



Innst. 339 L

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Prop. 39 L (2015–2016)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Oppheving av lov om eierskap i medier og ny lov om åpenhet om eierskap i medier

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Kulturdepartementet foreslår i proposisjonen å oppheve medieeierskapsloven (lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier). Departementet legger til grunn at konkurranseloven (lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger), med de endringene som foreslås i Prop. 37 L (2015–2016) Endringer i konkurranseloven (Konkurranseklagenemnda, kartellforlik m.m.), er egnet og tilstrekkelig til å ivareta hensynet til mediemangfold i forbindelse med oppkjøp og sammenslåinger av medieselskap.

I tillegg foreslås en ny lov om åpenhet om eierskap i medier som opprettholder Medietilsynets oppgaver knyttet til allmennhetens innsyn i medieeierskap.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

I Sundvollen-erklæringen slår regjeringen fast at den vil «legge til rette for god nyhetsproduksjon og en bredt anlagt offentlig samtale i fremtidens digitale mediesamfunn». Målet er derfor at mediepolitikken skal «stimulere til nyskaping og innovasjon, samtidig som den frie pressens tradisjoner og grunnverdier ivaretas». Når det gjelder eierskapsregulering konkret slår regjeringen fast at den ønsker å «[t]ilpasse

eierbegrensningene for medier til ønsket om å sikre mediemangfold, og la Konkurransetilsynet forvalte loven om medieeierskap».

I høringsnotatet foreslo Kulturdepartementet å oppheve medieeierskapsloven og dermed samle tilsynet med oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet i Konkurransetilsynet. Departementet foreslo likevel at Medietilsynet fortsatt skal ha en rolle når det gjelder å bidra til åpenhet og kunnskap om eierforhold i norske medier, og la fram forslag til lovbestemmelser som sikrer tilsynet den nødvendige tilgangen til informasjon for å ivareta denne oppgaven.

1.3 Oppheving av medieeierskapsloven

1.3.1 Høringsnotatet

Med henvisning til regjeringserklæringen og omtale i Prop. 1 S (2014–2015) foreslo Kulturdepartementet å samle tilsynet med oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet i Konkurransetilsynet.

Departementet la til grunn at dette tilsier at reguleringen av eierkonsentrasjon på medieområdet bør tilpasses konkurranserettens øvrige system og Konkurransetilsynet som håndhevingsorgan.

Videre slo departementet fast at dagens medieeierskapslov ikke er tilpasset utviklingen innenfor teknologi og konkurranseforhold på medieområdet. Særlig ble det vist til at utviklingen av digital distribusjon har ført til omfattende endringer i bransjen, preget av innholdsmessig og teknisk konvergens. De teknologiske endringene følges og forsterkes av endrede brukervaner, og har gitt nye konkurranseflater både mellom formidlingsplattformer og bedrifter. Departementet la til grunn at denne utviklingen, som ennå må forventes å fortsette i lang tid framover, øker betydningen av robuste mediebedrifter med selvstendig økonomisk bærekraft.

Departementet la til grunn at Nærings- og fiske-ridepartementets forslag til endrede inngrepskriterier og velferdsstandard i konkurranselovens generelle bestemmelse om kontroll med foretakssammenslutninger (§ 16), jf. hørings sak av 12. mars 2015, vil åpne for at de relevante mediepolitiske hensynene vil kunne ivaretas innenfor rammene av konkurranse-rettslig metode.

Departementet redegjorde deretter nærmere for Konkurransetilsynets anvendelse av fusjonskontrollreglene i mediemarkeder, og konkret hvordan reduksjon i mediemangfold vil anses som en relevant skadevirkning når konkurransemyndighetene vurderer den konkurransemessige betydningen av en foretakssammenslutning.

1.3.2 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av høringsinstansene har ingen merknader eller støtter uttrykkelig forslaget om å oppheve medieeierskapsloven. Noen få av høringsinstansene går uttrykkelig imot å oppheve medieeierskapsloven.

1.3.3 Departementets vurdering

1.3.3.1 GENERELT

Regjeringens politiske plattform slår fast at: «Regjeringen vil legge til rette for god nyhetsproduksjon og en bredt anlagt offentlig samtale i fremtidens digitale mediasamfunn.» Å fremme mediemangfold er et mål som det er bred politisk oppslutning om og som også er forankret i Grunnloven § 100 og Artikel 10 i Den europeiske menneskerettskonvensjon.

Regjeringen ser det derfor som en sentral oppgave å verne om mediemangfoldet, inkludert et mangfoldig og spredt eierskap i norske medier. Det er likevel viktig at dette gjøres på en måte som er effektiv, treffsikker og som ikke legger unødvendige byrder på bransjen.

Gjeldende medieeierskapslov er imidlertid lite treffsikker i møte med et svært dynamisk mediemarked. Etter departementets vurdering er den ikke tilpasset de endringene som har skjedd i distribusjonsteknologi og mediemarkeder, og for lite fleksibel til å være treffsikker i konkrete saker.

I dag vurderer to tilsynsorganer, Konkurransetilsynet og Medietilsynet, saker om oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet. Dette er ressurskrevende både for myndighetene og bransjen. Forslaget om å oppheve medieeierskapsloven vil derfor innebære en forenkling for både mediebedriftene og staten, fordi en og samme foretakssammenslutning kun vil behandles etter konkurranseloven og av Konkurransetilsynet.

Departementet viser også til at det har vært få saker etter medieeierskapsloven de siste 10 årene,

enda færre saker hvor det er fattet vedtak om inngrep og bare ett enkelt tilfelle hvor behandlingen har fått et annet utfall enn Konkurransetilsynets behandling av samme sak.

Selv om vurderingene etter de to lovene kan slå ulikt ut i enkeltsaker, er hovedinntrykket stor grad av overlapp mellom de to regelverkene. Det vises her også til redegjørelsen for Konkurransetilsynets anvendelse av fusjonskontrollreglene i mediemarkeder nedenfor. Oppsummert legger Kulturdepartementet til grunn at fordelene med å ha et eget lovverk og tilsyn på området ikke står i forhold til de regulatoriske og administrative kostnadene for staten og næringslivet ved et slikt dobbeltsporet system.

Et klart flertall av høringsinstansene støtter i all hovedsak forslaget om å oppheve medieeierskapsloven. Dette inkluderer alle medienes hovedorganisasjoner med unntak av Norsk Journalistlag. Etter departementets vurdering gir høringen derfor et solid grunnlag for å gå videre med forslaget.

De av høringsinstansene som er skeptiske til forslaget, viser først og fremst til at høringsnotatet ikke gjør tilstrekkelig rede for hvordan hensynet til mediemangfold kan ivaretas gjennom konkurranseretten. Enkelte etterlyser også andre avklaringer, bl.a. om markedsavgrensningen etter konkurranseloven, og større forutsigbarhet om konsekvensene av de foreslåtte endringene.

I det følgende vil departementet derfor redegjøre i noe større detalj om hvordan mediemangfold vil bli ivarett innenfor Konkurransetilsynets fusjonskontroll, og konkret om konsekvensene av de foreslåtte endringene i konkurranseloven.

1.3.3.2 NÆRMERE OM KONKURRANSETILSYNETS ANVENDELSE AV FUSJONSKONTROLLREGLENE I MEDIEMARKEDER

Gjeldende fusjonskontrollregler

Selv om medieeierskapsloven og konkurranselovens regler om fusjonskontroll har ulikt uttalt formål, er de tett beslektede regelverk som begge setter grenser for næringslivets mulighet for å gjennomføre oppkjøp eller sammenslåinger som vil ha ulike samfunnmessige skadevirkninger.

Etter gjeldende regler skal Konkurransetilsynet «forby foretakssammenslutninger som vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål.» Formålet med konkurranseloven er effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom virksom konkurranse. I praksis vil Konkurransetilsynet foreta en grundig analyse av hvilke markeder som berøres, hvordan konkurranseforholdene er på de berørte markedene, og hvilke endringer som skjer som følge av foretakssammenslutningen. Dersom transaksjonen medfører at konkurransen begrenses vesentlig, eller at en allerede

vesentlig begrenset konkurransesituasjon forverres, vil lovens konkurransebegrensvilkår normalt være oppfylt. I så fall vil tilsynet gå over til å vurdere vilkåret om foretakssammenslutningen medfører samfunnmessige effektivitetsgevinster som vil veie opp effektivitetstapet som oppstår ved begrenset konkurranse.

Når konkurransemyndighetene vurderer den konkurransemessige betydningen av en foretakssammenslutning, er det ikke bare fusjonens mulige virkninger på pris som vurderes. Betydningen for produktkvalitet er også et viktig tema. Produktmangfold eller produktutvalg er en del av denne kvalitetsvurderingen. I denne kvalitetsvurderingen vil også mediemangfold bli vektlagt i alle saker der dette er aktuelt.

Konkurransetilsynet legger allerede i dag vekt på hensynet til mediemangfold og ytringsfrihet i saker om oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet, og at konkurranseloven derfor rent faktisk også ivaretar mediepolitiske hensyn.

Departementet understreker at hensynet til mediemangfold er et sentralt politisk mål, som det er tverrpolitisk enighet om.

Oppheving av medieeierskapsloven vil innebære en forenkling av tilsynet med mediemangfold, ved at dette håndteres av Konkurransetilsynet, gjennom håndhevingen av konkurranselovens fusjonskontrollregler. I forarbeidene til konkurranseloven, jf. Prop. 37 L (2015–2016), slås det derfor fast at Konkurransetilsynet ved behandling av foretakssammenslutninger vil måtte vurdere om tap av mediemangfold gir grunnlag for inngrep, i saker der dette er relevant.

Flere av representantene for mediebransjen stiller i høringen spørsmål om forslaget i nødvendig grad tar hensyn til de raske og omfattende endringene i teknologi og konkurranseforhold i mediebransjen. Generelt kan det til dette sies at konkurranseloven vil være et mer treffsikkert virkemiddel enn medieeierskapsloven. Fordelen med medieeierskapsloven er at forhåndsdefinerte markeder og terskler for hvilke markedsandeler foretakene kan fusjonere eller kjøpe seg opp til, gir forutsigbarhet om hvilke fusjoner og oppkjøp som kan risikere å bli stanset. Ulempen er at de lovbestemte markedsdefinisjonene fort blir utdaterte og ikke følger med i utviklingen av bransjen. Inngrep etter konkurranseloven skjer på grunnlag av en konkret analyse av hvilke markeder som berøres, hvordan konkurranseforholdene er på de berørte markedene og hvilke endringer som skjer som følge av foretakssammenslutningen. Analysen skjer på grunnlag av informasjon som innhentes i markedet, og gjennom bruk av beste tilgjengelige analysemetodikk. Dermed vil for eksempel utviklingen av nye medieprodukter og nye reklamekanaler eller endringer i konkurranseforhold mellom markedssegmenter,

være en naturlig del av en analyse etter konkurranseloven.

Sammenlignet med medieeierskapsloven, gir konkurranseloven derfor en fusjonskontroll som i langt sterkere grad er basert på markedsforholdene slik de er i det relevante markedet på vedtakstidspunktet. Medieeierskapsloven kommer imidlertid i tillegg til konkurranselovens fusjonskontroll og gir mediebedriftene i realiteten en doblett inngrepsrisiko, der de må forholde seg både til de forutsigbare, men utdaterte reglene i medieeierskapsloven, og til den mer markedsnære og konkrete analysen fra Konkurransetilsynet.

Flere høringsinnspill etterspør avklaringer av hvordan Konkurransetilsynet vil vurdere mediefusjoner, hvilke utfall konkurranseloven vil gi i enkeltsaker og hvilke utviklingstrekk Konkurransetilsynet vil ta hensyn til ved behandlingen av fusjonssaker i fremtiden. Departementet vil påpeke at konkurranseloven ikke inneholder slike forhåndsavklaringer for noen bransjer, heller ikke mediebransjen. Det er ingen grunn til å endre dette ved en oppheving av medieeierskapsloven, nettopp fordi slike føringer på hvilket faktum Konkurransetilsynet skal legge til grunn ved behandlingen av fremtidige saker fort blir like utdatert som markedsinndelingene i medieeierskapsloven. Konkurransetilsynet må som understreket behandle hver ny foretakssammenslutning etter konkurranseloven på grunnlag av de faktiske forhold i saken. Partene og andre aktører som blir pålagt å gi tilsynet informasjon, må gjøre rede for det de oppfatter som berørte markeder og hvordan disse fungerer på tidspunktet for foretakssammenslutningen. Videre vil de ha anledning til å gi uttrykk for hvilke virkninger foretakssammenslutningen etter deres oppfatning vil få. Dette sikrer Konkurransetilsynet oppdatert informasjon om markedet, konkurranseforholdene, og de eventuelle skadevirkningene for både priser og mangfold fusjonen vil lede til.

I denne sammenheng må Konkurransetilsynet også innhente relevant informasjon og vurderinger av konsekvenser for mediemangfoldet fra Medietilsynet. Departementet ser imidlertid ikke behov for å regulere forholdet mellom de to tilsynsorganene nærmere. Medietilsynet er statens ekspertorgan innen mediemangfold. Konkurransetilsynet konsulterer regelmessig ulike statlige myndigheter og tilsyn, ved behandling av saker etter konkurranseloven. Dette vil også måtte gjøres i mediasaker. Dette er imidlertid et prosessuelt forhold – knyttet til Konkurransetilsynets utredningsplikt etter forvaltningsloven – som ikke bør lovreguleres nærmere. Ansvaret for å vurdere virkningen av en mediefusjon skal ligge hos Konkurransetilsynet. Prosessen skal gjennomføres innen stramme lovbestemte frister. Særskilt lovregulering av Konkurransetilsynets dialog med andre statsorga-

ner som ledd i saksforberedelsen, vil lett skape uklare ansvarsforhold. Dette vil departementet unngå. I den grad Medietilsynet har behov for taushetsbelagte opplysninger, legger departementet til grunn at dette kan løses i dialog mellom tilsynene, der Konkurransetilsynet er ansvarlig for å innhente opplysninger som ledd i sin alminnelige behandling av saken.

Advokatforeningen advarer mot en annen materiell og prosessuell behandling av mediasaker enn saker fra andre markeder etter konkurranseloven. Men foreningen viser også til at artikkel 21 nr. 4 i EUs fusjonskontrollforordning åpner for nasjonal beskyttelse av mediemangfold også når en foretakssammenslutning faller innenfor Europakommisjonens jurisdiksjon og dermed utenfor nasjonal fusjonskontroll. Foreningen mener at denne bestemmelsen indikerer at en i EU har lagt til grunn at alminnelig fusjonskontroll ikke er tilstrekkelig til å ivareta mediemangfold. Departementet ser annerledes på dette. Artikkel 21 gir på avgrensede områder nasjonalstatene i EU og EFTA adgang til å stanse foretakssammenslutninger som er godkjent av Europakommisjonen eller EFTAs overvåkningsorgan. Dette innebærer verken noen EØS-rettslig plikt til å ha særregulering på de områdene som dekkes av artikkel 21, herunder mediemangfold, eller noen materiell vurdering av om artikkel 2 nr. 3 gir eller ikke gir tilstrekkelig rettslig beskyttelse av for eksempel mediemangfold. Bestemmelsens funksjon er å sikre nasjonalstatene kontroll med blant annet vernet av mediemangfold, og ikke å gi føringer på om eller hvordan dette skal ivaretas. Bare et begrenset antall medlemsstater i EU har egne regler for å ivareta mediemangfold. Departementet deler imidlertid Advokatforeningens skepsis mot ulik materiell eller prosessuell behandling av fusjonssaker i mediebransjen, sammenlignet med saker fra resten av næringslivet. Formålet med å oppheve medieieierskapsloven er nettopp å oppnå slik likebehandling.

Flere av de som er skeptiske til forslaget uttrykker bekymring for at forslaget innebærer en liberalisering som åpner for skadelig eierkonsentrasjon. Selv om man i konkurranseloven ikke har tilsvarende markedsandelsterskler som i dagens medieieierskapslov, vil mediemangfold inngå i vurderingen av om foretakssammenslutningen begrenser konkurransen. Man kan også tenke seg at inngrep kan skje mot fusjoner som leder til lavere markedsandeler enn de som er nedfelt i medieieierskapsloven. Videre kan en legge til grunn at det såkalte «treaktørprinsippet», som har vært sentralt for å vurdere om mangfoldet i mediemarkedet er tilstrekkelig, i praksis blir oppfylt under konkurranseloven. En reell reduksjon i antall kanaler og redaksjonelt uavhengige stemmer som leder til at man går fra tre til to aktører i markedet er normalt ikke i kundenes interesse, og vil normalt gi

grunnlag for å gripe inn etter konkurranseloven. Etter departementets vurdering er det derfor ikke grunn til å frykte at en oppheving av medieieierskapsloven vil åpne for betydelig økt eierkonsentrasjon i mediesektoren.

Særlig om de foreslåtte endringene i fusjonskontrollen

Etter gjeldende § 16 første ledd i konkurranseloven skal en foretakssammenslutning stanses dersom den fører til at konkurransen blir vesentlig begrenset, eller dersom konkurransen allerede er vesentlig begrenset og dette forsterkes ytterligere. Dette er foreslått endret til at inngrep skal skje dersom en foretakssammenslutning «i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes.» Endringsforslaget innebærer at fusjonskontrollen går bort fra totalvelferdsstandarden for å vurdere effektivitetsgevinster, og over til en konsumentvelferdsstandard. Etter denne standarden vil kun effektivitetsgevinster som kommer konsumentene til gode kunne veie opp for foretakssammenslutningens negative virkning på konkurransen.

Departementet vil påpeke at forslaget til ny utforming innebærer at fusjonskontrollbestemmelsen harmoniseres innholdsmessig med tilsvarende bestemmelse i EUs fusjonsforordning. Forordningen er innført i EØS-avtalen, og denne bestemmelsen er lagt til grunn ved utforming av de fleste nasjonale fusjonskontrollregimer i EU. Forslaget har derfor ikke til hensikt å erstatte medieieierskapsloven og innebærer heller ikke noen ny de facto særregulering av fusjonskontrollen på medieområdet. Akkurat som i dag vil foretakssammenslutninger i mediebransjen etter forslaget bli behandlet etter de samme konkurranserettslige normer som andre bransjer i Norge.

Lovendringsforslaget antas å få begrenset praktisk betydning i fremtidige fusjonssaker, både med hensyn til hvilke og hvor mange saker det gripes inn mot.

Regelen om at bedriftsinterne innsparinger skal kunne oppveie konkurranseskadevirkninger, som for eksempel tap av mediemangfold, er i dag et viktig argument for å fortsatt ha en egen lov om medieieierskap. Også i dag vurderes tap av mangfold som mulig konsekvens av at konkurransen begrenses, men dette vil inngå i en samlet samfunnsøkonomisk vurdering, der skadevirkninger ved tap av mediemangfold vil kunne oppveies bl.a. av bedriftsinterne effektivitetsgevinster som utløses av foretakssammenslutningen. Forslaget om å endre § 16 første ledd innebærer derfor at konkurranseloven nå vil gi et bedre vern mot at mediemangfoldet svekkes gjennom fusjoner og oppkjøp. Forklaringen er at endringen av effektivitetsforsvaret fra totalvelferdsstandard til konsumentvel-

ferdsstandard innebærer at tap av mediemangfold som følge av begrenset konkurranse blir en skadevirkning for konsumentene som kan legges til grunn for et inngrepsvedtak, men uten at bedriftsinterne innsparinger kan oppveie tap av mangfold. Omleggingen vil derfor fjerne faren for at fusjoner og oppkjøp vil bli akseptert av Konkurransetilsynet med henvisning til at bedriftsinterne innsparinger veier opp for skader på mediemangfoldet.

1.4 Lov om åpenhet om eierskap i medier

1.4.1 Høringsnotatet

I tilknytning til forslaget om å oppheve medieeierskapsloven, drøftet høringsnotatet spørsmålet om offentlighetens innsyn i eierforhold på mediesektoren, og om det burde opprettholdes en lovregulering som sikret innsyn i eierforholdene i mediene. Departementet slo fast at det er viktig å vite hvor informasjonen kommer fra og hvilke interesser som står bak for å kunne ta stilling til den informasjonen som formidles gjennom mediene. Departementet viste også til at betydningen av åpenhet om eierskap i mediene, «transparency», har blitt et mer sentralt begrep i EUs mediepolitikk de senere år.

Departementet drøftet videre om Medietilsynets arbeid med og tilgang til oppdaterte opplysninger kunne bli vanskeliggjort dersom dagens hjemmel til å innhente opplysninger om eierforhold bortfaller. Departementet viste til pågående arbeid med å forbedre allmenhetens tilgang til informasjon om eierskap som vil kunne imøtekomme en del av Medietilsynets behov, men slo fast at det er vanskelig å forutsi i hvilken utstrekning informasjonsbehovet vil bli ivaretatt før løsningene er ferdig utredet. Departementet foreslo derfor å opprettholde reglene om opplysningsplikt om eierforhold.

1.4.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene som uttaler seg går imot forslaget om en lov som skal sikre åpenhet om eierforholdene i mediesektoren. De av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget, støtter det.

1.4.3 Departementets vurderinger

BEHOVET FOR ÅPENHET OM EIERFORHOLD I NORSKE MEDIER

Mediene utøver en kanalvokterfunksjon i den forstand at de påvirker hva som skal bringes fram for offentligheten. For å kunne ta stilling til den informasjonen som formidles gjennom mediene, er det viktig å vite hvor informasjonen kommer fra og hvilke interesser som står bak. Kunnskap om mediene – inkludert om eierskap, oppkjøp og maktforhold – er viktig for at vi som mediebrukere skal være oppmerksomme på hvilke avsendere og interesser som

står bak, og for at vi skal kunne vurdere budskapenes relevans og verdi som grunnlag for egen meningsdannelse. Muligheten for en informert offentlig debatt om medieeierskap motvirker at skjulte eierinteresser kan utøve innflytelse på samfunnsdebatten, og kan virke forebyggende mot utilbørlig påvirkning av medienes innhold og bidra til å ivareta medienes redaksjonelle frihet.

Åpenhet om eierskap i mediene har også i internasjonal sammenheng blitt et mer sentralt begrep de senere årene, på linje med mediefrihet og pluralisme/mangfold. I sin resolusjon om mediefrihet fra 2013 tar EU-parlamentet til orde for å fremme større åpenhet om medieeierskap. Parlamentet uttrykker en generell bekymring når det gjelder nivået for åpenhet om eierskap i Europa.

Videre har Europarådet sluttet seg til to rekommandasjoner som vektlegger viktigheten av åpenhet.

Europarådets parlamentariske forsamling har også i 2015 vedtatt en resolusjon og rekommandasjon om åpenhet om medieeierskap.

Departementet mener at det er viktig å opprettholde et system der informasjon om eierforhold på mediesektoren blir innhentet, systematisert og tilgjengeliggjort for allmenheten. Departementet legger videre til grunn at denne oppgaven fortsatt bør ligge hos Medietilsynet, som er statens fagorgan på medieområdet og som allerede forvalter en rekke ulike virkemidler som har som formål å fremme mediemangfoldet.

Regjeringen ønsker å bidra til at Norge fortsatt kan være et foregangsland på dette området.

Medietilsynets oppgaver knyttet til å fremme åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforhold i norske medier foreslås derfor opprettholdt i § 3 i utkastet til lov om åpenhet om eierskap i medier.

BEHOVET FOR EN HJEMMEL FOR MEDIETILSYNET TIL Å KREVE OPPLYSNINGER OM EIERSKAP MV

Når det gjelder spørsmålet om behov for en lov hjemmel om opplysningsplikt til Medietilsynet, har departementet vurdert det pågående arbeidet med å bedre allmenhetens tilgang til opplysninger, inkludert etablering av et norsk offentlig eierskapsregister, revisjon av hvitvaskingsregelverket, og gjennomføring av krav om registrering av «ultimate beneficial ownership» i henhold til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og anbefalingene fra Financial Action Task Force. Departementet legger til grunn at dette arbeidet trolig vil bedre Medietilsynets tilgang til opplysninger om eierforhold, og redusere behovet for særskilt lovhjemmel. Før løsningene er utredet og etablert er det likevel vanskelig å forutsi i hvilken utstrekning Medietilsynets behov vil bli ivaretatt. Særlig gjelder dette tilgangen til oppdaterte opplysninger,

og til opplysninger om eierforhold ved bruk av andre organisasjonsformer enn aksjeselskap.

Departementet legger også vekt på at videreføring av regler om åpenhet om medieeierskap i lovs form vil understreke viktigheten av dette spørsmålet, hvor Norge i dag er langt fremme. Departementet viser også til at forslaget har fått bred støtte i høringen.

På denne bakgrunn foreslår departementet at reglene om opplysningsplikt om eierforhold opprettholdes.

Når det gjelder spørsmålet om opplysningsplikens omfang, vil Medietilsynet, i tillegg til opplysninger om eierforhold, også kunne ha behov for opplysninger om mediebruk og markedsforhold. Departementet ba derfor særskilt om høringsinstansenes innspill til om hjemmelen til å innhente opplysninger også burde omfatte slike forhold.

Høringen underbygger at opplysninger om mediebruk og markedsforhold er tilgjengelig fra åpne kilder. Departementet foreslår derfor ikke at opplysningsplikten utvides til også å omfatte slike forhold, i tillegg til opplysninger om eierforhold.

Enkelte høringsinstanser kommenterer også det nærmere innholdet i opplysningsplikten om eierforhold.

Kulturdepartementet viser til at formålet med høringsforslaget var å opprettholde den opplysningsplikten knyttet til Medietilsynets informasjonsoppdrag som følger av gjeldende medieeierskapslov. Departementet foreslår derfor ikke nå noen utvidelse av opplysningsplikten. Departementet finner likevel grunn til å presisere at opplysningsplikten ikke er begrenset til formelt eierskap, men også vil omfatte opplysninger om samarbeidsavtaler som gir en avtalepart tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som eierskap. Departementet legger til grunn at dette er en videreføring av gjeldende rett. Departementet understreker samtidig at det kan bli nødvendig å revurdere opplysningsplikten når resultatet av arbeidet med etablering av et norsk offentlig eierskapsregister foreligger og krav om registrering av «ultimate beneficial ownership» er gjennomført i Norge.

Opplysningsplikten knyttet til Medietilsynets informasjonsoppgaver, som i dag følger av medieeierskapsloven § 13 første ledd bokstav c), foreslås opprettholdt i § 4 i utkastet til lov om åpenhet om eierskap i medier.

SANKSJONER

I høringsnotatet foreslo departementet at Medietilsynet skal kunne ilegge den ansvarlige for oppfyllelsen av opplysningsplikten tvangsmulkt, jf. gjeldende § 14 i medieeierskapsloven. Muligheten til å fatte vedtak om tvangsmulkt sikrer at vedtak med

pålegg om å gi opplysninger overholdes. At det må fattes vedtak innebærer at tvangsmulkt ikke inntrer som en automatisk konsekvens av at vedtak i medhold av loven ikke overholdes, men forutsetter et særskilt vedtak om dette. I høringen ga Justis- og beredskapsdepartementet uttrykk for at det bør gå tydeligere frem av § 5 at det er påleggene om å gi opplysninger etter § 4 som skal kunne gi grunnlag for tvangsmulkt. Departementet foreslår derfor en presisering av § 5 første ledd første punktum som tydeliggjør dette. For øvrig opprettholder departementet forslaget om ileggelse av tvangsmulkt.

LOVTEKNISK LØSNING

Departementet opprettholder forslaget om at reglene om åpenhet om eierskap i norske medier gis ved en egen lov. I tillegg til å gi nødvendige hjemler til innhenting av informasjon, vil dette også understreke viktigheten av å sikre åpenhet om eierforholdene i mediebransjen.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Arild Grande, Hege Haukeland Liadal, Sonja Mandt og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, lederen Svein Harberg, Kårstein Eidem Løvaas og Mette Tønder, fra Fremskrittspartiet, Laila Marie Reiertsen og Ib Thomsen, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til at departementet i proposisjonen foreslår å oppheve medieeierskapsloven (lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier). Komiteen har merket seg at det i Prop. 37 L (2015–2016) Endringer i konkurranseloven (Konkurranseklagenemnda, kartellforlik m.m.), som ligger til behandling i næringskomiteen, foreslås endringer i konkurranseloven. Komiteen er enig med departementet i at konkurranseloven (lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger), med de endringene som foreslås, vil ivareta hensynet til mediemangfold i forbindelse med oppkjøp og sammenslåinger av medieselskap.

Komiteen viser videre til at det foreslås en ny lov om åpenhet om eierskap i medier som opprettholder Medietilsynets oppgaver knyttet til allmennhetens innsyn i medieeierskap. Komiteen er enig med departementet i at dette vil kunne bidra til å understreke viktigheten av åpenhet om eierforholdene i mediebransjen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at et differensiert medieeierskap er avgjørende for å sikre en sterk yringsfrihet. En svek-

kelse av eiermangfoldet vil blant annet kunne føre til mer ensretting av redaksjonelt stoff som følge av utvekslingsavtaler og andre redaksjonelle avtaler. Disse medlemmer frykter at dette hensynet ikke i tilstrekkelig grad ivaretas i departementets forslag til lovendring (Prop. 39 L (2015–2016)), og mener derfor det bør innføres en særbestemmelse i konkurranseloven som gir anledning til å vurdere eiermangfold i tillegg til rene konkurransehensyn i forbindelse med foretakssammenslutninger på medieområdet.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)

Ny § 16 b *Inngrep i saker om mediemarkedet* skal lyde:

For å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud kan Konkurransetilsynet i saker om mediemarkeder gripe inn dersom en foretakssammenslutning leder til markedsandeler over 30 prosent. Kongen kan i forskrift avgrense denne bestemmelsen.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 1

Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)

Ny § 16 b *Inngrep i saker om mediemarkedet* skal lyde:

For å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud kan Konkurransetilsynet i saker om mediemarkeder gripe inn dersom en foretakssammenslutning leder til markedsandeler over 30 prosent. Kongen kan i forskrift avgrense denne bestemmelsen.

4. Komiteens tilråding

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lover:

A.

Vedtak til lov

om oppheving av lov om eierskap i medier

I

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

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

B.

Vedtak til lov

om åpenhet om eierskap i medier

§ 1 Lovens formål

Lovens formål er å sikre åpenhet om eierforhold i norske medier.

§ 2 Lovens virkeområde

Loven gjelder foretak som driver dagspresse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier, samt foretak som gjennom eierskap eller samarbeidsavtaler har innflytelse over slike foretak.

§ 3 Medietilsynets oppgaver

Medietilsynet skal bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforholdene i norske medier. Tilsynet skal innhente og systematisere informasjon om eierforholdene, og informasjonen skal gjøres tilgjengelig for allmennheten.

§ 4 Opplysningsplikt

Enhver plikter å gi Medietilsynet de opplysninger tilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver etter loven. Opplysningsplikten omfatter både opplysninger om eierskap i norske medier og opplysninger om samarbeidsavtaler som gir en avtalepart tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som eierskap. Opplysninger kan kreves gitt skriftlig eller muntlig innen en fastsatt frist.

Opplysninger som kreves etter første ledd, kan gis uten hinder av den lovbestemte taushetsplikt som

ellers påhviler ligningsmyndigheter, andre skattemyndigheter og myndigheter som har til oppgave å overvåke offentlig regulering av ervervsvirksomhet. Slik taushetsplikt er heller ikke til hinder for at dokumenter som befinner seg hos slike myndigheter, utleveres for gransking.

Departementet kan gi forskrift om omfanget og gjennomføringen av opplysningsplikten.

§ 5 *Tvangsmulkt*

For å sikre at vedtak etter § 4 første ledd overholdes, kan Medietilsynet ilegge den ansvarlige for oppfyllelsen tvangsmulkt. Tvangsmulkten tilfaller statskassen.

Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Ved løpende mulkt kan Medietilsynet bestemme at mulkten skal fastsettes for hver dag, uke eller måned som går etter at en fastsatt frist for oppfyllelse av plikten løper ut, uten at plikten er oppfylt. Ved tvangsmulkt i form av et

engangsbeløp kan Medietilsynet bestemme at mulkten skal betales når en fastsatt frist for oppfyllelse av plikten løper ut, uten at plikten er oppfylt.

Medietilsynet kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt tvangsmulkt, inklusive renter.

Departementet kan gi forskrift om ileggelse av tvangsmulkt, vilkår for tvangsmulkt, tvangsmulkstens størrelse og renter ved forsinket betaling.

§ 6 *Klageinstans*

Klager over Medietilsynets enkeltvedtak etter denne loven eller etter forskrift fastsatt i medhold av loven behandles av Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda).

Klagenemnda kan ikke av eget tiltak omgjøre Medietilsynets vedtak.

§ 7 *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 31. mai 2016

Svein Harberg

leder

Geir Jørgen Bekkevold

ordfører