



Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 15/955-2/GG

Deres ref.: 12/2411

Dato: 18.09.2015

Høringsuttalelse til forslag om opphevelse av medieeierskapsloven og forslag til ny lov om åpenhet om eierskap i medier

Medietilsynet viser til Kulturdepartementets høringsnotat som ble offentliggjort 25. juni 2015, der departementet legger frem forslag om opphevelse av medieeierskapsloven¹ og forslag til ny lov om åpenhet om eierskap i medier. Høringsnotatet må ses i sammenheng med Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) høringsnotat av 11. mars 2015, der det blant annet foreslås endrede inngrepskriterier i konkurranseloven² § 16.

Medietilsynets oppgave er å sikre yringsfrihet, rettsikkerhet og et levende demokrati blant annet ved å arbeide for å hindre uønsket mediekonsentrasjon, og ved å spre kunnskap og oppmerksomhet om eierforhold i norske medier. Medietilsynets merknader til høringsforslaget følger under.

Sammenfatning av høringsuttalelsens hovedpunkter

Medietilsynet er enig i at det er behov for mer treffsikre og fleksible løsninger for regulering av medieeierskap. For Medietilsynet er det vesentlig å få på plass en reguleringsmodell som kan sikre mediemangfoldet i fremtiden.

Medietilsynet mener at det i høringsnotatet ikke er redegjort tilstrekkelig for hvordan den foreslåtte endringen av inngrepsvilkåret i konkurranseloven § 16 kan sikre mediemangfoldet. Etter tilsynets mening bør hensynet til mediemangfoldet inntas i konkurranselovens formålsbestemmelse. Samtidig bør det tas nærmere stilling til hvordan vektleggingen av mediemangfold skal foretas i praksis i den enkelte sak.

Medietilsynet er positiv til forslaget om at «Medietilsynet skal konsulteres som et ekspertorgan ved vurderinger av foretakssammenslutninger i mediesektoren», men savner nærmere beskrivelse av hvordan oppgaven skal gjennomføres i praksis. Etter Medietilsynets oppfatning bør konsultasjonsoppgaven fastsettes i lovs form, og videre det bør være en plikt for Konkurransetilsynet å konsultere Medietilsynet. Plikten bør fortrinnsvis hjemles i konkurranseloven. For å kunne vurdere en foretakssammenslutning, vil det være en forutsetning at Medietilsynet har en hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger.

1 Lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier

2 Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger

Etter Medietilsynets oppfatning er det behov for en egen lov om åpenhet om medieeierskap. Dette vil synliggjøre betydningen av åpenhet på dette området.

1. Generelle merknader til forslaget

Kulturdepartementet viser i høringsnotatet pkt. 1 til at bakgrunnen for forslaget om å oppheve medieeierskapsloven er at regjeringen i Sundvollen-erklæringen fastslår at den ønsker å «[t]ilpasse eierbegrensningene for medier til ønsket om å sikre mediemangfold, og la Konkurransetilsynet forvalte loven om medieeierskap».

Medietilsynet mener at det er et særlig behov for å sikre eiermessig spredning på medieområdet, ettersom dette igjen kan bidra til å fremme et mangfold av medier. Etter Medietilsynets oppfatning er det viktig at hensynet til mediemangfoldet fortsatt ivaretas dersom medieeierskapsloven blir opphevet.

Både i Norge og i Europa for øvrig øker konsentrasjonen i mediemarkedene. I Norge har verken den eksisterende medieeierskapsloven eller konkurranse-loven vært tilstrekkelig til å forhindre eksempelvis at avismarkedet har blitt redusert fra tre til to store aktører. Som Kulturdepartementet skriver i høringsnotatet pkt. 3.3, har det de senere år vært betydelig oppmerksomhet og aktivitet rundt det å sikre mediemangfold og mediefrihet i Europa. Eierspredning i mediemarkedene er én av faktorene som EU har fokus på i denne sammenheng.

Medietilsynet er enig med departementet i at dagens regulering av medieeierskap, der oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet avgjøres på bakgrunn av forhåndsdefinerte markeder og eierskapsgrenser, egner seg dårlig for en sektor som undergår omfattende endringer og der markedsgrensene er i ferd med å viskes ut. Medietilsynet mener derfor at det er behov for mer treffsikre og fleksible løsninger for regulering av medieeierskap, og tilsynet er opptatt av at man får på plass en reguleringsmodell som kan sikre mediemangfoldet i fremtiden. Ettersom forslaget legger opp til å oppheve medieeierskapsloven og kun regulere eierendringer i mediesektoren gjennom konkurranse-lovgivningen, vil Medietilsynet innledningsvis minne om bakgrunnen for å ha en særregulering av eierskap i medier.

Medieeierskapsloven har som formål «å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud», jf. § 1. Målet om å fremme mediemangfold er forankret i Grunnloven § 100 og artikkel 10 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Konkurranselovens formål er «å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser», jf. § 1.

I høringsnotatet pkt. 5 skriver departementet at selv om medieeierskapsloven og konkurranse-loven har ulike formål, er det «betydelig overlapp mellom de to tilsynenes vurderinger av oppkjøp og sammenslåinger». Til dette vil Medietilsynet bemerke at siden de to regelverkene har ulike formål, er det i utgangspunktet ulike hensyn som vurderes. Et eksempel på dette er Media Norge-saken, som fikk forskjellige utfall etter de to lovene; mens Konkurransetilsynet påla Schibsted tiltak knyttet til trykking av konkurrerende aviser på Sørlandet, vedtok Klagenemnda for eierskapsaker at konsernet måtte selge deler av sin avisvirksomhet i Trøndelag og Nord-Norge.

Medietilsynet finner det i denne sammenhengen relevant å vise til drøftingen av den foreslåtte sammenslåingen mellom Eierskapstilsynet og Konkurransetilsynet i St. meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* (s. 66):

Begrunnelsen for en egen medieeierskapslov er bl.a. at konkurranselovgivningen ikke er tilstrekkelig for å ivareta de spesielle hensyn som gjelder for mediefeltet. Dette gjelder først og fremst hensynet til ytringsfriheten, som innebærer at alle skal ha en rett og en reell mulighet til å ytre seg, og at alle har en rett til å kunne motta bred og variert informasjon om samfunnsspørsmål og andre spørsmål. Demokratihensyn og medienes makt i forhold til opinionen tilsier også at eierskapsregulering på mediefeltet bør reguleres på et helt annet grunnlag enn ut fra konkurranselovens formål. [...] Det vil være vanskelig å forene de hensyn som medieeierskapsloven og konkurranseloven bygger på.

I Kulturdepartementets høringsnotat pkt. 2 vises det til en tidligere høring vedrørende endringer av medieeierskapsloven i 2012³, hvor det fremgår at flere av høringsinstansene var kritiske til behovet for en egen lov og et eget tilsyn på medieområdet. Medietilsynet vil i denne sammenheng bemerke at de medievirksomhetene som var imot medieeierskapsloven, i hovedsak var større konsern, mens mindre konsern i større grad mente det var behov for en egen lov. Høringen viste også at det er stor oppslutning om medieeierskapslovens formål.

2. Nærmere om de foreslåtte endringene i konkurranseloven

Kulturdepartementets høringsnotat viser som nevnt til et høringsnotat fra NFD, hvor det forslås endringer i konkurranseloven. NFD foreslår blant annet en endring av inngrepsvilkåret i konkurranseloven § 16 som innebærer at fusjonskontrollen går bort fra totalvelferdsstandard for å vurdere effektivitetsgevinster, og over til en konsumentvelferdsstandard (fra SLC-test til SIEC-test). Endringen medfører at det kun vil være effektivitetsgevinster som kommer konsumentene til gode, som vil kunne veie opp for foretakssammenslutningens negative virkning på konkurransen.

Tap av mangfold som følge av begrenset konkurranse vil være en skadevirkning for konsumentene som kan legges til grunn for et inngrepsvedtak. Kulturdepartementet vurderer i sitt høringsnotat (pkt. 1) at endringen kan åpne for at de relevante mediepolitiske hensynene vil kunne ivaretas innenfor rammene av konkurranserettslig metode. Videre skriver Kulturdepartementet at «[e]tter departementets vurdering innebærer forslaget at medieeierskapsloven kan oppheves uten at det er behov for en særregulering for å ivareta hensynet til mediemangfold i fusjoner i mediesektoren» (pkt. 6.2.3).

Medietilsynet mener at det i høringsnotatet ikke er redegjort tilstrekkelig for hvordan den foreslåtte endringen kan sikre hensynet til mediemangfoldet. Det bør for det første synliggjøres at hensynet til mediemangfoldet kan være et selvstendig inngrepsgrunnlag etter konkurranseloven, og for det andre sikres at dette i praksis blir vektlagt i tilstrekkelig grad når Konkurransetilsynet vurderer foretakssammenslutninger på medieområdet. Etter Medietilsynets oppfatning bør dette hensynet derfor omfattes av konkurranselovens formålsbestemmelse.

Medietilsynet vil bemerke at formålet med de foreslåtte endringene i konkurranselovens regler om fusjonskontroll er å harmonisere inngrepsvilkåret og velferdsstandarder med EU/EØS-regelverket og øvrige deler av konkurranseloven. Om endringen av effektivitetsforsvaret fra totalvelferdsstandard til konsumentvelferdsstandard, skriver NFD: «Forslaget antas [...] å få liten praktisk betydning for utfallet i fremtidige fusjonssaker, både mht hvilke og hvor mange saker det gripes inn mot» (s. 3).

³ Se Prop. 142 L (2012-2013) *Endringer i medieeierskapsloven*; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-142-l-20122013/id724519/?ch=1>

Medietilsynet ser at de ovennevnte endringene i konkurranselovens inngrepsvilkår innebærer at Konkurransetilsynet har hjemmel til å gripe inn mot fusjoner og oppkjøp i mediesektoren som fører til redusert kvalitet, herunder mangfold. Ettersom det i Kulturdepartementets forslag ikke er nærmere redegjort for hvordan behandlingen av saker på medieområdet skal gjennomføres, er det imidlertid uklart om forslaget i tilstrekkelig grad vil kunne ivareta mediemangfoldet.

En årsak til dette er at Kulturdepartementets høringsnotat ikke er tydelig på hvordan medieeierskap og hensynet til mediemangfold nærmere skal forankres og reguleres i konkurranseretten, for eksempel gjennom føringer i forarbeidene eller ved at det skal utarbeides nærmere retningslinjer for behandling av fusjonssaker i mediesektoren. I avsnitt 3.2 drøfter Kulturdepartementet mediemangfoldsbegrepet og presenterer en definisjon av et mangfoldig mediemarked. Departementet skriver at denne forståelsen bør legges til grunn i et nytt reguleringsregime innenfor konkurranseloven. Imidlertid angis ikke nærmere hvordan det er tenkt at forståelsen skal implementeres og hvordan dette hensynet skal vektlegges i Konkurransetilsynets saksbehandling. Avsnitt 6.2.4 i Kulturdepartementets høringsnotat som berører praktiske konsekvenser av de foreslåtte lovendringene i konkurranseloven, er relativt generelt utformet og viser til at Konkurransetilsynet må gjøre en konkret vurdering i hvert enkelt sak. Kulturdepartementet skriver for eksempel at vektleggingen av mangfold

[...] vil gå fra å være en faktor ved beregningen av samfunnsøkonomisk virkning til å bli en skadevirkning for kundene som kan gi grunnlag for inngrep uavhengig av om det finnes effektivitetsgevinster knyttet til reduksjonen i mangfold. [...] Når Konkurransetilsynet vurderer konsekvensene for mediebrukerne av en foretakssammenslutning på medieområdet, vil det sentrale vurderingstemaet derfor være konsekvensene for kvalitet/mediemangfold.

Medietilsynet antar at det ikke vil være forenlig med regjeringens mål om «å få et regelverk som ivaretar hensynene til yringsfrihet og mediemangfold», jf. høringsnotatet pkt. 1, dersom medieeierskapsloven oppheves uten at hensynet til mediemangfold er tydeligere forankret i konkurranselovgivningen. Etter Medietilsynets vurdering bør det derfor tas nærmere stilling til hvordan vektleggingen av mediemangfold skal foretas i praksis i den enkelte sak.

3. Medietilsynets rolle som fagorgan

I høringsnotatet pkt. 6.2.4 skriver Kulturdepartementet «[d]et legges også opp til at Medietilsynet skal konsulteres som et ekspertorgan ved vurderinger av foretakssammenslutninger i mediesektoren». Medietilsynet er positiv til dette forslaget, men mener at det bør beskrives nærmere hva denne oppgaven vil innebære i praksis, herunder på hvilken måte slike konsultasjoner skal gjennomføres.

Etter Medietilsynets oppfatning bør en slik konsultasjonsoppgave fastsettes i lovs form. Videre bør oppgaven innebære at Medietilsynet skal være involvert på et tidlig stadium i saksbehandlingen, og at tilsynet skal avgi skriftlig vurdering om sakens betydning for mediemangfoldet.

Behovet for å lovfeste oppgaven henger også sammen med behovet for en opplysningsplikt hjemmel. For å kunne vurdere en foretakssammenslutning, vil Medietilsynet ha behov for opplysninger om saken. I tilfeller hvor de involverte aktørene i saken ikke samtykker i at taushetsbelagte opplysninger frigis til Medietilsynet, vil det være en forutsetning at Medietilsynet har hjemmel for å få tilgang til slike opplysninger for å kunne utføre konsultasjonsoppgaven. Det kan for eksempel dreie seg om innhold i

samarbeidsavtaler, styreprotokoller, aksjonæravtaler og intensjons- og salgssavtaler. For å kunne benytte opplysningsplikthjemmelen til å innhente slike taushetsbelagte opplysninger i behandlingen av en konkret sak, må konsultasjonsoppgaven også følge av den samme loven. Medietilsynet har ikke tilstrekkelig hjemmel i annet regelverk til å innhente opplysninger som er underlagt taushetsplikt, og den foreslåtte opplysningsplikthjemmelen knyttet til Medietilsynets informasjonsoppdrag i høringsnotatets pkt. 7.4 vil heller ikke komme til anvendelse i behandlingen av en konkret sak. Informasjonen fra åpne kilder, jf. høringsnotatet pkt. 7.4, vil heller ikke være tilstrekkelig til å dekke Medietilsynets behov i slike saker.

Medietilsynet mener videre at det bør være en plikt for Konkurransetilsynet til å konsultere Medietilsynet, og at denneplikten fortrinnsvis bør hjemles i konkurranseloven. Det bør også fremgå av konkurranseloven hvordan Konkurransetilsynet skal vektlegge Medietilsynets vurdering i sin saksbehandling. Alternativt kan vektingen omtales i forarbeidene til loven. Dette vil bidra til å sikre at det etableres en fast praksis. I tillegg er det Medietilsynets oppfatning at det bør utarbeides nærmere retningslinjer til konkurranselovgivningen for hvordan slike konsultasjoner skal gjennomføres. Medietilsynet vil i denne sammenheng trekke frem den islandske reguleringsmodellen som nevnes i høringsnotatet pkt. 3.3, som etter tilsynets oppfatning kan fungere som utgangspunkt for utformingen av en norsk modell.

Medietilsynet sitter på grunnleggende kunnskap om mediebransjen, medieutviklingen og de mediepolitiske målene. Tilsynets arbeid på eierskapsfeltet drar vekselvirkninger på andre av Medietilsynets ansvarsområder som medieøkonomi, konsesjonstildelinger og generelt analyse- og utredningsarbeid, eksempelvis gjennom innhenting av informasjon som kommer til anvendelse på tvers av områdene. Digitalisering og konvergens av medieplattformer og innhold har gjort at de tradisjonelle metodene for å måle eierkonsentrasjon er utdatert, og nye må utvikles. Dette er like mye en internasjonal som nasjonal problemstilling. Videre er vurderinger av mediemangfold ikke en eksakt vitenskap eller et felt der det finnes EU-regler som gir føringer for praksis. Tvert imot arbeider EU, Europarådet og ulike samarbeidsfora mellom mediemyndigheter og institusjoner kontinuerlig for å finne gode løsninger innenfor og på tvers av landegrensene, blant annet gjennom dialog og utveksling av beste praksis. Medietilsynet deltar aktivt i det internasjonale arbeidet på området og bruker disse erfaringene i sitt daglige arbeid. Medietilsynet antar at denne kompetansen vil være relevant også ved framtidige vurderinger av foretakssammenslutninger i mediesektoren.

I større eierskapsaker som har vært gjenstand for behandling både i Medietilsynet og Konkurransetilsynet, har de to tilsynene tradisjonelt hatt utstrakt dialog underveis. Medietilsynet mener at en reguleringsmodell som legger til rette for samarbeid mellom de to tilsynene og der begge tilsyn bidrar med spisskompetanse på sine felt, vil være til det beste både for bransjen og mediemangfoldet.

4. Muligheten til å vedta forskrifter til konkurranseloven som innfører særskilt meldeplikt i markeder hvor særlige hensyn gjør seg gjeldende

Med hjemmel i konkurranseloven § 18 første ledd er det meldeplikt for foretakssammenslutninger. Dette gjelder ikke når de involverte foretakene har en årlig omsetning i Norge under 1 milliard kroner, eller dersom bare ett av de involverte foretakene har en årlig omsetning i Norge over 100 millioner. Som det vises til i Kulturdepartementets høringsnotat pkt. 6, kan Konkurransetilsynet etter konkurranseloven § 18 siste ledd vedta forskrifter som innfører særskilt meldeplikt i markeder hvor særlige hensyn gjør seg gjeldende. Etter § 18 tredje ledd kan Konkurransetilsynet pålegge meldeplikt for foretakssammenslutninger som er unntatt fra meldeplikten, dersom tilsynet finner rimelig

grunn til å anta at konkurransen påvirkes eller dersom særlige hensyn tilsier at tilsynet undersøker foretakssammenslutningen nærmere. Dette er imidlertid en unntaksbestemmelse. Konkurransetilsynet kan også pålegge meldeplikt for minoritetserverv, jf. konkurranseloven § 18 femte ledd. Foretakssammenslutninger og minoritetserverv kan videre meldes frivillig til Konkurransetilsynet for å avklare om det er aktuelt med inngrep.

I denne sammenhengen vil Medietilsynet påpeke at en foretakssammenslutning i mediemarkedet kan få negative konsekvenser av betydning for mediemangfoldet, uavhengig av de involverte aktørenes omsetning, idet det er mer kvalitative vurderinger som kan være avgjørende. Det kan eksempelvis dreie seg om sammenslåinger som omfatter medier på regionalt nivå, eller nisjerettede medier, som ikke inngår i mediekonserner. Etter Medietilsynets vurdering kan konkurranselovens terskler for meldeplikt føre til at slike saker ikke blir fanget opp av regelverket. På denne bakgrunn mener Medietilsynet at terskelverdiene for meldeplikt ikke bør gjelde for foretakssammenslutninger på medieområdet, eller at medieforetak bør pålegges meldeplikt med hjemmel i § 18 tredje ledd.

5. Konkurransetilsynets uavhengighet

I høringsnotatet pkt. 6.2.1 redegjør Kulturdepartementet for at vedtak om inngrep i foretakssammenslutninger etter konkurranseloven kan klages inn til NFD, og etter forvaltningsloven § 34 kan NFD prøve alle sider ved saken og ta hensyn til nye omstendigheter. Kongen i statsråd kan gripe inn i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning ved å tillate en foretakssammenslutning eller et erverv av andeler som Konkurransetilsynet har grepet inn mot, jf. § 21.

Kulturdepartementet skriver i høringsnotatet at det foreligger et forslag om endring i klageordningen: «Det vurderes nå om klageordningen skal legges om slik at klager over Konkurransetilsynets vedtak skal behandles av en egen klagenemnd, jf. forslagene i NOU 2014:11 Konkurransesklagenemnda. I denne sammenheng er det også foreslått å oppheve krrl. § 21».

Dersom forslagene om å oppheve medieeierskapsloven blir satt i verk, mener Medietilsynet at det vil være av vesentlig betydning at de foreslåtte endringene i klageordningen over Konkurransetilsynets vedtak gjennomføres. Det har vært en generell målsetting at Medietilsynet skal ha en uavhengig stilling i saker etter medieeierskapsloven. I Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* skriver Kulturdepartementet at «[u]t fra lovens formål, yttingsfrihet, reell yttingsmulighet og et allsidig medietilbud, burde det av prinsipielle grunner ikke være for stor nærhet mellom tilsynsmyndigheten og politiske myndigheter» (s. 25). Videre ble det understreket at tilsynsorganet ikke skulle kunne instrueres av Kongen eller departementet om avgjørelser innenfor eierskapslovens område, verken generelt eller i enkelttilfeller. Departementet pekte også på den økte grad av selvstendighet som oppnås ved en egen frittstående klagenemnd. Myndighetenes uavhengighet er også noe som vektlegges i EUs mediepolitikk. For eksempel i Den europeiske unions råds konklusjoner om mediemangfold og mediefrihet (2013)⁴, anbefales det at medlemsstatene sikrer at regulatoriske myndigheter på det audiovisuelle feltet er uavhengige (pkt. 18).

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2014:032:0006:0007:EN:PDF>

6. Forslaget om en lov om åpenhet om eierskap i medier og valg av lovteknisk løsning

I høringsnotatets kapittel 10 legger Kulturdepartementet fram et forslag om en ny lov om åpenhet om eierskap i medier. I høringsnotatets kapittel 7, som omhandler åpenhet om og innsyn i medieeierskap, framgår det imidlertid at departementet ikke har tatt endelig stilling til hvorvidt det er behov for en slik lov. Kapittelet omhandler i hovedsak hvor det rent lovteknisk anses som hensiktsmessig at Medietilsynets informasjonsplikthjemmel skal fastsettes. Samtidig redegjør Kulturdepartementet for den betydning åpenhet om medieeierskap tillegges av blant andre Europarådet og EU, og viser til at Norge er trukket fram i en internasjonal undersøkelse på dette feltet for å ha beste praksis, jf. pkt. 7.3. Kulturdepartementet peker også på flere fordeler med en egen lov; blant annet at dette kan understreke viktigheten av å sikre åpenhet om eierforholdene i mediebransjen, jf. pkt. 7.4. Kulturdepartementet ber om høringsinstansenes innspill til valg av lovteknisk løsning; en egen lov om åpenhet og innsyn i medieeierskap eller inkorporering i annet egnet lovverk.

Etter Medietilsynets oppfatning er det behov for en egen lov om åpenhet om medieeierskap. Dette vil synliggjøre betydningen av åpenhet på dette området.

Som Kulturdepartementet viser til, er det både i Europarådet og EU mye oppmerksomhet knyttet til åpenhet om eierforholdene i medie sektoren, jf. blant annet Europarådets rekommandasjoner (1994 og 2007), og EU-parlamentets resolusjon og Den europeiske unions råds konklusjoner om mediemangfold og mediefrihet (begge fra 2013). Europarådets parlamentariske forsamling har i 2015 fremmet forslag til ny resolusjon og rekommandasjon om åpenhet om medieeierskap.⁵ I den foreløpige versjonen til rekommandasjonen viser forsamlingen til

[...] a growing lack of transparency of the ownership structures of media outlets disseminating their mass media in Europe. This tendency is alarming in view of the transparency and pluralism requirements for media under Article 10 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and other Council of Europe standards.

I den foreløpige versjonen av resolusjonen viser forsamlingen til medlemsstatenes forpliktelser som følger av rekommandasjonen fra 2007, når det gjelder publikums tilgang til informasjon om blant annet eierskap i mediene (resolusjonens pkt. 4). Den bekymringsfulle tilstanden for transparens rundt medieeierskap skyldes ifølge forsamlingen mangelfull lovgivning på nasjonalt nivå i medlemsstatene (pkt. 5 og 7), og resolusjonen anbefaler således at medlemsstatene gjennomgår lovgivningen på feltet (pkt. 8). Pkt. 9 gir en konkret og fyldig angivelse av hvilken informasjon som bør være offentlig tilgjengelig, noe som også er gjengitt i Kulturdepartementets høringsnotat.

Den internasjonale undersøkelsen som Kulturdepartementet viser til, brukes i utstrakt grad som kilde på dette området både av EU og Europarådet. Selv om Norge skårer høyt blant landene som deltok, ble det avdekket forbedringspotensialer også her.⁶ Undersøkelsen resulterte i en rekke anbefalinger⁷ for å fremme økt åpenhet om medieeierskap, herunder innføring av obligatoriske juridiske rammeverk:

⁵ Se hhv. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21958&lang=en> og <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21959&lang=en>

⁶ Det kan i denne sammenheng nevnes at medieregisteret.no, et register over eierskap i norske medier driftet av Medietilsynet og tidligere Eierskapstilsynet, er nedlagt i sin tidligere form og erstattet med en mer statisk oversikt.

⁷ http://www.access-info.org/wp-content/uploads/TMO_Recommendations_05_November_2013.pdf

[t]he recommendations require that a mandatory legal framework for transparency of media ownership be put in place in each country and that it apply to broadcast, print and comparable online media. These entities should all be required to submit sufficient information to a national media authority to allow identification of their beneficial and ultimate owners, back to natural persons (s. 1).

Medietilsynet vil peke på at mange europeiske land allerede har regler for åpenhet om medieeierskap, og at Kroatia, Østerrike og Georgia nylig har vedtatt lovregulering som skal sikre slik åpenhet. Bekymringen som blant andre Europarådets parlamentariske forsamling gir uttrykk for når det gjelder mangelfull lovgivning i medlemsstatene på området, taler for at Norge vedtar en lov om åpenhet knyttet til medieeierskap.

Opplysningsplikthjemmelen er kun et virkemiddel for å oppnå formålet om åpenhet og informasjon om eierforholdene i mediesektoren. En reguleringsmodell der det å sikre åpenhet om medieeierskap ikke er hjemlet i lov, vil kunne svekke legitimiteten av dette formålet. Medietilsynet antar at den administrative byrden både for bransje og tilsyn vil være den samme uansett valg av lovteknisk løsning, og ser derfor ikke argumenter mot at det vedtas en egen lov. Medietilsynet kan videre ikke se i hvilket annet regelverk det vil være hensiktsmessig å fastsette opplysningsplikthjemmelen.

Medietilsynet mener at loven bør utvides til også å angi hva slags informasjon om mediens eiere mv. som skal være tilgjengelig for publikum, jf. den foreløpige resolusjonen til Europarådets parlamentariske forsamling. Loven bør angi at Medietilsynet jevnlig skal informere offentligheten om status for mediemangfoldet i Norge. I tillegg til at Medietilsynets oppgaver fastsettes i loven, kan det også vurderes om medieforetak skal pålegges å publisere informasjon om sine eiere.

I pkt. 7.1 og 7.4 ber Kulturdepartementet om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt hjemmelen til å innhente informasjon bør omfatte andre forhold, som mediebruk og markedsforhold, i tillegg til eierforhold. Som Medietilsynet redegjør for i avsnitt 4 i høringssvaret, har tilsynet behov for en opplysningsplikthjemmel som også vil komme til anvendelse i behandlingen av konkrete saker der Konkurransetilsynet skal konsultere Medietilsynet.

Når det gjelder behovet for informasjon om mediebruk og markedsforhold, er mye av informasjonen som Medietilsynet innhenter per i dag offentlig tilgjengelig. Medietilsynet ønsker å øke ambisjonsnivået med hensyn til eksempelvis publisering av større rapporter om mediemangfold, noe tilsynet antar kan medføre at behovet for informasjon også vil utvides. Imidlertid er det grunn til å tro at dette kan gi budsjettmessige utslag knyttet til eksempelvis innhenting av eksterne undersøkelser, snarere enn et behov for at opplysningsplikthjemmelen utvides på dette området.

I høringsnotatet pkt. 7.4 skriver Kulturdepartementet at «[u]avhengig av lovteknisk løsning bør bestemmelser om tvangsmulkt ved brudd på plikten til å gi opplysninger videreføres. Det foreslås at departementet kan gi utfyllende bestemmelser om opplysningsplikt og tvangsmulkt». Medietilsynet er enig med departementet i at disse bestemmelsene må videreføres og støtter forslaget.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsnotatets kapittel 8 om økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget, skriver Kulturdepartementet at «oppheving av medieeierskapsloven og en samling av

tilsynsansvaret i Konkurransetilsynet vil medføre administrative forenklinger for både det offentlige og næringslivet. For det offentlige vil samordningen trolig også innebære en viss reduksjon i forvaltningskostnader». Til dette vil Medietilsynet bemerke at siden høringsnotatet ikke beskriver hva tilsynets rolle som fagorgan overfor Konkurransetilsynet skal innebære i praksis, jf. Medietilsynets merknader i avsnitt 4 i høringsuttalelsen, er det vanskelig å anslå hvorvidt de foreslåtte endringene vil gi en reduksjon i forvaltningskostnader.

Dersom rollen som fagorgan og den tilhørende konsultasjonsoppgaven skal utføres slik Medietilsynet mener det er hensiktsmessig og nødvendig, er det imidlertid grunn til å anta at tilsynet ikke vil få færre oppgaver etter de foreslåtte endringene. I tillegg skal oppgavene knyttet til åpenhet om medieeierskap fortsatt ligge hos Medietilsynet. Disse oppgavene utgjør en viktig del av det arbeidet tilsynet gjør på eierskapsområdet i dag. Det er også et ønske fra Medietilsynets side å øke ambisjonsnivået med hensyn til å spre kunnskap om mediemangfoldet i Norge, blant annet på grunn av EUs og Europarådets fokus på mediemangfold de senere år.

8. Andre merknader til forslaget

Medietilsynet har notert seg at Kulturdepartementet i Meld. St. 38 (2014-2015) varsler at det skal oppnevne et utvalg «[...] som bl.a. skal vurdere korleis statens verkemiddel kan innrettast for å leggje til rette for ein open og opplyst offentlig samtale og stimulere til eit mangfaldig tilbod av medium». Tilsynet legger til grunn at konsekvensene som eierkonsentrasjon har for mediemangfoldet vil være naturlig å vurdere i dette arbeidet, og at både Konkurransetilsynet og Medietilsynet således vil kunne nyttiggjøre seg utvalgets arbeid med hensyn til definisjoner, operasjonalisering mv. av mediemangfold når dette er ferdigstilt. Dersom utvalgets arbeid ferdigstilles etter at det er foretatt endringer i medieeierskapsreguleringen, vil utvalgets konklusjoner eventuelt måtte implementeres i ettertid.

Med hilsen

Tom Thoresen
direktør

Gudbrand Guthus
direktør for konsesjon og tilsyn

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift](#)

Saksbehandler: seniorrådgiver Marita Bergtun

1.