

Kulturdepartementet  
Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO  
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2012/0494-3

Dato: 22.08.2012

## Høringsuttalelse - forslag om endringer i medieeierskapsloven

Det vises til brev fra Kulturdepartementet 22. juni 2012 med høring på forslag om endringer i medieeierskapsloven. Endringsforslagene har sin bakgrunn i en rapport fra arbeidsgruppen som ble nedsatt av regjeringen i 2011 for å gjennomgå medieeierskapsloven.

Arbeidsgruppens mandat har ikke omfattet spørsmålet om medieeierskapsloven bør oppheves. Konkurransetilsynet mener det er uheldig. Det er viktig at det totale virkemiddelapparatet i medieektoren sees i sammenheng. Etter tilsynets oppfatning er det ikke i tilstrekkelig grad vist at en egen medieeierskapslov er nødvendig for å sikre meningsmangfold og pluralisme. Flere store fusjonssaker på medieområdet viser at konkurranseloven har en overlappende funksjon i forhold til å motvirke konsentrasjon og opprettholde eierskapsmangfold. Myndighetene har i tillegg en rekke andre virkemidler tilgjengelig som kan bidra til meningsmangfold og pluralisme på medieområdet. Et annet tungtveiende argument er at det er store regulatoriske kostnader for aktørene og myndighetene knyttet til å håndheve både medieeierskapsloven og konkurranseloven parallelt på medieområdet.

Konkurransetilsynet mener således det er gode grunner til å stille spørsmål ved om medieeierskapsloven slik den utøves og praktiseres i dag er et nødvendig virkemiddel. Konkurransetilsynet vil i sin håndheving av konkurranseloven også være opptatt av både menings- og innholdsmangfold. Konkurransetilsynet erkjenner at det ikke er fullt overlapp mellom de målsettinger man ønsker å oppnå gjennom håndheving av medieeierskapsloven og det som kan oppnås gjennom håndheving av konkurranseloven. I praksis vil det likevel være et meget stort overlapp i håndhevingen av de to regelverkene siden også medieeierskapsloven fokuserer sterkt på eierkonsentrasjon som begrunnelse for å forby transaksjoner. Eventuelle gjenværende forskjeller i anvendelsene av de to regelverkene kan imøtekommes ved å vurdere om Konkurransetilsynets håndheving på medieområdet bør styrkes, og om det er nødvendig med tilpasninger i det øvrige virkemiddelapparatet.

I det følgende vil disse synspunktene utdypes. Konkurransetilsynet vil i dette høringssvaret også knytte noen kommentarer spesifikt til de lovendringer som foreslås i høringsnotatet, og de konkrete spørsmål som det bes om tilbakemelding på. Dette vil først og fremst være knyttet til erverv og samarbeidsavtaler, virkeområde og markedsinndeling.

### Bakgrunnen for høringsnotatet

Bakgrunnen for høringsnotatet er en utredning fra en arbeidsgruppe som ble nedsatt av regjeringen i 2012, for å gjennomgå medieeierskapsloven. Det fremgår av mandatet at arbeidsgruppen ble bedt om å foreta en full gjennomgang av reguleringen av eierskap i mediene, inkludert reguleringsmodellen, markedsinndelingen og eierskapsgrensene på nasjonalt og regionalt nivå. Gruppen ble også bedt om å

vurdere hvordan elektroniske medier bør reguleres i medieeierskapsloven og å vurdere om medieeierskapsloven bør utvides til å omfatte vertikal integrasjon.

Arbeidsgruppen foreslår gjennomgående endringer til dagens eierskapslov. Sentralt i forslaget er å etablere et regelverk som reflekterer endringer i mediemarkeder og mediebruk. Arbeidsgruppen foreslår blant annet å endre lovens ervervsbegrep slik at man legger et konkurranserettslig kontrollbegrep til grunn i vurderingene. Arbeidsgruppen foreslår også at lovens virkeområde utvides og presiseres noe i forhold til dagens lov. Arbeidsgruppen anbefaler også å innføre et system med forhåndsdefinering av konkrete markeder for en gitt periode, som skal revideres jevnlig. Arbeidsgruppen peker på at inspirasjon i forhold til metodikk for markedsavgrensingen blant annet kommer fra konkurranseretten.

Høringsnotatets foreslåtte lovendringer følger i det alt vesentlige arbeidsgruppens forslag.

## **Regulering av mangfold og medieeierskapslovens målsetting**

Det fremgår av høringsnotatet at siste ledd i § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven bl.a. slår fast at staten skal medvirke aktivt til at individer og grupper faktisk har mulighet til å ytre seg. Myndighetene har altså et ansvar for å sikre meningsmangfold og pluralisme i mediene av hensyn til ytringsfrihet og et fungerende demokrati.

Medieeierskapsloven er ett av flere statlige tiltak i forhold til å realisere de forpliktelser som følger av Grunnloven § 100 fjerde ledd.

Medieeierskapsloven har til formål å fremme ytringsfrihet, reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. I lovforarbeidene uttrykte departementet blant annet at "(k)onsentrasjon av eierskap til massemediene vil kunne innebære en fare for at kanalene for frie og mangfoldige ytringer innskrenkes". Kontroll med media gir store muligheter til å påvirke opinionen, og av demokratihensyn bør denne påvirkningskraften ikke være konsentrert på en eller få eiere.

Medieeierskapsloven gir en inngrepshjemmel ved erverv eller samarbeidsavtaler som kan svekke ytringsfrihet, ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. I praktiseringen av loven er målsettingen at et gitt marked skal ha minimum tre aktører, dvs. at det er presumpsjon for inngrep dersom et erverv fører til at en aktør kommer over visse eierskapsgrenser (1/3 på nasjonalt nivå, 60 pst. på regionalt nivå).

Bak denne inngrepshjemmelen ligger en hypotese om kausalitet mellom økt eierkonsentrasjon og svekket meningsmangfold og pluralisme. Konkurransetilsynet vil ikke gå nærmere inn på denne diskusjonen i dette høringsnotatet, foruten å bemerke at det er mange forhold som bestemmer hvor mye meningsmangfold og pluralisme et gitt mediemarked vil resultere i, herunder størrelsen på markedet, heterogenitet blant eierne, og en generell trend mot konsolidering av ressurser (dvs. realisere stordrifts- og samdriftsfordeler; for eksempel gjennom deling av innhold).

Videre stiller Kind og Sørgard i sin rapport til arbeidsgruppen spørsmål ved hva som menes med mangfold og om konkurranse frembringer mangfold. Forfatterne påpeker at antall medieaktører som sådan neppe har betydning for mangfold, fordi ulike aktører i prinsippet kan tenkes å tilby identiske produkter. Forfatterne gjennomgår hvordan ulike former for konkurranse kan gi seg ulike utslag for nyhetsdekningen. Arbeidsgruppen peker selv på at koblingen mellom konsentrasjon og et allsidig medietilbud (innholdsmangfold) er mindre tydelig. Årsaken til dette er at ved økt konsentrasjon vil eieren også ha et insentiv til å diversifisere tilbudet for å nå flere og ulike kundegrupper.

Tilsynet er av den oppfatning at analysene viser at eierskapsmangfold ikke i seg selv vil sikre medieeierskapslovens målsettinger. Særsilt eierskapsregulering fremstår dermed som et lite presist virkemiddel. Videre kan det å operere med gitte grenser for når det er presumpsjon for inngrep etter Konkurransetilsynets oppfatning svekke incentivene til innovasjon og å utvikle markedet ytterligere. Om det bør gripes inn mot et erverv bør etter tilsynets oppfatning vurderes fra sak til sak, der det foretas en konkret vurdering av hvilke virkninger ervervet har i forhold til formålet med loven.

## Formålet med konkurranseloven i forhold til medieeierskapsloven

Det fremgår av konkurranseloven § 1 at "Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser." I håndhevingen av konkurranseloven vil altså fokus være på økonomisk effektivitet; konkurranse, priser og innovasjon. Det er videre verdt å merke seg at Konkurransetilsynet ved anvendelse av loven skal ta "særlig hensyn til forbrukernes interesser".

Økt eierkonsentrasjon står sentralt i håndhevingen av konkurranselovens fusjonsregler. Det legges til grunn en hypotese om at økt konsentrasjon fører til svekket konkurranse. Høy konsentrasjon i et gitt marked er en indikasjon på svekket konkurranse – men ikke mer enn det. Konkurransanalysen tar sikte på å bekrefte eller forkaste denne hypotesen i den aktuelle konkrete sak. Det er en rekke forhold som inngår i denne vurderingen, blant annet motvirkende faktorer som lave etableringsbarrierer og tilstedeværelse av kjøpermakt. Fusjonskontrollreglene i konkurranseloven § 16 angir at Konkurransetilsynet skal gripe inn mot en foretakssammenslutning som vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med konkurranselovens formål.

Medieeierskapsloven har til formål å fremme ytringsfrihet, reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Medieeierskapsloven er motivert ut fra en hypotese om at det er en uheldig sammenheng mellom økt konsentrasjon og de forpliktelser myndighetene har etter Grunnloven § 100 for å sikre meningsmangfold og pluralisme.

Økt eierkonsentrasjon kan altså utløse inngrep både under konkurranseloven og medieeierskapsloven. Sistnevnte har spesifikt fokus på mediemarkedene slik de er definert, mens konkurranseloven omfatter alle markeder – og markedet vil avgrenses fra sak til sak.

Som et eksempel på Konkurransetilsynets håndheving etter § 16 kan det nevnes at vi nylig vedtok vedrørende foretakssammenslutningen mellom medieforetakene A-pressen AS og Mecom Europe AS (Edda Media AS). I saken ble det avgrenset relevante markeder for reklameannonser i papiravis i Telemark og Fredrikstad, samt innen nyhetsformidling i papiravis i Telemark. Tilsynet fant at ervervet ville føre til en vesentlig konkurransebegrensning i disse markedene, og i vedtaket påla tilsynet salg av navngitte aviser.

Vedtaket illustrerer at konkurranseloven også er et verktøy for å opprettholde eierskapsmangfold innen media. Inngrepsvedtak vil være fundert på konkret markedsavgrensning og virkningsanalyse, enten av nyhetsformidlingsmarkeder eller annonsemarkeder. Etersom konkurranselovens fusjonskontrollregler krever konkret markedsavgrensning og virkningsanalyse, kan konkurranseloven også håndtere eierskapsproblematikk i snevrere markeder enn det som følger av medieeierskapslovens regulering.

Det kan altså argumenteres for at det er betydelig redundans mellom konkurranseloven og medieeierskapsloven. Dette er også en erkjennelse som er reflektert i at våre nordiske naboland ikke har en egen medieeierskapslovgivning. Også i Nederland realiseres målsettinger knyttet til mediepluralisme gjennom konkurransemyndighetenes (NmA) håndheving av konkurranseloven. For eksempel kan det nevnes at NmA i fjor truet med bøter i størrelsesorden 1 million Euro hvis ikke medieselskapet Wegener overholdt de lovnader om å bevare regionale avisers uavhengige posisjon, og som lå til grunn for at det ble gitt tillatelse til et erverv av VNU Dagbladen i 2000, et erverv som var forventet å ellers påvirke leserne i regionen negativt:

"The Netherlands Competition Authority (NMA) has ruled that Dutch media company Wegener must preserve the independent positions of regional newspapers PZC and BN/De Stem, and that it must continue to publish both papers in the region of Zeeuws-Vlaanderen, a region in the southwestern part of the Netherlands. Wegener had filed a request to relieve it from the commitments it made in 2000 to the NMA to get an approval for the acquisition of publishing company VNU Dagbladen."

Mens konkurranseloven her favner videre enn medieeierskapsloven, fanger den også opp problemer i forhold til meningsmangfold og pluralisme i mediesektoren som medieeierskapsloven – verken i eksisterende eller foreslått utforming – ikke fanger opp. Dette gjelder ikke minst vertikal integrasjon (og vertikale avtaler). I høringsnotatet fremgår det at gjeldende medieeierskapslov ikke regulerer vertikal integrasjon, og at departementet deler arbeidsgruppens vurdering om at loven heller ikke bør utvides til å omfatte dette. Arbeidsgruppen mener at det først og fremst er horisontal konsentrasjon som skaper bekymring.

Vertikal integrasjon og vertikale avtaler berører ulike ledd i verdikjeden, og vil ofte være, slik arbeidsgruppen påpeker, motivert ut fra effektivitetsgevinster. Men vertikal integrasjon og vertikale avtaler kan like fullt reise betydelige konkurransemessige bekymringer – og være til skade blant annet for mangfold. Det er grunnen til at enkelte vertikal reguleringer fortsatt er å betrakte som en hard core restriksjon av konkurransen. Et eksempel som kan nevnes i denne sammenheng er EU-kommisjonens vurdering av Bonnier/Schibsteds ervervelse av kontroll i Retriever Sverige:

"In 2009 the Commission investigated the proposed acquisition of joint control of Retriever Sverige of Sweden by Swedish company Bonnier and Norwegian company Schibsted. The initial investigation revealed that articles from major Swedish newspapers controlled by Bonnier/Schibsted were a critical input for the provision of media monitoring and archive services in Sweden. Bonnier/Schibsted would have had both the ability and incentive to discriminate against Retriever Sverige's competitors in the supply of news articles."

Det kan nevnes at før Kommisjonen fattet sin endelige beslutning, ble forsøket på å erverve kontroll i Retriever Sverige droppet.

Et eksempel fra Norge er Media Norge-fusjonen, som Konkurransetilsynet godkjente på visse vilkår. Konkurransetilsynet kom til at fusjonen vil føre til mindre konkurranse i markedet for trykkeritjenester på Sør- og Vestlandet. Gjennom fusjonen fikk Media Norge kontroll over trykkeriene til Bergens Tidende, Fædrelandsvennen og Stavanger Aftenblad. Dermed fikk Media Norge kontroll over trykkingen av blant annet Dagbladet - VG sin nærmeste konkurrent - ved disse trykkeriene. I Vest-Agder og Sør-Rogaland overtok Media Norge kontrollen over de tidligere konkurrerende trykkeriene til Fædrelandsvennen og Stavanger Aftenblad. Vilkårene som Konkurransetilsynet satte for å godkjenne fusjonen var innrettet mot å sikre at kunder og konkurrenter fikk tilgang til trykkeritjenester fremover. Media Norge fikk påbud om å videreføre dagens avtaler om trykking av riks- og større regionaviser med de kundene som ønsket dette. Eventuelle nye kunder skulle få tilbud om trykking på tilsvarende vilkår som de eksisterende kundene.

Eksempelene over illustrerer at man ikke skal undervurdere de vertikale aspekter, herunder portvaktproblematikk og eksklusivavtaler, ved vertikal integrasjon og avtaler i mediesektoren. Så selv om vertikale avtaler og integrasjon ofte vil være motivert ut fra effektivitetsgevinster kan de også i aller høyeste grad påvirke konkurranse og mediemangfold. Eksempelene viser også at konkurranselovgivning og Konkurransetilsynet er vel plassert til å håndtere negative effekter på blant annet mediemangfold ved vertikal integrasjon og vertikale avtaler.

I tillegg til at konkurranseloven favner videre, har den også en mer omfattende verktøykasse. Ikke minst vil konkurranselovens forbudsbestemmelser være relevant i en mediesammenheng – forbudene mot dominans i § 11 og konkurransebegrensende samarbeid i § 10. Ikke minst vil håndhevingen av § 11 bidra til å sikre markedsadgang for nye aktører, og at ikke dominerende aktører bruker ekskluderende strategier for å skyve ut konkurrenter og sikre tilgang til innhold og plattformer for operatører i de ulike mediemarkedene.

Konkurransetilsynet kan også bruke sin kompetanse i konkurranseloven § 9 e til å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak som for eksempel har uheldige virkninger for etablering og mangfold på medieområdet. Endelig kan det pekes på § 14, som gir konkurransemyndighetene hjemmel for å gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål dersom dette er nødvendig for å fremme konkurransen i markedene. Det kan nevnes at denne lovhjemmelen ble benyttet for å sikre at også privatpersoner kan legge ut boligannonser på Finn.no.

Argumentet om at konkurranseloven i stor grad gjør medieeierskapsloven overflødig styrkes ytterligere ved at myndighetene i tillegg til konkurranseloven har flere andre sterke målrettede virkemidler tilgjengelig som kan bidra til å styrke mediapluralisme. Arbeidsgruppen peker i så måte på ekomloven, kringkastingsloven og kringkastingskonsesjoner, lov om redaksjonell fridom i media samt mediestøtteordningen.

Vi har over argumentert for at det er betydelig redundans mellom konkurranseloven og medieeierskapsloven i praksis. Det er økt konsentrasjon som utløser nærmere vurdering etter begge lover. De foreslåtte endringene i medieeierskapsloven øker denne redundansen. Men det er også klart at det er vesentlige forskjeller mellom formålet med de to lovene. Konkurranseloven kan ikke alene

sikre ytringsfrihet og mediemangfold. Det kan være uheldige effekter knyttet til ytringsfrihet, reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud ved en gitt konsentrasjon, som Konkurransetilsynet ved sin håndheving av konkurranseloven ikke vektlegger i tilstrekkelig grad i forhold til effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Konkurransetilsynet er likevel av den oppfatning at det heller enn å opprettholde et overlappende virkemiddelapparat til en høy regulatorisk kostnad er bedre å vurdere en styrking av Konkurransetilsynets håndheving og vurdering av økt konsentrasjon på medieområdet, eventuelt også om det er nødvendig med tilpasninger i det øvrige virkemiddelapparatet, for å nå målsettingene på medieområdet.

## **Konkrete endringsforslag i høringsnotatet**

### **Erverv, samarbeidsavtaler og krysseierskap**

Arbeidsgruppen foreslår å endre lovens ervervsbegrep slik at man legger et konkurranserettslig kontrollbegrep til grunn i vurderingene.

Av konkurranseloven § 17 fremgår det at en foretakssammenslutning foreligger når to eller flere tidligere uavhengige foretak eller deler av foretak fusjonerer, eller en eller flere personer, som allerede kontrollerer minst ett foretak, eller ett eller flere foretak direkte eller indirekte, helt eller delvis, varig overtar kontrollen over ett eller flere andre foretak. Av samme lovparagraf fremgår det at 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".

Kulturdepartementet støtter gruppens forslag når det gjelder lovens ervervsbegrep, og peker på at å legge tolkningen nærmere konkurranserettsens "kontrollbegrep" vil sikre at Medietilsynets vurderinger i størst mulig grad er basert på de reelle maktforholdene i medieforetakene, både ved spørsmålet om det foreligger et erverv det kan gripes inn mot, og ved tilordningen av markedsandel som følge av et erverv.

Konkurransetilsynet er enig i at å legge tolkningen av medieeierskapslovens ervervsbegrep nærmere konkurranserettsens "kontrollbegrep" vil bidra til at Medietilsynets vurderinger bedre reflekterer eierkonsentrasjon og de reelle maktforholdene i medieforetakene.

Departementet peker i høringsnotatet på at graden av reell kontroll over et foretak også vil kunne avhenge av mange forhold ut over antall aksjer i selskapet. De spør om det i visse situasjoner likevel kan tenkes at minoritetserverv i medieforetak kan ha virkninger i strid med medieeierskapslovens formål, og om loven derfor bør ha en hjemmel for inngrep tilsvarende konkurranseloven i § 16 annet ledd. Departementet ber således også om høringsinstansenes synspunkter på behovet for en hjemmel til også å gripe inn mot minoritetserverv som ikke gir kontroll.

Når man skal vurdere virkninger av eierkonsentrasjon kan man ikke se bort fra minoritetserverv verken i konkurranseloven eller i medieeierskapsloven. Konkurranselovens formuleringer om erverv og kontroll er begrunnet i at også visse slike minoritetserverv kan endre de involverte foretakenes insentiver til å konkurrere, og dermed muliggjøre konkurranseskadelig adferd i strid med konkurranselovens formål. På samme måte kan minoritetserverv være i strid med de målsettinger som ligger til grunn for medieeierskapsloven.

Konkurransetilsynet mener følgelig at det vil være en naturlig konsekvens at det gis en hjemmel til også å kunne gripe inn mot minoritetserverv som ikke gir kontroll.

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

Arbeidsgruppen foreslår å oppheve bestemmelsen om krysseierskap, og legger vekt på at gruppen ikke har funnet eksempler på tilsvarende regler i andre land, og at de nasjonale eierskaps grensene er tilstrekkelige for å forhindre en for stor grad av konsolidering innenfor et marked. Gruppen mener likevel at krysseierskap kan være et moment i den konkrete vurderingen av et erverv.

Konkurransetilsynet deler oppfatningen av at krysseierskap vil kunne være uheldig – både som et potensielt konkurranseproblem og i forhold til pluralisme og meningsmangfold. Betydningen av krysseierskap vil inngå i den konkrete vurdering Konkurransetilsynet gjennomfører i en konkret sak. Dette understreker igjen behovet for at virkningene vurderes i hver enkelt sak.

### **Virkeområde**

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

Arbeidsgruppen foreslår at lovens virkeområde utvides og presiseres noe i forhold til dagens lov. Kulturdepartementet støtter arbeidsgruppens forslag om å samordne virkeområdet for medieeierskapsloven med virkeområdet for lov om redaksjonell friidom i media, og mener at med utgangspunkt i lovens formål bør reglene omfatte de mediene som i praksis fungerer som kilder til nyhets- og aktualitetsstoff, og som fora for (i vid forstand) politisk samfunnsdebatt. Departementet mener videre at det er grunnlag for å avgrense virkeområdet til de redaktørstyrte, journalistiske massemediene. Dette begrunnes med at det til tross for utviklingen av sosiale medier, blogger mv., er det fremdeles de redigerte mediene som har den samfunnsfunksjonen som ligger til grunn for de ulike politiske målene og virkemidlene på området. Dette gjelder regulering av eierskap og redaktørfunksjon, men også mediestøtten.

Konkurransetilsynet har for så vidt ingen innvendinger til at lovens virkeområde utvides og presiseres noe i forhold til dagens lov, og at virkeområdet avgrenses til redaktørstyrte, journalistiske massemedier. Konkurransetilsynet vil imidlertid peke på at det i dagens digitale virkelighet kan være utfordrende å skille klart mellom redaktørstyrt, journalistisk innhold og medier for formidling av dette, og annen innholdsproduksjon og -formidling. I USA regnes for eksempel Google som en av de viktigste medieaktørene. I tillegg er det også en rekke medieaktører som kun aggregerer eller formidler innhold som er produsert av andre. Videre er det en kjensgjerning at Internett i dag - med sine blogger, Facebook og Twitter - representerer en betydelig og viktig kanal for mangfold og ytringsmuligheter, med meget lav terskel for ytringer til et stort publikum.

Ikke minst i forhold til regulering av eierskap – og særlig om det er behov for en egen medieeierskapslov - må dagens totale medievirkelighet og den rivende teknologiske utviklingen legges til grunn. Dette blir ikke minst kritisk viktig i forhold til markedsinndelingen, samt at dette øker nødvendigheten av at det foretas en konkret analyse av virkningene i den enkelte sak.

### **Markedsinndeling**

I medieeierskapsloven danner markedsinndelingen en ramme for vurdering av konsentrasjon etter loven. Det fremgår av høringsnotatet at det i dag følger direkte av loven at dagspresse, radio og fjernsyn skal regnes som separate markeder på nasjonalt nivå. Elektroniske medier er omfattet av lovens virkeområde, men ikke regnet som et eget mediemarked i lovens forstand.

Medieeierskapsutredningen peker på at gjeldende medieeierskapslov ikke er presis i forhold til å definere mediemarkeder. Arbeidsgruppen foreslår å innføre et system med forhåndsdefinering av konkrete markeder for en gitt periode, som skal revideres jevnlig. I høringsnotatet poengteres at arbeidsgruppens kriterier kan medføre at ulike medier vil kunne inngå samme marked selv om de dekker forskjellige behov hos brukeren og derfor ikke fremstår som substitutter. Arbeidsgruppen foreslår å opprettholde faste eierskapsgrenser i nasjonale markeder, mens andre terskelverdier bør fastsettes av Medietilsynet i forskrift.

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."

Departementet går i høringsnotatet inn for at markedene fastsettes i forskrift, i tråd med arbeidsgruppens forslag. Det pekes på at alternativet til forhåndsdefinerte markeder i forskrift vil være at det relevante markedet fastsettes konkret fra sak til sak med utgangspunkt i det ervervede mediet og



de konkrete konkurranseforholdene i den aktuelle saken. I høringsnotatet pekes det på at en slik modell vil være fleksibel, men at dette i liten grad vil gi forutsigbarhet for aktørene.

Medieeierskapslovens markedsavgrensning har som formål å avdekke når et erverv begrenser de reelle ytringsmulighetene og allsidigheten i medietilbudet. Arbeidsgruppen understreker således at det ved utformingen av kriterier til bruk ved markedsavgrensningen må 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 nevner i rapporten noen typiske kriterier som kan anses tjenlige for å avgrense markeder etter medieeierskapsloven, for eksempel «i hvilken grad mediekanalene konkurrerer om å frembringe ny informasjon» og «hvilke mediekanaler som inngår i en brukers totalbruk».

Arbeidsgruppen peker på at inspirasjon i forhold til metodikk for markedsavgrensningen blant annet kommer fra konkurranseretten.

Man kan spørre seg om det er riktig å bruke inspirasjon til metodikk for markedsavgrensningen fra konkurranseretten når formålet er så forskjellig. I konkurranseretten er målsettingen med å avgrense de relevante markedene å vurdere konkurransevirkningene av en konkret foretakssammenslutning. Da må det først tas stilling til hvilke markeder som berøres av ervervet. Markedsavgrensningen gjennomføres for på en systematisk måte å identifisere de begrensninger i den konkurransemessige handlefrihet som de berørte foretak står overfor. Dette gjøres konkret i hver enkelt sak. Det gjøres en vurdering av etterspørsels- og tilbudssubstitusjon. I forbindelse med en foretakssammenslutning vil det kunne bli avgrenset flere relevante markeder.

I praksis kan en konkret markedsavgrensning innebære etterspørselsstudier, prisstudier og sjokkanalyse for å avdekke kundenes faktiske valg, og spørreundersøkelser og forbrukerpreferanser for å avdekke uttalte valg. Konkurransetilsynet vil eventuelt kontakte de berørte foretakenes viktigste kunder og konkurrenter for å innhente deres synspunkter på grensene for det geografiske marked og faktiske opplysninger som anses som nødvendige for å fastslå markedets størrelse. I konkurranseanalysen vil også kvalitative egenskaper ved markedet spille en viktig rolle, ikke minst etableringshindringer, og om det er andre egenskaper ved markedet som påvirker insentiver og muligheter til å konkurrere.

Konkurransetilsynet vil i en konkret sak på medieområdet vurdere hvorvidt det eksisterer noen andre kanaler og aktører – uansett medium - som demper mulighetene for å utøve markedsrett ved et erverv, og for så vidt også bekymringer hva gjelder ytringsmuligheter og mangfold.

Markedsavgrensning er i praksis faglig utfordrende. I en rapport utarbeidet for EU-kommisjonen som ser nærmere på de faglige utfordringer med markedsavgrensningen i mediesektoren, pekes det på at forhold som bruk av prisdiskriminering, bundling, tosidedighet og gratis innhold, portaler og konvergens kompliserer analysen, men at "the fundamental methodological problem of defining markets in the media sector arises from rapid change".

I tillegg til denne fundamentale utfordringen pekes det på andre forhold av mer praktisk karakter som gjør analysen utfordrende, for eksempel at: "...the value of market definition precedents will often be quickly eroded by rapid change, and conclusions on market definition can rarely be transferred to new cases even if they appear superficially similar".

Endringsforslagene som nå er ute på høring er som nevnt begrunnet i at dagens medieeierskapslov ikke anses å være presis nok i sin regulering, samtidig som regelverket ikke reflekterer endringer i mediemarkeder og mediebruk. Medietilsynet skal tillegges betydelige forvaltningsoppgaver, knyttet til jevnlig forskriftsregulering av markeder.

Arbeidsgruppen fremhever at elektroniske medier og Internett har opplevd omfattende vekst i de senere år. Høringsnotatet fremhever utfordringer knyttet til regulering av nye elektroniske medier. Tilsynet vil i den forbindelse i tillegg trekke frem analysen til Kind og Sørgard om hvordan nye medieaktører ytterligere kompliserer markedsavgrensningene. Forfatterne peker på at markedsavgrensning tradisjonelt tar utgangspunkt i produktmarkeder, men at markedet for å frembringe informasjon kan være annerledes. Nye aktører, som bloggere og andre mindre kanaler, kan frembringe annen informasjon enn den som kommer fra nasjonale medier. Inntreden av nye medieaktører kompliserer reguleringen av mediemarkedene, fordi rent fokus på produktmarkedet vil kunne

overvurdere markedskonsentrasjonen. Tradisjonell og forskriftsbasert markedstiltærning kan dermed medføre undervurdering av mangfold.

Dette underbygger behovet for en sak til sak vurdering, og ikke minst at sterk faglig kompetanse på ulike fagområder er helt avgjørende. Konkurransetilsynet har med tiden bygget opp betydelig kompetanse og jobber kontinuerlig med å utvikle den metodiske tiltærningen i markedsavgrensingen.

Konkurransetilsynet er videre av den oppfatning at eierskapsregulering med forhåndsdefinerte markeder og terskelverdier, vil være et lite presist virkemiddel. Særlig i forhold til nye medier og dynamiske markeder bør det utvises varsomhet med forhåndsregulering. Størrelsen på relevante markeder vil endre seg over tid, og i perioder med omfattende teknologisk utvikling vil det også kunne inntre forhold som vil kunne få betydning for faktisk markedsavgrensing også innenfor treårsperspektivet som er forslaget horisont.

Konkurransetilsynet deler således ikke oppfatningen av at en forskriftsbasert tiltærning vil være mer robust. Tilsynet vil heller anbefale en modell hvor det relevante marked avgrenses konkret fra sak til sak. En slik modell vil best reflektere at mediemarkeder og mediebruk er i kontinuerlig endring.

Tilsynet deler heller ikke departementets oppfatning om at en slik modell vil føre til redusert forutberegnelighet. Konkurransetilsynet vil også understreke at den type forutsigbarhet man søker i et gitt regulatorisk rammeverk bør være av "den gode typen", dvs. at aktørene vet at "gode" erverv vil bli tillatt, "dårlige" vil bli stoppet, og at de erverv som blir utfordret er når det er usikkerhet om det vil være i strid med samfunnsmessige målsettinger på området. Partene i en transaksjon vil være vel kjent med hvilke kriterier Konkurransetilsynet vil legge til grunn for sine vurderinger i en konkret sak. Videre må partene i en foretakssammenslutning uansett være forberedt på parallell og konkret analyse etter konkurranseloven. Det som virkelig fører til redusert forutberegnelighet og økte regulatoriske kostnader er at partene må forholde seg til to ulike tilsyn – og to ulike tiltærninger – til markedsavgrensingen.

## Oppsummering

Medieeierskapsloven er en "føre var"-lov som skal forhindre at det oppstår eierkonsentrasjoner som kan misbrukes i strid med formålet. Loven angir at Medietilsynet på nærmere vilkår kan gripe inn mot erverv av medieforetak. Den oppstiller faste inndelinger av mediebransjen i tre separate markeder og setter blant annet veiledende grenser der det er presumpsjon for inngrep innenfor disse markedene.

Endringsforslagene i høringsnotatet har sin bakgrunn i en rapport fra arbeidsgruppen som ble nedsatt av regjeringen i 2012 for å gjennomgå medieeierskapsloven.

Arbeidsgruppens mandat har ikke omfattet spørsmålet om medieeierskapsloven bør oppheves.

Konkurransetilsynet mener det er uheldig at man ikke har stilt spørsmålet om medieeierskapslovens målsettinger kan oppnås vel så godt, og til lavere regulatoriske kostnader gjennom håndhevelse av konkurranselovens forbuds- og fusjonsbestemmelser. I denne vurderingen må man se det totale virkemiddelapparatet i mediesektoren i sammenheng. Det er en rekke andre ulike virkemidler tilgjengelig som direkte eller indirekte kan brukes til å påvirke meningsmangfold og pluralisme på medieområdet.

I denne høringsuttalelsen har Konkurransetilsynet pekt på flere forhold som underbygger at medieeierskapsloven, selv etter innarbeiding av de foreslåtte endringer i høringsnotatet, heller ikke gir et tilstrekkelig presist regelverk med sikte på å oppnå medieeierskapslovens målsetninger, særlig tatt i betraktning den sterke teknologiske utviklingen på området.

Det pekes i høringsnotatet på at "(l)oven gir hjemmel for omfattende inngrep i næringslivsinteresser og bør derfor begrenses til de områdene der tungtveiende samfunnshensyn taler for regulering." Konkurransetilsynet vil legge til at dette forhold også innebærer at det påhviler myndighetene et stort ansvar for å vurdere om lovhjemmelen er nødvendig, og om målsettingene kan oppnås gjennom håndheving av annen lovgivning og bruk av andre supplerende virkemidler.


Konkurransetilsynet har over pekt på at konkurranseloven har en selvstendig funksjon også i forhold til å opprettholde eierskapsmangfold innen media. Medieeierskapsutredningen gjengir kort lovreguleringen i utvalgte land. Arbeidsgruppen skriver at blant annet Sverige og Danmark ikke har



særskilt medieieierskapslov, slik at erverv av medieforetak blir behandlet etter fusjonskontrollreglene i konkurranseloven. Videre reguleres målsetting om eierskapsmangfold gjennom tildeling av ulike konsesjoner. Tilsynet mener at dette underbygger at egen medieieierskapslov ikke betraktes som en nødvendig regulering for å sikre meningsmangfold og pluralisme.

Det totale virkemiddelapparatet må sees i sammenheng. Det er store regulatoriske kostnader for aktørene og myndighetene knyttet til å håndheve både medieieierskapsloven og konkurranseloven parallelt på medieområdet. Konkurransetilsynet mener det derfor det er god grunn til å stille spørsmål ved om medieieierskapsloven i dag er et nødvendig virkemiddel.

Med hilsen



Christine Meyer  
konkurransedirektør



Jostein Skaar  
avdelingsdirektør

Kopi til:

Fornyings-,  
administrasjons- og  
kirkedepartementet

Postboks 8004 Dep

0030 OSLO

Norge