som er så små at de ikke med rimelighet vil kunne gi muligheter for å påvirke den redaksjonelle virksomhet.⁴⁵² Uansett har gruppen foreslått å lovfeste en såkalt «safe harbour» for eierkonsentrasjon, slik at tilsynet kun vil ha hjemmel til å gripe inn mot eierkonsentrasjon over 1/4 i et marked.

Gruppens forslag innebærer at den generelle inngrepshjemmelen konkretiseres til kun å gjelde erverv av eierandeler som gir kontroll. Minoritetsposter vil dermed ikke regnes med i oppslutningen dersom de ikke samtidig anses å gi kontroll over et annet foretak (se kapittel 10.1).

Gruppen har videre søkt å konkretisere hvilke kriterier som skal vektlegges av Medietilsynet i vurderingen av om et erverv anses å være i strid med lovens formål. Det foreslås videre at det skal sees hen til anerkjente konsentrasjonsmål.

Personer eller foretak som rammes av inngrepsvedtak, vil på vanlig måte kunne få prøvet vedtaket for domstolen. Etter gruppens syn bør det legges opp til full prøving av skjønnet. På samme måte som i eksisterende lov, bør Kongen være avskåret fra å gi tilsynsorgan og klagenemnd generelle eller spesielle instruksjoner om utøvelsen av skjønnet.

Samlet kan ikke gruppen se at den foreslåtte reguleringsmodell skulle tilsi en annen vurdering av forholdet til Grunnloven § 100 om ytringsfrihet, enn den vurderingen som ble gjort i forbindelse med forberedelsene til medieeierskapsloven i 1997. Gruppen kan heller ikke se at endringen av Grunnloven § 100 i 2004 tilsier en annen vurdering.

11.1.2. EMK artikkel 10

Ytringsfrihet er vernet også i flere internasjonale konvensjoner Norge er tilknyttet. Ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), er de sentrale konvensjonene gjort til norsk lov, herunder Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene (EMK).

Spørsmålet om eierskapsregulering er i samsvar med artikkel 10 i EMK, ble vurdert ved forberedelsene til ny lov i 1997.⁴⁵³ Gruppen kan ikke se at denne vurderingen vil bli en annen med den foreslåtte reguleringsmodellen.

11.2. EØS-rettslige skranke for kontroll med medieeierskap

11.2.1. Fusjonskontrollforordningen (FKF)

Kontroll med foretakssammenslutninger som har en tilstrekkelig fellesskapsdimensjon, er underlagt eksklusiv jurisdiksjon for behandling av EØS-overvåkningsorganene, det vil si enten EU kommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan (ESA).⁴⁵⁴ De nærmere kriteriene for om en foretakssammenslutning har en fellesskapsdimensjon, er regulert av fusjonskontrollforordningen (FKF).⁴⁵⁵ FKF artikkel 1 oppgir både størrelse på omsetning og i hvilken grad denne omsetningen er spredt over flere EØS-land, som kriterier for om foretakssammenslutningen har en fellesskapsdimensjon.

Fusjonskontrollforordningen gjelder eksklusivt på foretakssammenslutninger som omfattes av forordningen. Etter FKF artikkel 21 (4) er dette likevel

451 Se uttalelse fra Lovavdelingen 14. oktober 1996 i sak 95/571: «I høringsnotatet går Kulturdepartementet inn for en skjønsmessig inngrepshjemmel, i motsetning til Eierskapsutvalgets forslag om absolutte grenser for eierandeler. Justisdepartementet legger til grunn at en ordning som foreslått i høringsnotatet i utgangspunktet vil være forenlig med grunnloven § § 100 og 110c, jf. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 10.»

452 Se NOU 1995: 3 *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i massemedia* vedlegg VI av professor Eivind Smith (1994): Utredning av konstitusjonelle sider ved lovgivning om eierbegrensning i media m.v. pkt. E: «I dette ligger etter mitt skjønn at for eksempel forbud mot kjøp av eierandeler som er så små at de ikke med rimelighet vil kunne gi mulighet for å påvirke den redaksjonelle virksomhet m.v. ikke uten videre vil la seg forsvare. Dette gjelder i iallfall så langt adgangen til slike oppkjøp kan antas å være av betydning for pressens mulighet til å skaffe seg den nødvendige kapital til drift eller ekspansjon.»

453 Se Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* pkt. 1.5.1 og 2.9.5

454 Jf. EØS-avtalen artikkel 56, som er gjort til norsk rett i EØS-loven § 1.

455 Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) Official Journal L 24, 29.01.2004, p. 1-22

ikke til hinder for at medlemsstatene gjennomfører tiltak for å ivareta legitime formål. Ivaretagelsen av mediemangfold («plurality of the media») er et slikt legitimt formål.

Dette innebærer at dersom man etter norske regler om mediemangfold skal kunne gripe inn mot foretakssammenslutninger som har en felleskapsdimensjon etter FKF artikkel 1, må dette være innenfor de grensene som omfattes av «mediemangfold» etter EØS-avtalen, dvs. EU-rettslige prinsipper.

EU-kommisjonen har nylig etablert en ekspertgruppe for mediemangfold i EU. I mandatet for gruppen fra september 2011 heter det at «[...] the starting point should be a broad understanding of media pluralism that includes all measures that ensures citizen's access to a variety of information sources, opinion, voices etc. in order for them to build their opinion without the undue influence of one dominant opinion forming power».⁴⁵⁶ I et arbeidsnotat fra Kommisjonen om mediemangfold, uttaler Kommisjonen at «[m]edia pluralism is a concept that embraces a number of aspects, such as diversity of ownership, variety in the sources of information and in the range of contents available in the different Member States.»⁴⁵⁷ Videre angis det at «[e]nsuring Media pluralism, in our understanding, implies all measures that ensure citizens' access to a variety of information sources, opinion, voices etc. in order to form their opinion without the undue influence of one dominant opinion forming power».⁴⁵⁸ Som eksempler på ulike typer medier nevnes «[...] print, television, radio and the upcoming new markets [...]».⁴⁵⁹

Mediepluralisme i EØS-rettslig forstand omfatter derfor et mangfold av informasjonskilder, meninger og uttalelser som bidrar til en meningsdannelse. Både tradisjonelle og nye typer medier omfattes. Det kan derfor ikke være i strid med fusjonskontrollforordningen å regulere sammenslutninger mellom disse mediene.

11.2.2. Kontroll med samarbeidsavtaler

Arbeidsgruppen har foreslått at kontrollen med samarbeid som har samme virkning som erverv, videreføres. At samarbeidsavtaler kan ha samme negative virkninger for medieeierskapslovens formål som et erverv, er et selvstendig grunnlag for kontroll med samarbeidsavtaler. Videre er kontrollen med samarbeidsavtaler nødvendig for å hindre at aktørene omgår kontrollen med erverv ved isteden å inngå samarbeidsavtaler.

EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd angir følgende:

«Anvendelsen av norsk konkurranselovgivning må ikke føre til forbud mot avtaler, beslutninger truffet av sammenslutninger av foretak og samordnet opptreden, som kan påvirke samhandelen mellom EØS-statene, men som ikke begrenser konkurransen som omtalt i EØS-avtalen artikkel 53 nr. 1, eller som oppfyller vilkårene etter EØS-avtalen artikkel 53 nr. 3, eller som er omfattet av et gruppefritak etter EØS-avtalen artikkel 53 nr. 3».

EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd innebærer at en ikke ut fra konkurransehensyn kan ha en strengere kontroll med samarbeidsavtaler enn det som følger av EØS-avtalen artikkel 53. Arbeidsgruppen vil i denne sammenheng påpeke at kontrollen med samarbeidsavtaler etter medieeierskapsloven, utføres med utgangspunkt i medieeierskapslovens formål. Dette faller under mediepluralisme i EØS-rettslig forstand. På samme måte som ved kontroll med erverv, ivaretar derfor kontrollen med samarbeidsavtaler et annet formål enn konkurransehensyn. Arbeidsgruppen mener derfor at det ikke er noen konflikt mellom kontroll med samarbeidsavtaler etter medieeierskapsloven og EØS-konkurranseloven § 7 andre ledd.

456 http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/hlg/index_en.htm

457 Commission Staff Working Document: *Media pluralism in the Member States of the European Union*, SEC(2007) 32, 2007 pkt. 2

458 Commission Staff Working Document: *Media pluralism in the Member States of the European Union*, SEC(2007) 32, 2007 pkt. 2

459 Commission Staff Working Document: *Media pluralism in the Member States of the European Union*, SEC(2007) 32, 2007 pkt. 2

12. Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidsgruppen foretar i det følgende en vurdering av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser de foreslåtte endringene antas å ha for myndighetene, mediebransjen og samfunnet for øvrig.

12.1. Administrative kostnader

Endringene vil innebære en del utvidede oppgaver for Medietilsynet sammenliknet med dagens lov. De vesentlige utvidede oppgavene er at Medietilsynet skal forhåndsdefinere markeder og vurdere terskler for inngrep i forskrift. Dette vil kunne medføre et økt behov for ressurser og kompetanse i Medietilsynet. Det økte behovet for ressurser vil antakelig være størst de første gangene markedene skal avgrenses og tersklene skal bestemmes. Etter at markedene er avgrenset og tersklene er bestemt første gang, vil hovedarbeidet deretter bestå av å vurdere om det skal gjøres endringer. Arbeidsgruppen vil likevel påpeke at det økte ressursbehovet med å forhåndsdefinere markeder og etablere terskler for inngrep delvis vil motvirkes av at det vil bli mindre ressurser forbundet med å vurdere enkeltsaker. Grunnen til dette er at Medietilsynet vil ha utført mye av analysearbeidet knyttet til å vurdere enkeltsaker i forkant.

Arbeidsgruppen har foreslått at det skal gjelde reelle presumpsjoner ved vurdering av enkeltsaker etter loven. Selv om presumpsjoner er ressursbesparende sammenliknet med at det skal gjøres fullstendige vurderinger i alle enkeltsaker, vil presumpsjoner sammenliknet med absolutte regler innebære at det blir mer arbeid med enkeltsaker. Dette vil kunne bidra til å øke ressursbehovet i Medietilsynet og Klagenemnda noe. Samtidig har arbeidsgruppen foreslått absolutte nedre terskler for inngrep. Denne regelen vil redusere ressursbehovet noe siden Medietilsynet ikke behøver å vurdere erverv som ligger under disse tersklene.

12.2. Konsekvenser for mediebransjen

Arbeidsgruppen mener at endringene ikke vil medføre vesentlig økte kostnader for mediebransjen. Tvert imot mener arbeidsgruppen at regelverket inneholder forenklinger som vil redusere mediebransjens kostnader ved å forholde seg til regelverket. Blant annet foreslår arbeidsgruppen å etablere en nedre terskel for inngrep. Videre foreslås særreglene for krysseierskap fjernet, reglene for multimedieeierskap betydelig forenklet. Arbeidsgruppen har også foreslått enkelte harmoniseringer med konkurranseloven, blant annen ved å legge konkurransereglene kontrollbegrep til grunn. Arbeidsgruppens forslag om at Medietilsynet skal forhåndsdefinere markeder og at disse skal oppdateres jevnlig, vil kunne medføre at enkelte mediebedrifter vil velge å bruke ressurser i høringsrunden. Siden arbeidsgruppen mener tersklene for inngrep bør være basert på reelle presumpsjoner, vil det også

være naturlig å tenke seg at aktørene vil bruke mer ressurser på å forsøke å tilbakevise presumpsjonene. Det vil imidlertid være opp til aktørene å velge hvor mye ressurser som skal brukes på dette, og fortrinnsvis vil medieaktørene bruke ressurser på dette fordi det gir et bedre totalresultat.

Ettersom regelverket vil bli mer dynamisk, vil også aktørene ha en større mulighet til å bli involvert i regelverksutviklingen.

Arbeidsgruppen foreslår at lovens virkeområde utvides noe. Enkelte nye aktører vil dermed omfattes av loven, men forslaget antas uansett å ha mindre betydning.

Arbeidsgruppen foreslår videre at elektroniske medier må hensyntas ved beregning av de tradisjonelle mediemarkedene. Dette vil innebære at posisjonene til aktørene vil forrykkes noe. Det må påregnes at medieaktørene vil ha noen kostnader forbundet med å beregne sine posisjoner gitt denne endringen.

12.3. Øvrige samfunnsøkonomiske konsekvenser

Arbeidsgruppen mener endringene som er foretatt, vil styrke lovens formål om å fremme ytringsfrifheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Endringene vil derfor øke de samfunnsøkonomiske gevinstene av å fremme dette formålet.

Arbeidsgruppen mener videre at endringene vil kunne gjøre medieeierskapsloven mer treffsikker i å realisere formålet med loven. Dette innebærer at det vil skje færre inngrep mot erverv som ikke har en negativ virkning for medieeierskapslovens formål, mens sjansen for inngrep vil bli større dersom et erverv er i strid med medieeierskapslovens formål.

Arbeidsgruppen mener dermed at endringsforslagene vil gi bedre samfunnsøkonomisk ressursbruk.

Vedlegg 1 Fordeling av opplag i regionene

Aviseiernes andeler av regionalt opplag i 2011 (prosent)

Eier	Nord-Norge	Trøndelag	Nord-vestlandet	Vestlandet	Sørvestlandet	Sørlandet	Vestviken	Stor-Oslo	Østviken	Innlandet
A-pressen	54,1 %	20,9 %	12,2 %	24,8 %	-	5,0 %	24,5 %	-	57,3 %	32,1 %
Trønder-Avisa	-	15,4 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Polaris	25,6 %	53,5 %	52,4 %	-	-	-	-	-	-	4,3 %
Schibsted	1,8 %	3,8 %	3,7 %	50,5 %	36,7 %	43,1 %	-	76,9 %	-	0,3 %
Edda	-	-	-	0,3 %	15,4 %	-	49,1 %	4,5 %	30,4 %	18,3 %
Jæren Avis	-	-	-	-	19,0 %	-	-	-	-	-
Agder Posten	-	-	-	-	-	27,9 %	-	-	-	-
Gudbrandsdølen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,2 %
Andre	18,5 %	6,3 %	31,8 %	24,3 %	28,9 %	24,0 %	26,4 %	18,6 %	12,4 %	23,9 %

Aviseiernes andeler av regionalt opplag i 2010 (prosent)

Eier	Nord-Norge	Trøndelag	Nord-vestlandet	Vestlandet	Sørvestlandet	Sørlandet	Vestviken	Stor-Oslo	Østviken	Innlandet
A-pressen	51,5 %	21,2 %	12,3 %	25,5 %	5,9 %	4,2 %	26,5 %	-	59,9 %	32,1 %
Trønder-Avisa	-	15,2 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Polaris	25,2 %	53,6 %	52,5 %	-	-	-	-	-	-	1,3 %
Schibsted	1,6 %	3,8 %	3,7 %	50,0 %	39,3 %	36,6 %	-	76,5 %	-	0,1 %
Edda	-	-	-	0,3 %	17,0 %	-	56,4 %	4,6 %	32,1 %	18,3 %
Jæren Avis	-	-	-	-	20,3 %	-	-	-	-	-
Agder Posten	-	-	-	-	-	23,4 %	-	-	-	-
Gudbrandsdølen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,9 %
Andre	21,7 %	6,2 %	31,4 %	24,1 %	17,5 %	35,8 %	17,1 %	18,9 %	8,1 %	32,3 %

Aviseiernes andeler av regionalt opplag i 2009 (prosent)

Eier	Nord-Norge	Trøndelag	Nord-vestlandet	Vestlandet	Sørvestlandet	Sørlandet	Vestviken	Stor-Oslo	Østviken	Innlandet
A-pressen	52,2 %	21,2 %	12,4 %	26,1 %	6,3 %	5,4 %	28,6 %	-	57,4 %	32,6 %
Trønder-Avisa	-	14,2 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Polaris	22,9 %	54,1 %	52,6 %	-	-	-	-	-	-	-
Schibsted	1,6 %	3,8 %	3,7 %	50,2 %	39,4 %	49,1 %	-	77,0 %	-	0,1 %
Edda	-	-	-	0,3 %	17,2 %	-	60,6 %	4,6 %	31,7 %	18,4 %
Jæren Avis	-	-	-	-	20,4 %	-	-	-	-	-
Agder Posten	-	-	-	-	-	30,6 %	-	-	-	-
Gudbrandsdølen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,2 %
Andre	23,2 %	6,7 %	31,2 %	23,3 %	16,9 %	14,9 %	10,9 %	18,4 %	10,9 %	32,4 %

Aviseiernes andeler av regionalt opplag i 2008 (prosent)

	Nord-Norge	Trøndelag	Nord-vestlandet	Vestlandet	Sørvestlandet	Sørlandet	Vestviken	Stor-Oslo	Østviken	Innlandet
A-pressen	52,8 %	21,3 %	12,5 %	27,2 %	-	-	28,0 %	-	57,6 %	32,6 %
Nord-Trøndelag AS	-	13,6 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Polaris media	20,4 %	54,5 %	52,9 %	-	-	-	-	-	-	-
Schibsted1	8,9 %	23,7 %	22,9 %	49,3 %	38,7 %	12,3 %	-	76,2 %	-	-
Roll Severin	-	10,3 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Edda Media	-	-	-	-	17,6 %	-	61,2 %	4,8 %	32,8 %	17,7 %
Jæren avis	-	-	-	-	19,4 %	-	-	-	-	-
Fædrelandsvennen	-	-	-	-	-	49,0 %	-	-	-	-
Agderposten	-	-	-	-	-	31,1 %	-	-	-	-
Gudbrandsdølen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16,0 %
Andre	18 %	11 %	35 %	24 %	24 %	20 %	11 %	19 %	10 %	34 %

Aviseiernes andeler av regionalt opplag i 2007 (prosent)

	Nord-Norge	Trøndelag	Nord-vestlandet	Vestlandet	Sørvestlandet	Sørlandet	Vestviken	Stor-Oslo	Østviken	Innlandet
A-pressen	53,2 %	14,5 %	13,3 %	27,1 %	-	-	27,8 %	-	57,4 %	33,2 %
Nord-Trøndelag AS	-	13,4 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Adresseavisa	-	48,5 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Schibsted	19,7 %	16,5 %	-	45,1 %	39,1 %	11,2 %	-	76,2 %	-	-
Roll Severin	-	7,7 %	-	-	-	-	-	-	-	-
Edda Media	-	-	54,6 %	-	17,7 %	-	62,2 %	5,0 %	32,2 %	19,2 %
Jæren avis	-	-	-	-	18,6 %	-	-	-	-	-
Fædrelandsvennen	-	-	-	-	-	45,0 %	-	-	-	-
Agderposten	-	-	-	-	-	31,2 %	-	-	-	-
Gudbrandsdølen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,1 %
Andre	27 %	24 %	32 %	28 %	25 %	24 %	10 %	19 %	10 %	32 %

Aviseiernes opplag i medieregionene i 2011

Eiere	Nord-Norge	Trøndelag	Nord-vestlandet	Vestlandet	Sørvestlandet	Sørlandet	Vestviken	Stor-Oslo	Østviken	Innlandet
A-pressen	93 663	43 733	16 298	50 737	0	5 843	65 906	0	90 368	52 622
Trønder-Avisa	0	32 213	0	0	0	0	0	0	0	0
Polaris	44 331	111 806	70 227	0	0	0	0	0	0	6 986
Schibsted	3 134	7 938	4 983	103 045	62 198	50 434	0	214 757	0	494
Edda	0	0	0	680	26 164		132 219	12 602	47 895	30 048
Jæren Avis	0	0	0	0	32 239	0	0	0	0	0
Agder Posten	0	0	0	0	0	32 686	0	0	0	0
Gudbrandsdølen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34 726
Totalt opplag	173 258	208 949	134 089	204 176	169 677	116 980	269 126	279 199	157 793	164 060

Vedlegg 2 Konkurransen mellom aviser

* = samme eier som landsdels-/regionavis (eierandel i prosent dersom minoritetspost). Tall angir antall ukentlige utgivelser.

ADRESSEAVISEN (Polaris Media)				Andre aviser på utgiver- stedet			
Kommune	Husstander	Husstands- dekn. (%)	Opplag				
TYDAL	362	59,66	216				
MALVIK	4863	57,35	2789	Malvik- bladet 2			
KLÆBU	2190	53,74	1177	Klæbu- posten 1			
SELBU	1673	53,01	887	Selbyggen 1			
TRONDHEIM	81567	51,04	41636				
SKAUN	2589	50,25	1301				
ÅFJORD	1331	49,43	658				
MELHUS	5930	49,32	2925	Trønder- bladet* 3	Gaula 1		
RISSA	2629	48,72	1281				
RENNEBU	1082	48,7	527				
HOLTÅLEN	850	46,7	397				
MIDTRE GAULDAL	2580	45,34	1170	Gauldals- posten 1			
AGDENES	724	44,88	325				
RINDAL	821	44,7	367				
LEKSVIK	1433	39,98	573				
ROAN	430	39,53	170				
SNILLFJORD	417	39,32	164				
FROSTA	986	38,13	376	Frostingen 1			
ØRLAND	2228	36,53	814	Fosna- Folket* 3			
HEMNE	1773	36,43	646	Søvesten 1			
STJØRDAL	8926	34,56	3085	Stjørdalens Blad 3			
OPPDAL	2821	33,64	949	Opdalingen 3	Opp 1		
BJUGN	2005	32,76	657				
ORKDAL	4894	32,24	1578	Sør-Trønde- lag* 5			
MELDAL	1747	31,36	548				
RØROS	2467	30,6	755	Arbeidets Rett 3	Fjell-Ljom 1		
HITRA	1954	28,71	561	Hitra- Frøya* (49%) 2			
MERÅKER	1112	28,32	315	Meråker- Posten 1			
FRØYA	1950	23,64	461				
OSEN	463	22,46	104				

MEDIEEIERSKAPSUTREDNINGEN 2012

AFTENPOSTEN (Schibsted)					Andre aviser på utgiver- stedet			
Kommune	Husstander	Husstands- dekn. (%)	Opplag					
OSLO	309074	30,99	95796	Dagsavisen 6	Nordstr. Blad 2	Akers Av G. 2		Aften* 3
BÆRUM	47095	46,61	21951					
ASKER	22137	40,38	8940	Budstikka 6				
OPPEGÅRD	10260	40,85	4192					
SKI	11384	29,91	3406	Østlandets Blad 6				
LØRENSKOG	14035	21,05	2955					
NITTEDAL	8477	28,27	2397	Varingen 2				
NESODDEN	7149	33,01	2360					
FROGN	6232	30,21	1883	Akershus Amtst. 5				
ÅS	6967	22,73	1584	Ås avis 1				
VESTBY	5952	22,41	1334	Vestby Avis 1				

BERGENS TIDENDE (Schibsted)					Andre aviser på utgiverstedet				
Kommune	Hus- stander	Hus- stands- dekn. (%)	Opplag						
SAMNANGER	971	45,93	446						
FUSA	1509	43,67	659						
BERGEN	120911	43,53	52633	Bergens- avisen 7	Bygdanytt* 2	Fana- posten* 2	Åsane Tid. 2	Syd- vesten 1	
OSTERØY	2931	42,92	1258						
OS	6640	40,52	2691	Os og Fusa- posten 2					
FJELL	8114	38,19	3099	VestNytt* 3					
MELAND	2560	38,08	975						
ASKØY	9591	38,05	3650	Askøy- værin- gen* 2					
KVAM	3469	37,04	1285	Horda- land Folkebl. 2					
MODALEN	146	36,98	54						
GULEN	949	36,77	349						
MASFJORDEN	657	36,68	241						
JONDAL	444	36,03	160						
LINDÅS	5816	35,88	2087	Strilen* 3	Nordhordland 2				
RADØY	1964	35,69	701						
AUSTRHEIM	1166	35,67	416						
TYSNES	1168	35,53	415	Tysnes 1					
AUSTEVOLL	1684	35,33	595						
SUND	2312	34,12	789						
VAKSDAL	1765	33,25	587	Vaksdal- Posten 1					
FEDJE	246	32,11	79						

SOLUND	365	30,41	111					
ØYGARDEN	1662	28,88	480					
ULVIK	483	27,12	131					
VOSS	5849	24,89	1456	Hordaland 3				
GRANVIN	389	24,42	95					
ULLENSVANG	1408	21,44	302					
FÆDRELANDSVENNEN (Schibsted)		Husstandsdekn. (%)						
Kommune	Husstander		Opplag	Andre aviser på utgiverstedet				
AUDNEDAL	617	58,99	364					
ÅSERAL	357	56,3	201					
SØGNE	4226	56,24	2377	Søgne og Songdalen* 1				
KRISTIANSAND	36331	56,15	20401					
IVELAND	490	56,12	275					
SONGDALEN	2381	55,06	1311					
MARNARDAL	897	52,95	475					
VENNESLA	5375	52,59	2827	Vennesla Tidende 2				
VALLE	567	48,85	277					
BYGLAND	547	47,89	262	Setesdølen 2				
Evje og Hornnes	1442	46,04	664					
HÆGEBOSTAD	642	45,63	293					
LILLESAND	3903	44,93	1754	Lillesandsposten 2	Høvåg-avisa 1			
BIRKENES	1834	38,98	715	Birkenesavisa 1				
BYKLE	416	37,25	155					
LINDESNES	1911	33,33	637					
MANDAL	6244	31,35	1958	Lindenesnes* 6				

HAUGESUNDS AVIS (Edda Media)					
Kommune	Husstander	Husstandsdekn. (%)	Opplag	Andre aviser på utgiverstedet	
BOKN	349	76,5	267		
VINDAFJORD	3203	63,69	2040		
TYSVÆR	3739	62,61	2341	Tysvær Bygdeblad 1	
SVEIO	1991	61,27	1220	Vestavind* (40,6%) 1	
KARMØY	15931	54,59	8697		
HAUGESUND	16032	54,32	8709		
ETNE	1570	53,94	847	Grannar 2	
UTSIRA	90	41,11	37		
SAUDA	2048	35,44	726	Ryfylke 2	
BØMLO	4338	29,27	1270	Bømlo-Nytt 3	

MEDIEEIERSKAPSUTREDNINGEN 2012

NORDLYS (A-pressen)				
Kommune	Husstander	Husstandsdekn. (%)	Opplag	Andre aviser på utgiverstedet
LYNGEN	1271	58,85	748	
BALSFJORD	2412	57,33	1383	
STORFJORD	787	55,4	436	
KARLSØY	1049	52,9	555	
KÅFJORD	945	51,74	489	Framtid i Nord 3
NORDREISA	2053	45,88	942	
KVÆNANGEN	558	44,62	249	
TROMSØ	30805	44,59	13736	iTromsø 6
SKJERVØY	1207	42,66	515	
MÅLSELV	2815	33,53	944	Nye Troms* (5%) 3
DYRØY	557	25,31	141	
BARDU	1695	21,06	357	
STAVANGER AFTENBLAD (Schibsted)				
Kommune	Husstander	Husstandsdekn. (%)	Opplag	Andre aviser på utgiverstedet
FINNØY	1129	61,64	696	Øyposten 1
RENNESØY	1482	60,86	902	
RANDABERG	3758	56,91	2139	Bygdebladet (R-R) 1
SOLA	8861	56,78	5032	Solabladet 1
HJELMELAND	1093	54,8	599	
KVITSØY	216	53,24	115	
FORSAND	429	48,25	207	
STAVANGER	55777	47,77	26646	Rogalands Avis 6
TIME	6401	47,75	3057	Jærbladet 3
SANDNES	26569	47,35	12583	Sandnesposten 2
GJESDAL	3784	46,35	1754	Gjesdalbuen 2
STRAND	4383	41,59	1823	
BJERKREIM	927	41,31	383	
SULDAL	1534	37,87	581	Suldalsposten 2
KLEPP	6553	35,09	2300	
HÅ	6381	33,36	2129	
SIRDAL	744	25,8	192	

SUNNMØRSPOSTEN (Polaris Media)					
Kommune	Husstander	Husstandsdekn. (%)	Opplag	Andre aviser på utgiverstedet	
GISKE	2583	63,56	1642	Øy-blikk 1	
ØRSKOG	848	58,25	494		
ÅLESUND	18980	57,68	10948		
STORDAL	418	57,65	241		
SULA	3071	56,88	1747	Sulaposten 1	
STRANDA	1871	55,1	1031	Sunnmøringen* 2	
NORDDAL	716	55,02	394	Storfjordnytt 1	
HARAM	3620	54,97	1990	Haramsnytt 2	
SKODJE	1534	54,62	838	Bygdebladet 2	
SYKKYLVEN	3146	48,37	1522	Sykkylvsbladet 2	
SANDE (M-R)	1029	47,03	484		
VANYLVEN	1450	42,96	623	Synste Møre 1	
HAREID	1947	38,16	743		
ULSTEIN	2971	37,39	1111	Vikebladet Vestp.* 3	
ØRSTA	4179	36,1	1509	Møre-Nytt* 3	
HERØY (M-R)	3285	35,61	1170	Vestlandsnytt 2	
VOLDA	3512	34,96	1228	Møre 3	
SANDØY	555	34,77	193		
HORNINDAL	442	28,73	127		

Vedlegg 3 Dekningstall for nettaviser i 2010

Aftenposten	620 000
Bergens Tidende	188 000
Adresseavisen	168 000
Stavanger Aftenblad	123 000
Bergensavisen	115 000
Fædrelandsvennen	77 000
Dagsavisen	70 000
Sunnmørsposten	47 000
Haugesunds Avis	47000
Fredriksstad Blad	44 000
Nordlys	36 000
Varden	23 000

Vedlegg 4 TV-kanaler som måles i TNS Gallups TV-meterpanel

3+	Canal+ Fotball	Disney Playhouse	MAX	SAT1	TV 1000 Family	TV 2 Zebra	Viasat Golf
3Sat	Canal+ Hits	Disney Junior	Motors TV	Showtime	TV 1000 Classics (Cinema -3)	TV 6 Action / Nature World	Viasat History
Al Jazeera	Canal+ Hockey	Disney XD	MTV	Silver HD	TV 1000 HD	TV Finland	Viasat Hockey
Animal Planet	Canal+ Series	DR1	MTV HD	Silver	TV 1000 Nordic	TV3 SD	Viasat Sport 1
Animal Planet HD	Canal+ SF	DR2	ESPN America	Sky News	TV 2	TV3	Viasat Sport HD
BBC Entertainment	Canal+ Sport 3	E!	National Geographic	Spice	TV 2 SD	TV3 HD	Viasat Sport Motor
BBC HD	Canal+ Sport 2	ESPN Classic	National Geographic HD	SVT2	TV 2 HD	TV3 Danmark	Viasat Sport Norge
BBC Knowledge	Canal+ Sport Extra	Euronews	National Geographic Wild	Star	TV 2 Bliss	TV3 Sverige	Visjon Norge
BBC Lifestyle	Cartoon Network	Eurosport	Nickelodeon	SVT1	TV 2 Filmkanalen	TV4 Fakta	Voice TV
BBC World News	CNBC	Eurosport 2	NRK1	TCM	TV 2 Nyhetskanalen	TV4 Sverige	Zone Reality
Bloomberg	CNN International	Explorer	NRK2	History Channel	TV 2 Premier League 1	TV5 Monde	TVNORGE HD
Canal 9	Dansk TV 2	Fashion TV	NRK3/Super	History Channel HD	TV 2 Premier League 2	TV8	TVNORGE SD
Boomerang	Discovery	FEM	TNT 7	Poker Channel	TV 2 Premier League 3	TVE	
Canal+ Action (Film 3)	Discovery HD	Fox Crime	Playboy TV	TLC Norge	TV 2 Sport 1	TVNORGE	
Canal+ Film HD	Discovery Science	France 24 Engelsk	Rai Uno	TV 1000 Drama	TV 2 Sport 2	VH1	
Canal+ Drama (Mix)	Discovery Travel & Living	God TV	RTL	Travel	TV 2 Sport 3	VH1 Classic	
Canal+ Family	Discovery World	Gospel Channel	Rikstoto direkte	TV 1000	TV 2 Sport 4	Viasat 4	
Canal+ First (Film1)	Disney Channel	Lifestyle TV	RTR Planeta	TV 1000 Action	TV 2 Sport 5	Viasat Fotball	

Vedlegg 5 Lokalradiokanaler som måles i TNS Gallups PPM-målinger

Radio 1 Oslo/Romerike	Radio Haugaland	NRJ Oslo	P5 Trondheim
Radio 1 Bergen	Metro Bergen	NRJ Bergen	P5 Stavanger
Radio 1 Stavanger	Beat Oslo	NRJ Stavanger	P5 Oslo
Radio 1 Trondheim	Metro Oslo	NRJ Trondheim	P5 Bergen
Voice Oslo	Metro Gjøvik	NRJ Kristiansand	
Voice Trondheim	Metro Drammen	NRJ Tromsø	
Voice Trondheim - web	Metro Trondheim	NRJ Røyken og Hurum	
Voice Stavanger	Metro Kongsberg	NRJ Oslo 2	
Voice Stavanger - web	Beat Romerike	Klem Web (Oslo)	
Jærradioen	Radio Prime Halden	Klem FM Nesodden	
Radio Sandnes	Radio Prime Fredrikstad	Klem FM Malvik	
Radio Atlantic	Radio Prime Sarpsborg	Klem FM Follo	
Radio Nordsjø			

Vedlegg 6 Mediekanaler omfattet i undersøkelser: Elektroniske medier/Samlet marked for yringer

Digitale medier med dekningsstall	Digitale medier uten dekningsstall	Kringkastere	Papiraviser
Arbeidets Rett	Agder Flekkefjords Tidende	Energy (NRJ) Agder	Adresseavisen
Aura Avis	Bygdanytt	Energy (NRJ) Bergen	Aften (Aftenposten)
Aust Agder Blad	Bygdebl. Randaberg og Rennesøy	Energy (NRJ) Oslo	Aftenposten
Avisa Nordland	Bø Blad	Energy (NRJ) Stavanger	Akershus Amtstidende
Bergensavisen	Bømlo-Nytt	Energy (NRJ) Troms	Altaposten
Bygdeposten	Drangedalsposten	Energy (NRJ) Trondheim	Andøyposten
Demokraten	Eiker Avis (lagt ned ved utgangen av 2011)	Jærradioen	Arbeidets Rett
Enebakk Avis	Fjell-Ljom	NRK 1	Askøyværingen
Finnmark Dagblad	Fjordabladet	NRK 2	Aura Avis
Finnmarken	Framtia	NRK 3	Aust Agder Blad
Firda	Frostingen	NRK Alltid Nyheter	Avisa Nordland
Firdaposten	Gauldalsposten	NRK Tekst-TV	Avisa Sør-Trøndelag
Fremover	Gjesdalbuen	NRK P1	Avisa Østbyen, Bydel Gamle Oslo
Glåmdalen	Grannar	NRK P1 Distrikt	Ávvir
Hadeland	Gudbrandsdølen Dagingen	NRK P2	BA (Bergensavisen)
Halden Arbeiderblad	Hamar Dagblad	NRK P3	Bergens Tidende
Hardanger Folkeblad	Haramsnytt	P4	Bodø NU
Helgeland Arbeiderblad	Hordaland	P5	Brønnøysunds Avis
Indre Akershus Blad	Inderøyningen	Radio 3 Bodø	Budstikka (Asker og Bærums Budstikke)
Jarlsberg Avis	iporsgrunn.no	Radio Atlantic Ryfylkeradioen	Byavisa (Trondheim)
Kvinnheringen	Jærbladet	Radio Grenland	Byavisa Drammen
Lofotposten	Klæbuposten	Radio Haugaland	Byavisa Moss
Malvik Bladet	Kristiansand Avis	Radio Kristiansund	Byavisa Tønsberg
Namdalsavisa	Lindesnes	Radio Metro Bergen	Byavisen Bergen
Nordhordland	Lofot Tidende	Radio Metro Buskerud	Bygdanytt
Nordlys	Lokalavisa Nordsalten	Radio Metro Oslo/Akershus	Bygdeposten
Opdalingen	Lokalavisa Verran-Namdalseid	Radio Metro Trondheim	Dagbladet
Oppland Arbeiderblad	Lokalavisa Øyene	Radio Nordsjø	Dagens Næringsliv
Porsgrunns Dagblad	Marsteinen	Radio Norge	Dagsavisen
Rana Blad	Meløyavisa	Radio Prime Fredrikstad	Demokraten
Ringerikes Blad	Meråker-Posten	Radio Prime Halden	Drammens Tidende
Romerikes Blad	Møre	Radio Prime Moss	Driva
Sarpsborg Arbeiderblad	Nordvestnytt	Radio Prime Sarpsborg	DT Drammen
Smaalenenes Avis	Nye Troms	Radio Sandefjord	Eiker Avis
Stjørdalens Blad	Opp	Radio Sandnes	Eikerbladet
Telemarksavisa	Rakkestad Avis	Radio Sunnhordland	Enebakk Avis
Tidens Krav	Ringsaker Blad	Radio Tromsø	Fanaposten

MEDIAEIERSKAPSUTREDNINGEN 2012

Tvedestrandsposten	Rjukan Arbeiderblad	Radio Tønsberg	Farsunds Avis
Østlands-Posten	Ryfylke	Radio Ålesund	Finansavisen
* Innsida.no	Saltenposten	Radio1	Finmark Dagblad
Adresseavisen	Samningen	The Voice Radio	Finmarken
Aftenbladet.no	Sandnesposten	TV 2 Nyhetskanalen	Finmarksposten
Aftenposten Mobil	Selbyggen	TV 2	Firda
Aftenposten.no	Solbladet	TV3	Firdaposten
Agderposten	Steinkjer-Avisa	TVNorge	Fiskeribladet Fiskaren
Akers Avis Groruddalen	Storfjordnytt		Fjordenes Tidende
Akershus Amtstidende	Strandbuen		Fjordingen
Altaposten	Suldalsposten		Fjuken
Askøyværingen	Svalbardposten		Fosna-Folket
Avisa Sør-Trøndelag	Sydvesten		Framtid i Nord
Bladet Vesterålen	Synste Møre		Fredriksstad Blad
Brønnøysunds Avis	Søvesten		Fremover
BT.no	Tysnes		Fædrelandsvennen
Dagbladet Mobil	Tysvær Bygdeblad		Gjengangeren
Dagbladet.no	Vaksdal Posten		Gjøviks Blad
Dagen	Vestavind Bygdeblad for Sveio		Glåmdalen
Dagsavisen	Vestby Avis		Grenda
dittOslo	Vest-Telemark Blad		Gründer - Økonomisk rapport
dn.no	Ytringen		Hadeland
Driva	Øy-Blikk		Halden Arbeiderblad
dt.no (Drammens Tidende)	Øyposten		Hamar Arbeiderblad
E24	Åsane Tidende		Hamar Dagblad
Eidsvold Ullensaker Blad	Åsaneposten		Hardanger Folkeblad
Fanaposten			Harstad Tidende
Farsunds Avis			Haugesunds Avis
f-b.no (Fredriksstad Blad)			Helgeland Arbeiderblad
fiskeribladetfiskaren.no			Herøynttt
Fjordenes Tidende			Hitra-Frøya
Fosna-Folket			iBalsfjord
FVN.no			Indre Akershus Blad
Gjengangeren			iTromsø
Grimstad Adresstidende			Jarlsberg
Hallingdølen			Kanalen
Hamar Arbeiderblad			Kapital
Harstad Tidende			Karmøybladet
Haugesunds Avis			Klar Tale
Helgelands Blad			Kragerø Blad Vestmar
Innherreds Folkeblad			Kristiansand Avis
iTromsø			Kvinnheringen
Klassekampen			Laagendalsposten
Kragerø Blad Vestmar			Levangeravisa
Laagendalsposten			Lierposten
Lierposten			Lillehammer Byavis

Lillesandsposten			Lindesnes
Lokalavisa Sør-Østerdal			Lofotposten
Lokalavisen Frogner/ St.Hanshaugen			Lofot-Tidende
Lokalavisen Groruddalen			Lokalavisa Karmsund
moss-avis.no			Lokalavisen Frogner
NA24			Lokalavisen Grenland
Nasjonen			Lokalavisen Groruddalen (2 utgaver)
Nettavisen			Lokalavisen Oppegård
Nordre Aker Budstikke			Lokalavisen Rogaland
Nordstrands Blad			Lokalavisen St.Hanshaugen
NRK Mobil			Malvikbladet
NRK.no			Mandag Morgen
oblad.no (Østlandets Blad)			Moss Avis
ostflendingen.no (Østflendingen)			Møre-nytt
Raunnes			Namdalsavisa
Romsdals Budstikke			Nedre Glomma Avis
Røyken og Hurums Avis			Nordhordland
Sande Avis			Nordlys
Sandefjords Blad			Nordre Aker Budstikke
Sogn Avis			Nordstrands Blad (man)
Sortlandsavisa			Nytt i Uka
Sunnhordland			Opdalingen
Sunnmørsposten			Oppland Arbeiderblad
Svelviksposten			Porsgrunns Dagblad
Søgne og Songdalen Budstikke			Rakkestad Avis
tb.no (Tønsbergs Blad)			Rana Blad
Telen			Regionavisa
Trønder-Avisa			Ringerike Budstikke
Trønderbladet			Ringerikes Blad
TV2 Mobil			Ringsaker Blad
TV2.no			Rjukan Arbeiderblad
Ullern Avis Akersposten			Rogalands Avis
Valdres			Romerikes Blad
Varden			Romsdals Budstikke
Varingen			Røyken og Hurums Avis
Vennesla Tidende			Sande Avis
Vestnytt			Sandefjords Blad
VG Mobil			Sarpsborg Arbeiderblad
VG Nett			Smaalenenes Avis
Vikebladet Vestposten			Solungavisa
Vårt Land			Sortlandsavisa
Østkantavisa			Stavanger Aftenblad
Åndalsnes Avis			Stjørdalens Blad
			Stjørdals-Nytt
			Sunnmøringen
			Sunnmørsposten

MEDIEEIERSKAPSUTREDNINGEN 2012

			Svelviksposten
			Søgne og Songdalen Budstikke
			Sørlandsavisen
			Telemarksavisa
			Telen
			Tidens Krav
			Totens Blad
			Troms Folkeblad
			Trønderbladet
			TS-Avisa Aust-Agder
			TS-Avisa Vest-Agder
			Tvedestrandsposten
			Tønsbergs Blad
			Ullern Avis Akersposten (2 utgaver)
			Varden
			Vestavind
			Vestby Avis
			Vesteraalens Avis
			Vestfold Blad
			Vestnytt
			VG
			Vigga
			Vikebladet Vestposten
			Vårt Land
			Østkantavisa (2 soner)
			Østlandets Blad
			Østlands-Posten
			Østlendingen
			Øyene
			Åndalsnes Avis
			Ås Avis
			Åsaneposten

Utgitt av:

Arbeidsgruppe oppnevnt av Kulturdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:

Departementenes servicesenter

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: V-954 B

Design: Merkur-Trykk AS

Trykk: Departementenes servicesenter

04/2012 – opplag 100