

Kultur- og likestillingsdepartementet
PB 8005 Dep.
0030 Oslo

onsdag 16. november 2022

Deres ref.
22/4497-

Medietilsynets høringsuttalelse til European Media Freedom Act

Medietilsynet viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høringsbrev datert 5. oktober 2022 om Europakommisjonens forslag til European Media Freedom Act (EMFA) – mediefrihetsforordningen, og sender med dette vår høringsuttalelse.

Medietilsynet er statens forvaltningsorgan på medieområdet. Det følger av samfunnsoppdraget at Medietilsynet skal medvirke til å oppfylle de overordnede mediepolitiske målene om ytringsfrihet og demokrati gjennom en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. Grunnloven § 100. Medietilsynet medvirker til å fremme de mediepolitiske målene ved å legge til rette for mediemangfold og kritisk medieforståelse i befolkningen. Europakommisjonen foreslår bestemmelser i EMFA som innvirker på Medietilsynets samfunnsoppdrag.

Innledende bemerkninger

Kommisjonens begrunnelse for forordningen er at pressens uavhengighet er under press i det indre markedet, både fra statlige og private aktører, herunder globale innholdsplattformer. Medietilsynet deler Kommisjonens bekymringen for utviklingen av pressefriheten i Europa, og mener EMFA kan bidra positivt i vernet av frie medier som en forutsetning for demokrati.

Forordningen innfører plikter, anbefalinger og rettigheter for å verne om pressefriheten, som vil få innvirkning på norske medier og forvaltningen av norsk mediepolitikk. Allmennkringkasteres uavhengighet skal lovfestes, nyhets- og aktualitetsmedier plikter å innføre tiltak for redaksjonell uavhengighet, og internettbaserte plattformer skal varsle medietjenester når de fjerner redaksjonelt innhold. Medlemslandenes tilsynsmyndigheter skal rapportere om mediekonsentrasjon som kan påvirke mediemangfoldet og mediernes uavhengighet. Det stilles krav til åpenhet og standardisering av publikumsmålinger, samt transparentkrav for annonsekjøp fra offentlige virksomheter, inkludert statlige- og delstatlige selskaper. For å styrke det europeiske samarbeidet mellom mediemyndigheter, foreslår Kommisjonen å etablere et europeisk styre for medietjenester (European Board for Media

Services – EBMS), som erstatter European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA), der Medietilsynet er medlem.

EMFA er innrettet som en prinsipiell regulering, men innfører altså plikter som er harmonisert i det indre markedet. Forordningen åpner for at EBMS og Kommisjonen kan utarbeide ikke-bindende anbefalinger (opinions) om nasjonale mediemarkeder, som en nasjonal tilsynsmyndighet plikter å gjøre sitt ytterste for å etterleve. Kommisjonens ambisjon om et forsterket vern av uavhengige medier i land der pressefriheten er under press og overfor globale plattformer, må balanseres mot medlemslandenes rett til å utarbeide og forvalte en nasjonal mediepolitikk. Denne balansegangen er krevende.

Mediepolitiske spørsmål er et nasjonalt anliggende, med nasjonal tilsynskompetanse. I Norge er den redaksjonelle uavhengigheten juridisk forankret i Grunnloven §100 og i Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven) §7. Norge er rangert høyest på verdens pressefrihetsindeks for 2022, utarbeidet av Reportere uten grenser¹. Isolert sett er behovet for EMFA i Norge følgelig begrenset. I lys av Medietilsynets samfunnsoppdrag om å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst samtale i Norge, vil Medietilsynet flagge en prinsipiell bekymring for at EMFA utfordrer nasjonal suverenitet og nasjonal tilsynskompetanse i mediepolitiske spørsmål. Medietilsynet legger også til grunn at EMFA ikke berører rettigheter og plikter som følger av Amsterdamprotokollen, som bekrefter medlemsstatenes kompetanse til å definere allmennkringkastingsoppdraget og sikre finansiering til å utføre oppdraget.

EMFA adresserer samtidig en reell utfordring i Europa. Pressefriheten er en grunnleggende demokratisk rettighet, og pressefriheten i Norge og Europa må ses i sammenheng. Dersom EMFA gir et vern av mediernes uavhengighet, kan plikter for norske tilsynsmyndigheter og statlige annonsører forsvares. I dette ligger det en avveining mellom fordelene reguleringen representerer for pressefriheten i EU, mot ulempene EMFA påfører norske medier i form av plikter. I dette spørsmålet bør norske mediers posisjon tillegges stor vekt.

Medietilsynets merknader og forslag til endringer tar sikte på å oppnå en god balanse mellom en harmonisert regulering og nasjonal kompetanse i mediespørsmål.

1. Oppsummering

- 1.1 Medietilsynet stiller seg positiv til EMFA som en prinsipiell og minimumsharmonisert regulering, men vil understreke betydningen av at tilsyns- og håndhevingskompetanse for norsk mediepolitikk ikke overføres til EBMS eller Kommisjonen.
- 1.2 Medietilsynet legger til grunn at EMFA vil bidra til å styrke pressefriheten der mediernes uavhengighet er under press, men uten å svekke pressefriheten i land der pressefriheten er høy.

¹ <https://rsf.org/en/rsf-s-2022-world-press-freedom-index-new-era-polarisation-0>

- 1.3 Medietilsynets status i EBMS bør som et minimum være tilsvarende som i ERGA, det vil si full deltagelse uten stemmerett. At EMFA åpner for at EBMS kan utarbeide ikke-bindende uttalelser om Norge, er et argument for at en norsk tilsynsmyndighet også har stemmerett om forhold som berører norske forhold. Medietilsynet ønsker primært status fullt medlem med stemmerett i EBMS, sekundært en status som medlem uten stemmerett.
- 1.4 Definisjonen av allmennkringkastere i artikkel 2 kan medføre at pliktene etter artikkel 5 også omfatter kommersiell allmennkringkaster, som kan gå inn og ut av en slik status. Dette reiser noen problemstillinger som bør adresseres i det videre arbeidet med EMFA.
- 1.5 Medietilsynet støtter at EBMS er uavhengig fra Kommisjonen. I forslaget slås det fast at EBMS er uavhengig, mens beskrivelsen av oppgavene og sekretariatets administrative tilhørighet gir grunn til å stille spørsmålsteget ved den reelle uavhengigheten.
- 1.6 Artikkel 16 nummer 2 gir EBMS og Kommisjonen mandat til å utarbeide ikke-bindende anbefalinger for å begrense medietjenester fra land utenfor EØS som utfordrer samfunnssikkerheten, og som mediemyndighetene skal gjøre sitt ytterste for å etterkomme. Medietilsynet foreslår en justering i artikkel 16 nummer 2, for å tydeliggjøre nasjonal kompetanse i gjennomføringen av sanksjoner og blokkering av innhold.
- 1.7 Globale plattformer er en sentral kanal for formidling av redaksjonelt innhold. Medietilsynet støtter Kommisjonens forslag om å innføre prosedyrekra for store internettplattformer ved suspensjon av redaksjonelt innhold. Medietilsynet mener plikten også bør omfatte sletting og begrensnings av redaksjonelt innhold. Videre stiller Medietilsynet seg bak forslaget om dialogmøter mellom representanter for mediene og plattformene.
- 1.8 Medietilsynet anbefaler at terskelen for meldeplikt om eierskapskonsentrasjon som utfordrer mediens uavhengighet i artikkel 21 settes høyt og at Kommisjonen i retningslinjer bør ta hensyn til egenskaper ved de ulike nasjonale markedene. Medietilsynet mener kontrollen med fusjoner og oppkjøp i mediemarkedet, der Medietilsynet gir en rådgivende uttalelse om virkninger for mediemangfoldet og Konkurransetilsynet fatter vedtak, er hensiktsmessig for å ivareta både de konkurransemessige hensynene og sikre et bredt mangfold av uavhengige redaktørstyrte medier.

2. Medietilsynets merknader til EMFA

2.1 Definisjoner

Artikkel 2 gir en oversikt over definisjoner. Definisjonen av (3) «public service media provider» (PSMP) har betydning for hvilke medietilbydere som omfattes av de foreslåtte reglene i artikkel 5 i EMFA. PSMP defineres som «a media service provider which is

entrusted with a public service mission under national law or receives national public funding for the fulfilment of such a mission». Norge har ordninger med offentlig støtte til allmennkringkasting, både gjennom finansiering av den offentlige allmennkringkasteren NRK, og en kompensasjonsordning for å dekke nettokostnadene for å levere et kommersielt allmennkringkastingsoppdrag.

NRK har en lovbestemt rett til å drive kringkasting jf. Kringkastingsloven § 2-1. Videre er NRKs formål om å drive allmennkringkastingsvirksomhet og virksomhet som har sammenheng med dette, fastsatt i kringkastingsloven § 6-1 tredje ledd. NRK finansieres ved statlige tilskudd jf. kringkastingsloven § 6-4. NRK er derfor omfattet av EMFAs definisjon av PSMP.

Ordlyden tilsier at også den kommersielle allmennkringkasteren omfattes av definisjonen av PSMP. Oppdraget er regulert i en tidsavgrenset avtale mellom staten ved Kultur- og likestillingsdepartementet og den aktøren som søker om og inngår avtalen med staten. Den første avtalen har fem års varighet, og en ny allmennkringkasteravtale kunngjøres trolig med en varighet på åtte år. Medietilsynet ser enkelte utfordringer ved pliktene etter artikkel 5 for en kommersiell allmennkringkaster som kan gå inn og ut av en slik allmennkringkasterstatus og som er en privat aktør, jf. også merknader nedenfor til artikkel 5.

2.2 Allmennkringkasteres uavhengighet

Artikkel 5 handler om å sikre allmennkringkasteres (PSMP) uavhengighet, samt tilstrekkelig og forutsigbar finansiering til å utføre samfunnsoppdraget. Et regelverk er allerede på plass i medieansvarsloven, som sikrer uavhengighet fra eier og styre for alle redaktørstyrte journalistiske medier jf. loven § 7. I tillegg gir lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) et særskilt vern for den offentlige kringkasteren NRK. Det følger av kringkastingsloven § 6-3 at kringkastingssjefen (ansvarlig redaktør i NRK) har ansvaret for den løpende programvirksomheten. Videre følger det av kringkastingsloven § 6-2 at styret ikke har noen myndighet i NRKs løpende programvirksomhet. At generalforsamlingen (Kultur- og likestillingsdepartementet) heller ikke har en slik myndighet fremgår ikke direkte av kringkastingsloven, men følger av NRKs vedtekter jf. Meld. St. 15 (2016-17) *Eit moderne og framtidsretta NRK — Finansiering og innholdsplikter*. Forarbeidene understreker NRKs redaksjonelle uavhengighet og kringkastingssjefens redaksjonelle ansvar for den løpende programvirksomheten. Videre er det NRKs vedtekter (§ 8) som fastsetter at NRKs styre tilsetter kringkastingssjefen, som er selskapets administrerende direktør. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at formålet og vilkår om uavhengighet for redaktørstyrte medier med et allmennkringkastingsoppdrag er ivaretatt gjennom eksisterende lovgivning og underliggende regelverk. I tillegg er det en sterk selvregulering gjennom Redaktørplakaten og Pressens Faglige Utvalg (PFU) på feltet.

For å sikre den uavhengige funksjonen til allmennkringkasterne, nedfeller artikkel 5 nummer 1 og 4 både en bestemmelse om at allmennkringkasterne skal formidle en bred variasjon av informasjon og ytringer i samsvar med allmennkringkastingsoppdraget, og at én eller flere uavhengige tilsynsmyndigheter kontrollerer at artikkel 5 nummer 1 til 3 ivaretas. Medietilsynet har en lovbestemt tilsynsoppgave som innebærer å utarbeide en

årlig rapport om kringkasteres oppfyllelse av allmennkringkastingsforpliktelsene, jf. kringkastingssloven § 2-13 første setning. Uavhengigheten er slått fast i bestemmelsens andre setning ved at «Medietilsynet kan ikke instrueres av Kongen eller departementet ved utarbeidelsen av slik allmennkringkastingsrapport». Medietilsynet vurderer at beskyttelsestiltakene i § 5 er delvis ivarettatt gjennom det lovbestemte uavhengige allmennkringkastingstilsynet, men at andre mekanismer skal sikre prinsippene om tilstrekkelig og stabil finansiering, samt gode prosedyrer for utnevning, funksjonstid og tilbaketreden for personer som skal lede allmennkringkastingsvirksomheter.

Etter artikkel 5 nummer 3 skal allmennkringkasteren ha tilstrekkelig finansiering for å oppfylle oppdraget og sikre sin uavhengighet. NRK finansieres over statsbudsjettet jf. kringkastingssloven § 6-4. I tillegg er det etablert en ordning med faste, langsiktige økonomiske rammer for NRK og de direkte mediestøtteordningene gjennom fireårige styringssignaler, jf. mediestøtteloven § 3. Formålet er å legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet, ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for mediernes virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten jf. loven § 1. For NRK er det lagt til grunn at det å fastsette inntektsnivået for lengre perioder «vil gi NRK gode forutsetninger for både effektivisering og nyutvikling», jf. Innst. 178 S (2015-2016). Regjeringen har også invitert Stortinget til å ta stilling til den økonomiske rammen og tidsperioden for en kompensasjonsordning til kommersiell allmennkringkasting. Denne praksisen bidrar etter Medietilsynets vurdering til stabilitet og forutsigbarhet for de økonomiske rammene for søkere til ordningen.

Artikkel 5 nummer 2 oppstiller flere kriterier for å sikre transparente, åpne og ikke-diskriminerende prosedyrer for å oppnevne daglig leder (i.e. for NRKs del kringkastingssjefen som er ansvarlig redaktør) og styre i allmennkringkastingsvirksomheter, og at slike regler skal være nedfelt i lov. I likhet med alle andre statsaksjeselskap har den offentlige allmennkringkasteren NRK et styre og en daglig leder. Ansvarlig statsråd i departementet som forvalter statens eierinteresser i selskapet, i dette tilfellet Kultur- og likestillingsdepartementet, utgjør generalforsamlingen. I tillegg til aksjeloven og annen relevant lovgivning, i dette tilfellet kringkastingssloven, styres statsaksjeselskaper etter selskapets vedtekter. Staten har også utarbeidet prinsipper for god eierstyring, som er i tråd med internasjonal god praksis.² Kringkastingssjefen i NRK har en åremålsstilling for en periode på seks år, som kan forlenges med ytterligere en periode på seks år. Vedtektene inneholder også nærmere bestemmelser for oppnevningen av styret, som består av åtte medlemmer. Fem av medlemmene, inkludert styrets leder og nestleder, velges av generalforsamlingen (som er Kultur- og likestillingsdepartementet). Medlemmene velges for to år av gangen. De resterende tre styremedlemmene velges ved direkte valg av og blant de ansatte i NRK, og dette er i henhold til aksjeloven § 6-4, jf. § 20-4 første ledd og forskrift om ansattes rett til representasjon i aksjeselskapers og allmennaksjeselskapers styre og bedriftsforsamling mv. representasjonsforskriften (NRKs vedtekter § 6). Tjenestetiden til styremedlemmene følger av aksjeloven, som også regulerer tilbaketreden og avsetting.

² Se nærmere om prinsippene og statens eierutøvelse på Nærings- og fiskeridepartementets nettsted, <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/eierstyring-og-ledelse/id613433/> og <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statlig-eierskap1/id2009187/> (tilgjengelig 15.november 2022).

Medietilsynet legger til grunn at prinsippene i artikkel 5 nummer 2 er tilfredsstillende ivaretatt i gjeldende regulering for NRK.

Som nevnt under artikkel 2, reiser det etter Medietilsynets vurdering noen problemstillinger at kommersielle allmennkringkastere etter den norske modellen omfattes av regelverket.

2.3 Redaksjonell uavhengighet for medietjenester som tilbyr nyhets- og aktualitetsstoff

Artikkel 6 omfatter medietjenester som tilbyr nyhets- og aktualitetsstoff, som etter nummer 2 skal innføre tiltak som tilbyderen anser som hensiktsmessig for å garantere uavhengighet for individuelle redaksjonelle beslutninger. Det er tilbyderen av medietjenesten som gis plikt til å garantere for den redaksjonelle uavhengigheten.

I Norge er den redaksjonelle uavhengigheten fra eier lovfestet i medieansvarsloven. Etter Medietilsynets syn er et lovfestet vern det beste instrumentet for å forhindre redaksjonell påvirkning fra eiere, langs linjene i medieansvarslovens §7: «(...) Utgiver, eier eller øvrig selskapsledelse kan ikke instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål, og kan heller ikke kreve å få gjort seg kjent med skrift, tekst eller bilde, eller høre eller se programmateriale, før det blir gjort allment tilgjengelig (...)»

En lov for redaktøransvar er imidlertid opp til medlemslandene å innføre. Medietilsynet vil allikevel foreslå å vurdere en omskrivning av artikkel 6, nummer 2, markert i kursiv og understreket:

“Without prejudice to national constitutional laws consistent with the Charter, the publisher, owner or corporate management of media service providers providing news and current affairs content must refrain from interfering in individual editorial decisions (...)”.

2.4 Europeisk styre for medietjenester

Artikkel 8-12 omhandler et europeisk styre for medietjenester (EBMS), som skal erstatte ERGA (European Regulators Group for Audiovisual Media Services), der Medietilsynet har full deltagelse, med unntak av stemmeretten. En tilslutning til ERGA og EBMS har stor betydning for Medietilsynet, for å få innsikt i andre mediemyndigheters arbeid og mulighet til å påvirke regelverksforslagene i EU.

I artikkel 10 nummer 1 fremgår det at EBMS skal bestå av representanter fra nasjonale tilsynsmyndigheter jf. artikkel 30 i AMT-direktivet, mens det i nummer 2 heter at hvert medlem skal ha én stemme. I fortalepunkt 23 står det at EBMS skal bygge på ERGA. Ifølge ERGAs vedtekter, bokstav C i introduksjonens, skal tilsynsmyndighetene fra Island, Liechtenstein og Norge ha full deltagelse i ERGA, med unntak av retten til å stemme. Denne statusen bør etter Medietilsynets oppfatning videreføres i EBMS som et minimum. Dersom Kommisjonen og EBMS gis mulighet til å etablere retningslinjer og ikke-bindende anbefalinger som mediemyndighetene i EFTA-landene skal gjøre sitt ytterste for å

etterkomme, er det et argument for EFTA-landenes tilsynsmyndigheter også bør ha stemmerett for å sikres medbestemmelse over anbefalinger som innvirker på en nasjonal tilsynskompetanse. Medietilsynet vil oppfordre departementet til å utforske denne muligheten.

Artikkel 11 foreslår at EBMS skal ha et sekretariat, noe Medietilsynet stiller seg positiv til. Et sekretariat kan bidra til bedre saksforberedelser og en mer demokratisk beslutningsprosess. I ERGA er det primært de største mediemyndighetene som bidrar med ressurser i fravær av et sekretariat. Dette har vært en forutsetning for å løse ERGAs oppgaver, men har samtidig gitt de største landene definisjonsmakt over utformingen av posisjonsdokumenter og oppfølgingen av endringsforslag. Et eget sekretariat kan muliggjøre at mindre mediemyndigheter, inkludert de nordiske mediemyndighetene, kan bidra aktivt i EBMS.

Medietilsynet mener at sekretariatets uavhengighet overfor Kommisjonen bør styrkes. Artikkel 11 og fortalepunkt 24 beskriver sekretariatet som en administrativ enhet underlagt Kommisjonen, men som skal utføre oppgaver for EBMS. Medietilsynet foreslår å tydeliggjøre sekretariatets administrative innretning, eksempelvis ved en presisering i artikkel 11: «*The Board shall have an own secretariat, which shall be financially provided for by the Commission*».

I EMFAs artikkel 9 fremgår det at EBMS skal opptre fullt ut uavhengig fra Kommisjonen, mens beskrivelsen av oppgavene og sekretariatets administrative tilhørighet gir grunn til å stille spørsmålstegn ved den reelle uavhengigheten. Etter Medietilsynets syn bør EBMSs uavhengighet presiseres i artikkel 9 og i fortalepunkt 24. Sammenslutningen av europeiske tilsynsmyndigheter for elektronisk kommunikasjon, BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications), kan tjene som modell. BEREC understøtter Kommisjonen og nasjonale tilsynsmyndigheter, men er uavhengig fra Kommisjonen.

Når det gjelder mediepolitiske spørsmål må betydningen av en nasjonal kompetanse i mediepolitiske spørsmål tillegges særlig vekt, ikke minst fordi nasjonale redaktørstyrte medier i hovedsak opererer i en nasjonal kontekst, rettet mot et nasjonalt publikum.

2.5 Koordinerte tiltak mot medietjenester utenfor det indre markedet

Artikkel 16 foreslår koordinerte tiltak mot medietjenester etablert utenfor det indre markedet og åpner for at EBMS og Kommisjonen kan gi anbefalinger om tiltak i medlemslandene. Medietilsynet støtter forslaget i nummer 1 om bedre koordinering mellom mediemyndigheter i EBMS for å motvirke alvorlige trusler mot samfunnsikkerheten i medlemslandene. Nummer 2 åpner for at EBMS og Kommisjonen skal kunne gi ikke-bindende anbefalinger om egnede nasjonale tiltak, som nasjonale tilsynsmyndigheter i tillegg skal gjøres sitt ytterste for å etterleve. Medietilsynet er på prinsipielt grunnlag kritiske til at EBMS eller Kommisjonen vil innvirke på nasjonale vurderinger om informasjons- og ytringsfrihet, og foreslår derfor en presisering i artikkelen.

EUs sanksjoner mot Russland etter invasjonen i Ukraina er et relevant bakteppe³, der den norske regjeringen besluttet å ikke gjennomføre de delene av sanksjonene som omhandlet blokkering av russiske statskontrollerte medier. Dette på bakgrunn av at Grunnloven har en høy terskel for forhåndssensur. Et mangfold av uavhengige redaktørstyrte medier, og god kritisk medieforståelse er i tillegg en motgift mot desinformasjon og propaganda. Artikkel 16 kan åpne for at EBMS og Kommisjonen kan utstede en anbefaling som mediemyndigheten i det aktuelle medlemslandet skal gjøre det ytterste for å etterleve.

For EFTA-land er det opp til regjeringen å innlemme en sanksjonsbestemmelser i Lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven), etter en juridisk vurdering av Grunnloven og et norsk regelverk. Norge har selvvråderett i spørsmål om blokkering av innhold og forhåndssensur. Allikevel åpner artikkel 16 for at EBMS kan utstede anbefalinger om å iverksette hensiktsmessige nasjonale tiltak som Medietilsynet skal gjøre sitt ytterste for å etterleve, og som kan stå i strid med Medietilsynets syn.

Medietilsynet foreslår derfor en justering i nummer 2, siste ledd, markert i kursiv: “All competent national authorities, including the national regulatory authorities, shall do their utmost to take into account opinions of the Board, *without prejudice to the Constitution or national legislation.*”

2.6 Redaksjonelt innhold på store internettplattformer

Artikkel 17 har som formål å gi uavhengige medier et vern mot inngrep og forhåndssensur fra store internettplattformer ved å innføre prosedyrekrav for suspensjon av redaksjonelt innhold.

Globale innholdsplattformer utgjør en sentral informasjonsinfrastruktur i Norge og en viktig inngang til redaksjonelt innhold, særlig for unge mediebrukere. At globale innholdsplattformer fjerner norsk redaksjonelt innhold er godt dokumentert, og er et problem dialogen mellom norske medier og globale plattformer forsøker finne en løsning på.

Kriteriene for et vern under artikkel 17, er at a) tilbyderen er en medietjeneste etter definisjonen i artikkel 2, b) medietjenesten er redaksjonelt uavhengig fra medlemslandet og land utenfor EØS, og c) er et subjekt for regulatoriske krav som utøver av redaktøransvar i et medlemsland, eller er en del av et anerkjent samregulerende eller selvregulerende organ for presseetikk. Artikkel 17 og 18 vil kunne styrke pressefriheten i Norge. Medietilsynet støtter Kommisjonens forslag til et styrket vern, og at tilslutning til en selvdømmeordning er et av kriteriene for å falle inn under ordningen. I Norge har mediene et sterkt etisk regelverk, gjennom Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten, med Pressens Faglige Utvalg (PFU) som en anerkjent selvdømmeordning.

Medietilsynet foreslår enkelte presiseringer til artikkel 17. Nummer 2 pålegger plattformene å varsle før de suspenderer («suspend») et redaksjonelt innlegg. I nummer 4 står «restricts

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2022:065:FULL&from=EN>

or suspends». Artikkel 17 refererer til forordningen (EU) 2019/1150, der artikkel 4 nummer 2⁴ omfatter «suspend, restrict or terminate». En stor internetplattform har stor makt over formidling av redaksjonelt innhold på plattformen, og Medietilsynet foreslår derfor at artikkel 17 omfatter begrensninger i muligheten til å suspendere, begrense og slette redaksjonelle innlegg, i tråd med (EU) 2019/1150.

Nummer 5 gir plattformene plikt til å publisere årlige rapporter over antall redaksjonelle inngrep. Disse rapportene bør etter Medietilsynets syn inkludere informasjon om suspensjon, begrensning og sletting av redaksjonelt innhold og redaksjonelle kontoer. Medietilsynet foreslår i tillegg at plattformene bør ha plikt til å rapportere antall inngrep i pressefriheten på nasjonalt nivå, og om inngrepet er gjort algoritmisk eller manuelt.

Artikkel 18 gir EBMS ansvar for å gjennomføre regelmessige og strukturerte dialogmøter mellom de store plattformene og representanter for tilbydere av medietjenester for å diskutere erfaringer om hvordan artikkel 17 best kan gjennomføres. Medietilsynet slutter seg til forslaget. Den strukturerte dialogen på europeisk nivå er et godt supplement og videreføring fra de norske dialogmøtene mellom globale plattformer og norske medier.

2.7 Vurdering av markedskonsentrasjon som kan påvirke redaksjonell uavhengighet

Artikkel 21 gir stater plikt til å innføre regler og prosedyrer for tilsyn og rapportering av eierkonsentrasjonen i mediemarkedet. Formålet er ikke å vurdere eierkonsentrasjon i et konkurranseperspektiv, men å vurdere om en konsentrasjon på eiersiden medfører en ensretting av det redaksjonelle meningsinnholdet og utfordrer den redaksjonelle uavhengigheten. Det norske mediemarkedet har i mange år vært preget av stabile eierforhold. Noen få store konsern eier mange medievirksomheter, og et antall mindre eiere kontrollerer én eller noen få. Det er et relativt stabilt antall publikasjoner i avismarkedet, men eierkonsentrasjonen i markedet har økt jevnt de siste årene. De tre største mediekonsernene kontrollerer nesten tre firedeler av det nasjonale avismarkedet. Eierforholdene i det norske mediemarkedet er nærmere beskrevet i Medietilsynets rapporter om avsendermangfold, tilgjengelig her:

<https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/mediemangfoldsregnskapet/>.

Etter artikkel 21 nummer 1 andre avsnitt skal vurderingen være «*distinct from the competition law assessments including those provided for under merger control rules*». Det fremgår videre at denne vurderingen ikke berører vurderingen etter fusjonskontroll reglene i EU (Regulation (EC) No 139/2004, Artikkel 21(4)).

I forslaget fortalepunkt 41 heter det at «*National regulatory authorities or bodies, who have specific expertise in the area of media pluralism, should be involved in the assessment of the impact of media market concentrations on media pluralism and editorial independence where they are not the designated authorities or bodies themselves.*»

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1150&from=EN#d1e814-57-1>

Konkurranseloven § 16 gir regler for kontroll med foretakssammenslutninger. Konkurransetilsynet er tilsynsmyndighet. Ved mediefusjoner skal Konkurransetilsynet innhente relevant informasjon og vurderinger fra Medietilsynet om foretakssammenslutningens konsekvenser for mediemangfoldet. I denne vurderingen legges det blant annet vekt på mulige konsekvenser for den selvstendige redaksjonelle virksomheten og om økt eierkonsentrasjon har negative konsekvenser for innholdsmangfoldet. Videre vurderer Medietilsynet om sammenslutningen er en avgjørende forutsetning for å sikre fremtidig driftsgrunnlag for de berørte foretakene.

Fusjonskontrollen i konkurranseloven § 16 innebærer at foretakssammenslutninger som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse skal forbys, og ved effektivitetsvurderingen skal hensyntas om forbrukerne blir skadelidende (konsumentvelferdsstandard). Hensynet til produktkvalitet i form av mediemangfold er et viktig moment i Konkurransetilsynets analyse av virkningene av fusjoner og oppkjøp i mediemarkedet, se også departementets uttalelser i Prop.39 L (2015–2016) - *Oppheving av lov om eierskap i medier og ny lov om åpenhet om eierskap i medier*.

Medietilsynet mener at dagens tilsynsordning med fusjoner og oppkjøp som beskrevet over, er hensiktsmessig for å ivareta både de konkurransemessige hensynene og sikre et bredt mangfold av uavhengige redaktørstyrte medier. I tillegg vurderer Medietilsynet at ordningen er administrativt ressurseffektiv sammenlignet med tidligere ordning, der både Konkurransetilsynet og Medietilsynet fattet selvstendige og parallelle vedtak. Medietilsynet anbefaler derfor at artikkel 21 utformes slik at det med tydelighet fremgår at en slik delt rolle mellom Konkurransetilsynet og Medietilsynet er i overenstemmelse med forordningen. Uansett peker Medietilsynet på et behov for å tydeliggjøre forholdet mellom EMFA og EUs konkurranserett nærmere.

Av artikkel 21 nummer 4 fremgår det at relevant nasjonal myndighet skal innhente råd fra EBMS om meldepliktige medieoppkjøp. Slikt råd skal innhentes i forkant av enhver uttalelse eller beslutning som myndigheten skal foreta knyttet til virkningene på mediemangfold og redaksjonell uavhengighet. Ettersom det norske systemet legger opp til at Medietilsynet gir en rådgivende uttalelse om virkninger for mediemangfoldet og Konkurransetilsynet fatter et vedtak, må ordlyden i artikkel 21 ivareta at plikten til å innhente en uttalelse kun påhviler ett av organene.

Medietilsynet peker på at når forordningen er vedtatt, må norske myndigheter ta stilling til hvilken myndighet som skal ivareta prosedyrebestemmelsene knyttet til dialogen med EBMS og EU-kommisjonen, jf. artikkel 21 nummer 4 til 6. Medietilsynet mener at mye taler for at dette ansvaret bør ligge til den nasjonale myndigheten som har hjemmel å godkjenne erverv og pålegge selskaper meldeplikt. På den andre siden er det Medietilsynet som skal representere Norge i EBMS, og får ansvar for å ivareta andre plikter etter forordningen. Etter artikkel 21 nummer 5 har EBMS en frist på 14 dager til å gi sin vurdering. Medietilsynet påpeker at de norske reglene stiller svært knappe frister for å vurdere om meldeplikt skal pålegges og om inngrep skal besluttet. Dersom dagens system skal opprettholdes, og Medietilsynet blir det organet som får ansvaret for å følge opp prosedyrereglene i artikkel 21 nummer 4 til 6, må Medietilsynet få en lengre frist for å gi sin rådgivende uttalelse enn dagens praksis, der dette normalt må gjøres innenfor en periode på 15 dager.

Medietilsynet antar at det med ordlyden «notifiable media market concentration» i artikkel 21 nummer 4 siktes til nasjonale terskelverdier for når en foretakssammenslutning utløser meldeplikt. Etter Medietilsynets erfaring varierer terskelverdier betydelig fra land til land, og vanskeliggjør en harmonisering innenfor EU. Det bør drøftes om det er behov for å lage overnasjonale terskelverdier for hva som ansees som meldepliktig, uavhengig av om det fra før er pålagt en nasjonal meldeplikt. I Norge hadde den tidligere medieeierskapsloven forhåndsdefinerte regler for hvor mye en aktør kunne eie i ulike markeder, men i dagens regulering gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak av konkurransenærheten mellom selskapene som slår seg sammen og hvordan fusjonen kan påvirke konkurransen i relevant mediemarked. Konkurransetilsynet har pålagt medieforetakene Schibstedt, Polaris og Amedia en særskilt opplysningsplikt om alle erverv.

Medietilsynet anbefaler i alle tilfeller at terskelen for en meldeplikt settes høyt og at EU-kommisjonen i retningslinjer bør sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til egenskapene ved de ulike nasjonale markedene. Med egenskaper sikter Medietilsynet til indikatorer som befolkningsstørrelse, mediestrukturer og nasjonale rettssikkerhetsgarantier for frie og uavhengige medier. Medietilsynet vurderer at det ligger et betydelig overnasjonalt element i reguleringen, både ved meldeplikten til EBMS og den betydelige vekt som etter forslaget skal legges på uttalelsen jf. artikkel 21 nummer 6 («shall take utmost account of the opinion»).

Det er i foralepunkt 43 presisert nærmere at meldepliktige medieoppkjøp eksempelvis vil gjelde der slik konsentrasjon involverer minst ett foretak etablert i en annen medlemsstat, som opererer i mer enn én medlemsstat eller som resulterer i at medietilbydere får en vesentlig påvirkning på meningsdannelsen i et gitt mediemarked. Medietilsynet vurderer at EMFA særlig er rettet mot grenseoverskridende medievirksomhet som påvirker det indre markedet. Medietilsynet mener det bør klarlegges i hvilken utstrekning det foreslåtte regelverket skal benyttes ved oppkjøp/fusjoner som kun berører det nasjonale markedet.

Europakommisjonen får, assistert av EBMS, myndighet til å utforme retningslinjer for hvilke faktorer nasjonale myndigheter skal ta hensyn til når det vurderes hvilken effekt økt konsentrasjon i mediemarkedet har for mediemangfold og redaksjonell uavhengighet. Medietilsynet mener at det er viktig å sikre at EFTA-landet Norge får reell deltakelse og medbestemmelse i EBMS.

I fravær av vurdering eller konsultasjon fra nasjonal tilsynsmyndighet i henhold til artikkel 21 åpner artikkel 22 for at EBMS, etter forespørsel fra Kommisjonen, skal kunne uttale seg om virkningen en fusjon får for mediemangfoldet og redaksjonell uavhengighet i tilfeller der en eierkonsentrasjon sannsynligvis har effekt på det indre markedet for medietjenester. Medietilsynet forstår bestemmelsen som et virkemiddel for å gripe inn mot stater der pressefriheten er under press, og at det også åpnes for at EBMS og Kommisjonen kan oversende og publisere en uttalelse, dersom konsultasjonsplikten fra nasjonale tilsyn ikke overholdes. Medietilsynet støtter denne tilnærmingen, under forutsetning av at Medietilsynets tolkning av artikkel 21 er korrekt.

Med vennlig hilsen

Mari Velsand
direktør

Hanne Nistad Sekkelsten
avdelingsdirektør for juridisk og regulatorisk avdeling