

Medieeierskap – medievitenskapelig analyse

Av Eli Skogerbø

Innhold

Medieeierskap – medievitenskapelig analyse	1
1 Utredningens oppdrag og oppbygning	5
1.1 Oppdraget.....	5
1.2 Rapportens oppbygning	6
2 Mediepolitikk og medieutvikling	7
2.1 Kommunikativ overflod: ulike perspektiver	8
2.2 Konsentrasjon og integrasjon	11
2.3 Kommunikativ overflod og mediepolitikken utfordringer.....	16
2.3.1 Implikasjoner for eierskapsdiskusjonen.....	19
2.4 Oppsummering	20
3 Ytringsfrihet, eierskap og mangfold.....	22
3.1 Ytringsfrihet, pressefrihet og ytringsrett.....	23
3.1.1 Sannhetskriteriet som begrunnelse for eierskapsregulering.....	25
3.2 Allsidig medietilbud – tilbud, representasjon og kvalitet.....	29
3.3 Oppsummering	32
4 Regulatoriske utfordringer – fordeler og ulemper med eierskapsregulering	34
4.1.1 Eierskapsregulering sikrer maktfordeling og demokratisk kontroll.....	35
4.1.2 Fragmentering og hierarkisering av offentligheten	38
4.2 Eierskapsregulering er ineffektivt og unødvendig.....	43
4.3 Mangfold med andre virkemidler?	46
4.3.1 Mediestøtte og allmennkringkasting	46
4.4 Oppsummering	48
5 Konklusjoner	49
5.1 Potensielle effekter ved eierskapsregulering	49
5.2 Fordeler og ulemper med regulering sett i et medievitenskapelig perspektiv.....	50
5.3 Eierskapsregulering av elektroniske nettmedier?.....	51
5.4 Betydningen av vertikal integrasjon i mediemarkedet.	51
6 Referanser.....	52

1 Utredningens oppdrag og oppbygning

1.1 Oppdraget

Denne utredningen er foretatt på oppdrag av Eierskapsutvalget. Arbeidet er utført av Eli Skogerbø, professor i medievitenskap, med vitenskapelig assistanse fra student Hilde Dahle. Utredningen gir en oversikt over medievitenskapelig teori og nyere forskningsresultater innenfor mediepolitikk generelt og sammenhengen mellom medieeierskap og sentrale mediepolitiske mål spesielt. Hovedvekten er lagt på å drøfte medievitenskapelige teorier, funn og resultater fra forskning om eierskap og eierskapskonsentrasjon. Der det er relevant trekkes det inn argumenter fra den løpende faglige og politiske debatten. Det er ikke hentet inn nye data eller foretatt nye empiriske analyser, det lå utenfor dette prosjektets rammer, tidsplan og oppdragsbeskrivelse.

Utvalget ga i utlysningsteksten for oppdraget følgende oppgaver for utredningen:

1. Vurdere potensielle effekter ved eierskapsregulering i mediemarkedene.
2. Utredningen skal belyse så vel fordeler som ulemper med regulering sett i et medievitenskapelig perspektiv.
3. Utredningen skal belyse hvordan elektroniske medier eventuelt bør reguleres i medieeierskapsloven.
4. Utredningen skal videre belyse hvilken betydning vertikal integrasjon kan antas å ha i mediemarkedet.

Utredningen er avgrenset til medievitenskapelige perspektiver på eierkonsentrasjon og regulering. Definisjoner og forståelser av ytringsfrihet og ytringsmuligheter på den ene siden og mangfoldsbegrepet på den andre siden vil bli gitt relativt stor plass, det samme vil perspektiver som berører mediens institusjonelle og journalistiske rolle. Utredningen tar utgangspunkt i de sentrale målene for norsk mediepolitikk: fremme ytringsfrihet, ytringsmuligheter og stimulere til språklig, kulturelt og politisk mangfold, og drøfter eierskapsregulering som et virkemiddel i forhold til dette. Historisk er dette de sentrale politiske og normative begrunnelsene for å regulere medieeierskap. Økonomiske og

markedsmessige perspektiver er behandlet i andre utredninger utarbeidet for utvalget (EconPöyry 2011; Kind and Sjørgard 2011), og slike forhold vil derfor bare bli berørt der det er relevant.

I løpet av perioden mens rapporten har vært under arbeid har det vært foretatt store oppkjøp og salg blant de største medieaktørene i Norge. Ingen av disse er analysert, eller kommentert annet enn som eksempler. Det lå både utenfor mandatet og utenfor mulighetene til det som er mulig å få til innenfor rammene av utredningen. Disse eksemplene viser imidlertid klart og tydelig at medieeierskap har både offentlighetens og markedets interesse.

1.2 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 tar utgangspunkt i dagens mediemarked og diskuterer også betydningen av vertikal integrasjon. I dette kapitlet blir blant annet beskrivelser fra rapporten fra Econ Pöyry trukket inn der det er relevant. Kapittel 3 gir en fortolkning av formålsparagrafen i dagens eierskapslov. Kapittel 4 vurderer potensielle effekter ved eierskapsregulering i mediemarkedene, og drøfter medievitenskapelige begrunnelser for og imot fortsatt eierskapsbegrensninger. Kapittel 5 oppsummerer og konkluderer.

2 Mediepolitikk og medieutvikling

Medienes "samfunnsoppdrag", oppfatningen av at mediene og journalistikken (Roppen and Allern 2010) er institusjoner som er viktige for utøvelsen av ytringsfrihet og demokrati ligger til grunn både for journalistikkens selvforståelse og mediepolitikkenes utforming. Dette begrunner både mediens privilegier og politiske pålegg som eierskapskontroll og konsesjonsbestemmelser. Hvordan mediepolitikken skulle utformes for å ivareta samfunnsoppdraget har alltid vært omstridt. I dag er forståelsen kanskje mer utfordret enn noensinne. For det første fordi man i løpet av noen tiår har gått fra en mediesituasjon med knapphet på ytringsmuligheter og informasjon til en situasjon som beskrives som overflod på informasjon og allestedsnærværende ytringsmuligheter. I en situasjon der alle publikums kommunikative behov tilsynelatende er dekket, må det finnes gode begrunnelser både for privilegier og pålegg. Dette gjelder flere aspekter ved mediepolitikken enn bare eierskapet, det handler i tillegg om journalistikkens innhold og medieinstitusjonenes plass i samfunn og politikk.

For det andre fordi mediebransjen har endret seg fra å være dominert av nasjonalt og lokalt baserte virksomheter, til å bli et marked med mange internasjonale og globale aktører der publikum både oppfattes som og oppfører seg som forbrukere på det globale markedet. Den danske medieforskeren Anker Brink Lund har beskrevet denne situasjonen slik: "Grovt sagt hviler legitimeringen af medievirksomhed som en privilegeret branche i demokratiske samfund på en opfattelse af lige og frie borgere som engageret publikum samlet om fælles sager af betydning for nationen. Ikke som zappende forbrugere på verdensmarkedet" (Lund 2000: 9). Selv om Lund går for langt i å avskrive de nasjonale mediens betydning, er det globale innslaget i medieutviklingen svært tydelig spesielt når man ser på de nettbaserte og sosiale mediens økte betydning. Facebook, Youtube og Google er blant de mest besøkte nettstedene i Norge.

Eierskapsutredningen føyer seg inn i rekken av utredninger de siste årene som har forsøkt å håndtere de utfordringene disse endringene reiser på det mediepolitiske området. Både Mediestøtteutvalgets (Slettholm 2010) og Medieansvarsutvalgets (Bergan 2011) arbeid med

problemstillinger knyttet til at digitalisering, internasjonalisering og konvergens reiser nye spørsmål for mediepolitikken. Blant hovedutfordringene disse to utvalgene drøftet var om det bør trekkes et skille mellom de tradisjonelle nyhetsmediene, de redaktørstyrte/redigerte mediene og nye medier.

De siste to tiårenes utvikling innfor kommunikasjons- og medieteknologi har endret mediesituasjonen markant. Med digitalisering, internettets gjennombrudd og utvikling av kapasitet og tjenester, har mediebruken økt og endret seg. Medieforbruket har blitt en stadig større del av husholdningsutgiftene og de gamle mediebedriftene har utvidet sin virksomhet fra en til flere teknologiske plattformer. Antallet kommunikasjonskanaler er sterkt utvidet, tilgangen på informasjon det samme og medier konsumeres i økende grad på nettbaserte og mobile apparater, som smarttelefoner og nettbrett. I denne situasjonen endres også de mediepolitiske rammebetingelsene, i og med at virkemidler kan bli vanskeligere å begrunne og bli mindre effektive, selv om de mediepolitiske målene ikke endres. Et av disse virkemidlene er regulering av medieeierskap, som har vært regulert i egen lov i Norge siden 1999, og spørsmålet som stilles nå, er om det er mulig og ønskelig å videreføre denne særlovgivningen, eller om konkurranselovgivningen også er tilstrekkelig for å regulere mediemarkedet. I kapittel 3 og 4 drøftes formål og begrunnelser for og imot dette nærmere. Før vi kommer så langt, skal vi gi en kort oversikt over hvordan dagens mediebilde og utfordringene dette skaper for regulering er tatt opp i den medievitenskapelige litteraturen og den mediepolitiske debatten.

2.1 Kommunikativ overflod: Ulike perspektiver

Et gjennomgående trekk i medievitenskapelig litteratur om konsentrasjon, eierskap og regulering, er som nevnt over, at den tar utgangspunkt i at mediesituasjonen nå karakteriseres av framveksten av et stort antall kommunikasjonskanaler og enorm tilgjengelighet på informasjon, en situasjon av kommunikativ overflod (Küng, Picard et al. 2008; Karppinen 2009). Det er delte meninger om og hvilke reguleringsutfordringer denne situasjonen skaper. Noen bidrag har fokusert på at informasjons- og kanalmangfoldet bryter opp det konsentrerte mediemarkedet og skaper nye og store muligheter for ubegrenset og

fri kommunikasjon mellom likestilte aktører (Negroponte 1996; Shirky 2008). I denne gruppen legges det stor vekt på at framveksten av Internett som en kommunikasjonskanal med enorm kapasitet, gir nærmest ubegrensede ytringsmuligheter og muligheter for alle med en eller annen form for tilgang til å kommunisere og hente, dele og produsere informasjon og medieinnhold. Denne utviklingen forsterkes av framveksten av sosiale medier og økningen av mobil kommunikasjon. Situasjonen preges av at de gamle mediemarkedene glir over i hverandre, slik at tidligere grenser mellom både bedrifter og reguleringsformer endres, svekkes og utfordres. Samtidig endres og omformes medieindustrien fordi gamle forretningsmodeller som for eksempel eksemplarsalg utfordres av nettbaserte løsninger som streaming, nedlasting og netthandel (jfr. musikkbransjen), uten at det er funnet nye lønnsomme forretningsmodeller for alle medier (jfr. nettaviser). I en slik situasjon er det potensielt færre muligheter for å regulere mediene i forhold til gamle modeller og mindre behov for det, og det har vært argumentert for at mediereguleringen er ineffektiv og hindrer innovasjon og ekspansjon.

Andre, ofte mer empirisk funderte bidrag, peker på at strukturelle ulikheter og demokratiske utfordringer består selv i en situasjon med kommunikativ overflod (Picard 2008; Hindman 2009; Karppinen 2009). Selv om ytringsmulighetene i prinsippet har økt, er det ikke likhet verken i muligheter eller evne til å bruke den. Alder, inntekt, utdanning, kjønn og tilgang til infrastruktur er ikke likt fordelt verken mellom innbyggere i samme land eller mellom innbyggere og foretak i ulike deler av verden. Mediebruken viser også større stabilitet enn det ofte gis inntrykk av: Målinger gjennom de siste årene viser at fjernsynsseingen er historisk høy og radiolyttingen har holdt seg relativt stabil. Avislesingen synker, spesielt blant de unge, men det norske mediepublikummet er fremdeles blant det mest avislesende i verden. I en situasjon med så store endringer i medielandskapet og mulighetene til å få informasjon fra mange kilder, er kanskje stabiliteten mer overraskende enn endringene. Det er heller ikke gitt, som for eksempel den nederlandske medieforskeren Jan Van Cuilenburg (1998) har pekt på, at den voldsomme økningen i tilgjengelig og mangfoldig informasjon sikrer at borgerne får tilgang til *relevant* informasjon, eller at de forbruker mange typer innhold. Nettet gir ikke bare gir tilgang til enorme mengder informasjon, det gir også den

enkelte mediebruker enklere tilgang og mulighet til å selektere informasjon og gruppetilhørighet. Innenfor denne gruppen er det mindre tro på at internettutvikling, digitalisering og konvergens opphever reguleringsbehovene. Freedman m.fl. viser for eksempel til at dotcom-krasjet i 2001 markerte slutten på den fasen da det var mulig å argumentere for at liberalisering og nedbygging av reguleringer var svaret på utviklingstrekket i markedene:

“The argument that the dynamism of an Internet-nourished ‘new economy’ undermines the need for competition rules is an argument that perished with the collapse of the (first) dotcom bubble and has had little serious impact on media policy today. Far from technologies like the Internet undermining the power of competition authorities, it is the latter which are increasingly influential in structuring existing and future digital and online communications markets. Indeed, as more and more traditional media policy objectives (concerning diversity and pluralism in particular) are to be pursued using economic rather than political or cultural mechanisms, the Internet has contributed to strengthening rather than weakening of competition authorities (Freedman, Henten et al. 2008: 116-117)

Tre elementer i sitatet over skal tas med videre i diskusjonen. For det første, *avvisningen av argumentet om regulering er utdatert og unødvendig*. De mener dette er et utdatert og empirisk uholdbart standpunkt i lys av kollapsen i det internettmarkedet som tydelig viste at reguleringsbehovet heller øker enn minsker, et syn som støttes av en rekke andre bidrag (Doyle 2002; Küng, Picard et al. 2008; Picard 2008; Karppinen 2009). Konsentrasjon og konsolidering i mediebransjen, framvekst av nye flaskehalsar og utvikling av nye former for innelåsing av kunder, gjør ikke spørsmål om markedsaktørens dominans mindre aktuelt og kan knyttes direkte til det andre sentrale poenget, nemlig *at regulering og sterkere reguleringsorganer former og skaper framtidige markeder*. Dette synet på forholdet mellom mediepolitikk, regulering og markedsutvikling, deles av bl.a. Trine Syvertsen (2008), og er ikke forbeholdt mediepolitikken. Også innenfor andre sektorer som for eksempel tele- og energisektorene, finner vi de senere årene gjennomslag for både sterkere regulering og sterkere og mer aktive reguleringsorganer (Claes and Mydske 2011). De norske reguleringsorganene på medie- og kommunikasjonsområdet har også fått større autonomi, mer makt, og bruker virkemidlene mer aktivt (Syvertsen 2004; Skogerbø 2011). Medie- og

kommunikasjonssektorene er i likhet med andre nettverkssektorer gjenstand for større grad av regulering og rettsliggjøring og mindre direkte politisk styring. Dette er også stikkordet for det siste poenget som skal trekkes ut av sitatet, nemlig at *mediepolitiske mål som styrking av ytringsfriheten, mangfold og pluralisme i økende grad blir søkt fremmet ved hjelp av økonomiske virkemidler*, og at dette også styrker mediepolitikken og reguleringsorganenes betydning.

2.2 Konsentrasjon og integrasjon

Det norske mediemarkedet har de siste 20 årene i økende grad blitt konsentrert, i form av at mediegrupper har kjøpt seg inn og opp etter hvert som ulike deler av markedet er blitt åpnet og endret. Etter liberaliseringen av kringkastingsmarkedet på 1980-tallet, ble det i økende grad kjede- og konserndannelser ved at både gamle og nye medieaktører kjøpte opp medievirksomheter for å utnytte potensialet i annonsemarkedet og i produksjon av innhold som kunne utnyttes i flere medier og/eller på flere plattformer. Med kommersialiseringen av Internettet på midten av 1990-tallet ble denne trenden forsterket. Den økende konsentrasjonen ga også opphavet til dagens lov (Syvertsen 2004; Østbye 2004). Konsentrasjonen fortsatte også etter at Eierskapsloven trådte i kraft i 1999, men bremsset ned veksten for de største aktørene.

Eierskapsloven deler det nasjonale mediemarkedet inn i avis, fjernsyn og radio. Betydelig eierstilling i avismarkedet defineres normalt som kontroll med 1/3 av det samlede dagsopplaget for dagspressen, mens det i radio- og fjernsynsmarkedet betyr kontroll med 1/3 av de samlede lytter- eller seertallene på nasjonalt nivå.¹ I tillegg setter loven begrensninger når en aktør kontrollerer 60 % av det samlede avisopplaget i en av de ti medieregionene som landet er delt inn i.² Alle tre markeder er preget av relativt stor

¹ <http://www.medietilsynet.no/no/Tema/Medieekonomi/Medieeierskaploven/>

² <http://www.lovdatabasen.no/cgi-wifit/ldles?doc=/sf/sf/sf-20050701-0754.html>

konsentrasjon, både innenfor de enkelte markedene og i form av krysseierskap.

Avismarkedet har de siste årene, inntil høsten 2011, vært dominert av tre store eiergrupper, Schibsted, A-Pressen og Edda, samt at Polaris-gruppen er kommet inn som en relativt stor aktør i Midt- og Nord-Norge. Disse fire kontrollerte i 2010 67 % av det totale avisopplaget. Av disse tre var Schibsted den største med en opplagskontroll som ligger tett på 1/3 av totalopplaget som utløser regulering etter gjeldende lov. Edda, A-Pressen og Polaris var betydelig mindre. Fjernsynsmarkedet er dominert av NRK som har egen lovhjemmel for sin drift, med TV2 som den andre store aktøren med 23% av de samlede seertallene i 2010. NRK er enda mer dominerende på radiomarkedet med MTG-gruppen på andre plass. De tre markedene glir i en viss grad over i hverandre fordi de fleste nyhetsmediene, opererer både på en "tradisjonell" (for eksempel papiravis eller kringkasting) og en Internett- og/eller mobilplattform, som også inneholder internettbaserte audiovisuelle tjenester (som for eksempel VG-TV), eller integrerte tekst og audiovisuelle tjenester (som NRKs og TV2s nettsteder). Dette utviser skillet mellom de tradisjonelle markedene og åpner for nye definisjoner av markedsandeler. Det åpner også for endring i eierstrukturene innenfor mediebransjen, ved at eiere opererer på tvers av de opprinnelige markedene.

Det er også begrensninger på krysseierskap, både i forhold til eierskap i ulike markeder og oppkjøp mellom eiere som er store i ulike markeder. Disse begrensningene er sterkt kritisert av de store aktørene som mener de hindrer nødvendig konsolidering og integrasjon i markedet. I skrivende stund (primo januar 2012) er Eddas aviser kjøpt opp av A-Pressen³, et salg som i henhold til Eierskapslovens § 10 og § 11 kan utløse tiltak. Dette oppkjøpet er under vurdering av Medietilsynet og prosessen vil ikke bli ytterligere kommentert her. Det vil heller ikke A-Pressens salg av sin TV2-andel som ble kjent under ferdigstillingen av rapporten.⁴ Et interessant trekk ved disse potensielle endringene er imidlertid at dersom

³ I følge medieoppdrag om salg av Eddas norske aviser i desember 2011.

⁴ 9.1.2012 ble A-Pressens eierandel i TV2 solgt til Egmont.

oppkjøpene og salgene blir gjennomført, vil A-Pressen bli mer eller mindre et rent aviskonsern der hovedsatsingsområdet er på lokalaviser på nett og papir.

De fleste tradisjonelle massemedier opererer på flere plattformer og dermed i flere markeder. De større mediehusene er horisontalt og i noen grad vertikalt integrerte (Econ Pöyri 2011). Med vertikal integrasjon forstås kontroll og eierskap til mediebedrifter som kontrollerer flere ledd i verdikjeden innenfor ulike deler av mediemarkedet. Dette er ikke et nytt fenomen, for eksempel hadde aviser tidligere ofte egne trykkerier. Digitalisering og sammensmelting av medieformer, men også utvikling av nye medieformer på mobile og håndholdte plattformer, øker potensialet for vertikal og horisontal integrasjon, og gir større muligheter for å låse publikum til merkevarer og formater. Samtidig gir de publikum økt fleksibilitet, økte kommunikasjonsmuligheter og stor tilgang til informasjon.

Vertikal integrasjon antas som regel å ha økonomiske og konkurransemessige effekter, men ettersom dette utredes i en egen økonomisk analyse, er det ikke tema her. Econ Pöyri (2011) viser i sin kartlegging at både horisontal og vertikal integrasjon er utbredt i det norske mediemarkedet, men at det er et fåtall aktører som kontrollerer hele verdikjeden. Blant disse er Telenor og NRK de mest markante ettersom de er de eneste aktørene som er operative på alle ledd i verdikjeden. Telenor er en dominerende aktør i alle telekommunikasjonsmarkeder i Norge og dermed sterkt regulert etter Ekom-loven (Skogerbø 2011), samtidig som selskapet også er en stor eier og operatør i medieindustrien. NRK er regulert som allmennkringkaster og har egne retningslinjer for sine nettaktiviteter. Telenor og NRK er ikke bare de mest integrerte fordi de er ekspansive på nye områder, de har også historisk kontrollert både produksjon og distribusjon av kommunikasjonstjenester. Selv om de i dag er ganske ulike institusjoner, har de begge hatt fordel av å ha hatt monopolstilling og opparbeidet lojalitet før konkurransen ble innført. Siden det ikke er innført noe regulatorisk skille mellom nett og tjenesteproduksjon i kommunikasjonssektoren (som det er i energi- og transportsektorene), har selskapene fortsatt som før på dette området, med de fordeler det har hatt for deres fortsatt sterke posisjon i gamle og nye markeder.

Som Econ Pöyrys (2011) analyse viser, er det mindre grad av vertikal integrasjon i andre selskaper. Det viktigste trekket er at de store medieaktørene også er store på internett, og eier de mest brukte norske netttjenestene. I den forstand finner vi vertikal integrasjon og konsentrasjonstendenser, noe som også er et internasjonalt fenomen. Det er likevel liten grunn til å se konsentrasjonstendensene vertikalt og mot nettmarkedet som en stor mediepolitisk reguleringsutfordring. Det er langt fra gitt hvilke netttjenester som vil forbli store, om de vil bli lønnsomme over tid, og det er vanskelig å se for seg hvilke mål på konsentrasjon som vil være holdbare over tid. Utviklingen av internettjenester, mobile tjenester, på nettbrett og på andre måter skaper fluktusjon, og forbrukerne kan potensielt flytte seg raskt fra en tjeneste til en annen, slik vi tidligere har satt mange eksempler på (for eksempel Nettby, som er nedlagt).

Det ligger ikke i dette oppdraget å vurdere norske regler mot andre lands regler, men det kan være verdt å merke seg at eierskapsregulering varierer mellom land, fra ingen særregler til relativt omfattende regulering. I land som fram til 2012 har hatt eierskapsregulering, som USA og Storbritannia, er regelverket liberalisert det siste tiåret, uten at begrensningene er fullstendig avskaffet. EU har diskutert tiltak mot mediekonsentrasjon i mange år, men har ikke samlet seg om noe forslag. De norske eierskapsreglene er verken spesielt omfattende eller inngripende i forhold til andre land som har særregler. Kung m.fl. (2008: 31) nevner at den typiske eierskapsgrensen ligger på 25 % markedsandel, altså noe strengere enn de norske grensene.

Reguleringen av eierskap til mediene er i presseoppslag blitt omtalt som "utdaterte" både av politikere og bransjens egne aktører. Om dette sikter til at det er utdatert å regulere mot dominerende aktører, eller om det er måleinstrumentene som er utdaterte fremstår ikke alltid like klart. Det siste har blant annet mediestøtteutvalget tatt hensyn til når de foreslo nye, plattformnøytrale kriterier for tildeling av mediestøtte. Ser man på kritikken mot å innføre Eierskapsloven da den ble innført (Høyer 1999), og på noen eksempler på utfordringer som loven har møtt i løpet av den perioden den har vært gjeldende, danner det seg imidlertid et bilde av at hovedkritikken er rettet mot at loven hindrer konsolidering og

ekspansjon. MedieNorge-fusjonen (gjennomført i 2009) og senest A-Pressens oppkjøp av Edda-avisene i desember 2011, handler begge om at de største eierne blir hindret i videre ekspansjon i det norske markedet. De konkrete sakene vil ikke bli diskutert her, men vi skal kort se på hvordan loven har påvirket utviklingen i den norske mediestrukturen.

Som nevnt over, har ikke Eierskapsloven hindret at mediebransjen er blitt ytterligere konsentrert og konsolidert i forhold til 1999-situasjonen, men den har bremset utviklingen mot at enkelte eiere kunne blitt større. Selv om kontrafaktiske analyser har lite for seg, er det mer enn sannsynlig at Schibstedgruppen ville kontrollert en større del av dagspresseopplaget uten restriksjoner (Høyer 1999; Krumsvik 2011). MedieNorge-fusjonen i 2009 medførte for eksempel at gruppen i forkant måtte selge seg noe ned for å få lov til å fusjonere de største avisene. Uten eierskapsrestriksjonsgrensene ville Schibsted vært en enda større medieaktør i Norge. Slik loven er utformet nå, hindrer den videre oppkjøp fra og mellom de største aktørene, om den blir håndhevet. Krumsvik (2011) peker også på at dannelsen av den fjerde største eiergruppen i norsk dagspresse, Polaris, var en direkte konsekvens av Schibsteds salg i forbindelse med MedieNorge-fusjonen. Også andre nye eiergrupper, som for eksempel Jæren Avis som eier flere mindre lokalaviser i samme region, er kommet til etter at loven trådte i kraft.

Det er også helt i tråd med tendensene internasjonalt at konsentrasjonen i eierskap øker, i de nordiske landene så vel som andre steder. Det vi også ser gjennom denne perioden, er imidlertid at mediehusene er blitt konsoliderte og medieeierne profesjonaliserte (Roppen 2003). Krumsvik peker også på at det utenlandske eierskapet i norske medier har økt betydelig de siste årene, og at de største norske medieaktørene samtidig har ekspandert internasjonalt. En av grunnene til at norske selskaper ekspanderer i utlandet, er manglende muligheter nasjonalt (Krumsvik 2011: kapittel 5). Likevel er dette også en generell utvikling både i mediebransjen internasjonalt og i en rekke andre bransjer der det er færre eller ingen særskilte restriksjoner på eierskap. Mecoms salg av Edda tilbake til norske interessenter viser også at internasjonalt eierskap ikke er irreversibelt, på samme måte som internasjonalt eierskap i norske medier har vært av vekslende betydning for profil, økonomi og innhold.

2.3 Kommunikativ overflod og mediepolitikens utfordringer

Disse poengene har relevans for diskusjonen om eierskapsregulering og vil bli trukket inn i diskusjonen der det er relevant. Andre relevante diskusjoner finnes i de nyeste mediepolitiske utredningene, mediestøtteutvalget (Slettholm 2010) og medieansvarsutvalget (Bergan 2011), som også har sett på hvordan kommunikativ overflod har endret betingelsene på andre mediepolitiske områder. Ingen av utvalgenes innstillinger er ferdig politisk behandlet, så det er uklart hva som blir resultatet av forslagene. Likevel kan måten disse utvalgene valgte å forholde seg til de regulatoriske utfordringene i mediebildet og reaksjonene på forslagene fra utvalgene si noe om hvordan utfordringene fra en situasjon med kommunikativ overflod og markedsendring kan håndteres.

Mediestøtteutvalget (MSU) hadde som mandat å legge fram forslag til framtidig mediestøtte, med spesiell vekt på pressestøtten og momsfrirket, og med særlig bakgrunn i at Internett har fått en sentral posisjon innenfor nyhetsformidling og samfunnsdebatt. Sosiale medier, blogger og lignende har i tillegg gitt nye muligheter for aktiv deltagelse fra brukerne, både innenfor og utenfor rammene av massemediene. I tillegg til at publikums forhold og bruk av mediene er under endring skulle MSU ta hensyn til at avisenes tradisjonelle forretningsmodell utfordres ved overgangen til digital formidling. Tradisjonelle nyhetsmedier, spesielt avisene, har få eller ingen muligheter for å ta betalt fra leserne for nyheter og annet redaksjonelt innhold på nettet. Nettnyheter har etablert seg som gratis innhold, og dette har det vist seg svært vanskelig å endre på. Avisenes posisjon på annonsemarkedet blir også utfordret. Den tradisjonelle sammensetningen av redaksjonelt stoff og annonser blir mindre nødvendig og mindre naturlig på nett, hvor man ser at tjenester uten redaksjonelt innhold (som Finn.no og søkemaskiner) tar store deler av annonsemarkedet. En siste utfordring utvalget skulle forholde seg til, var om nedgangen i annonseinntekter og tilgang til mer nyhetsinnhold på nett førte til at fjernsynsselskapene nedprioriterte nyhetsprogrammer og mer audiovisuelt innhold på Internett.

Mediestøtteutvalget var delt og foreslo to ulike alternativer for den framtidige mediestøtten, flermedialitetsalternativet og omfordelingsalternativet. *Flermedialitetsalternativet* søker å

modernisere dagens støtteordninger gjennom å støtte innhold uavhengig av formidlingsteknologi. For det første ønsker flermedialitetsalternativet å gjøre tildelingskriteriene for produksjonstilskuddet plattformuavhengig. På denne måten legges det til rette for overgang til digital distribusjon. Videre foreslås en videreføring av momsfristaket for papiraviser, samtidig som det innføres en lavsats på åtte prosent for digitale nyhets- og aktualitetstjenester. Til slutt blir det også foreslått at alle øvrige støtteordninger gjøres plattformnøytrale.

Omfordelingsalternativet ble begrunnet ut fra to perspektiver: Et ønske om mer målrettet støtte til medier som legger til rette for mangfold og samfunnsdebatt, samt et ønske om at støtten skal stimulere nye distribusjonsmuligheter. Omfordelingsalternativet foreslo å innføre en merverdiavgift med 8 prosent på alle papiraviser og elektroniske nyhets- og aktualitetstjenester. Videre innebærer omfordelingsalternativet en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader, og en økning av prosjektstøtten som virkemiddel.

De to alternativene foreslår altså henholdsvis en reduksjon av skillet i momssatsen og en felles lavsats på åtte prosent. Høringsrunden viser at flermedialitetsalternativet støttes av langt de fleste som har uttalt seg, i hovedsak berørte parter som aviser og medieorganisasjoner. Mediebransjen har ikke uventet (Krumsvik 2011) og nesten unisont har gått imot at det innføres merverdiavgift på aviser.

På dette punktet vises det til hvordan innføring av merverdiavgift utfordrer nr. to avisers eksistens, grunnet deres allerede pressede økonomiske situasjon. I tillegg ønsker også flertallet av høringsinstansene at momsfristaket skal gjelde også for digitale redaksjonelle tjenester. Det anses som problematisk at man skiller mellom journalistikk på papir og på nett. Tanken her er at det er journalistikken som skal støttes, ikke teknologien. Momsfristaket blir videre ansett som en direkte forutsetning for at avisredaksjonene har kunnet ekspandere inn på nye digitale plattformer.

Medieansvarsutvalget (MAU)⁵ hadde et omfattende mandat for å vurdere regelverket for ansvar for ytringer i alle medier. Mandatet hadde en rekke delpunkter hvorav noen er relevante for eierskapsutvalgets drøftinger. I likhet med mediestøtteutvalget og eierskapsutvalget, var utvalgets oppdrag langt på vei å se på hvordan utfordringene fra digitalisering og sammensmelting av medier, markeder og tjenester, endret behovet for regulering og støtteordninger. Blant disse er de vurderingene utvalget gjorde i forhold til redigerte og ikke-redigerte medier. MAU var delt i anbefalingene på noen sentrale punkter: Det strafferettslige redaktøransvaret, kildevernet, muligheten for å ilegge foretaksstraff og behovet for en medieansvarslov. Fordi disse spørsmålene er delvis tilgrensende til eierskapsutvalgets mandat, kan det være relevant å trekke disse betraktningene inn her.

Medieansvarsutvalget var delt i et flertall og et mindretall i synet på om det burde trekkes et regulatorisk skille på ansvarsområdet mellom redaktørstyrte medier, typisk tradisjonelle nyhetsmedier som aviser, radio, fjernsyn, og medier som ikke er tradisjonelt redaktørstyrte, typisk sosiale medier, blogger og nettsider. Flertallets syn var at det ikke var formålstjenlig å trekke et skille mellom redaktørstyrte og andre medier når det gjaldt ansvaret for ytringer, av flere grunner. For det første fordi et slikt skille ville kreve en form for registrering av hvilke medier som til enhver tid ville falle innenfor lovverkets ansvarsområde. I praksis vil det bety at teknologinøytralitet og likebehandling av ytringer ikke kunne opprettholdes, fordi noen typer medier faller innenfor og noen utenfor definisjonen. Det ville måtte etableres en registreringsordning for de mediene som skulle omfattes av bestemmelsene, et krav som utvalgets flertall mente kunne komme i konflikt med ytringsfriheten. Samtidig ville en slik praksis kunne åpne for at medier kunne erklære at de var uredigerte og dermed ikke omfattes av særskilte medieansvarsbestemmelser. Flertallet falt dermed ned på at siden mediemarkedet og skillet mellom ulike medietyper er under sterk utvikling, var det også vanskelig å trekke grenser mellom hvilke medier som burde underlegges en egen

⁵ Forfatteren satt i utvalget og støttet flertallets innstilling.

medieansvarslov, og hvilke som ikke skulle det. Flertallet gikk dermed ikke inn for en egen medieansvarslov.

Mindretallets syn var at det burde trekkes et tydelig skille mellom redigerte og uredigerte medier, basert på at de redigerte mediene, de tradisjonelle nyhetsmediene, hadde påtatt seg et samfunnsoppdrag andre medier ikke hadde. Derfor har de redigerte mediene en annen og viktigere posisjon i den offentlige samtalen enn det digitale og sosiale medier har, og underlegges særegne ansvarsbestemmelser og en egen rettspraksis. De burde også omfattes av en egen medieansvarslov. Mindretallet gikk inn for et absolutt redaktøransvar, var sterkt imot avskaffelsen av det strafferettslige redaktøransvaret, ønsket et absolutt kildevern og var imot foretaksstraff for mediebedrifter.

Høringsrunden ble avsluttet 1.1.2012, og alle høringsuttalelser var ikke lest da denne rapporten ble levert. Et hovedinntrykk er imidlertid at mediebransjens organisasjoner unisont har kritisert flertallets syn for det manglende skillet mellom redaktørstyrte medier og ikke-redaktørstyrte medier, og for ikke å ha foreslått en egen lov. Tilsvarende har mindretallet fått sterk støtte av bransjen for å trekke opp dette skillet, også på ansvarsområdet. Uten at høringsuttalelsene er grundig analysert, bør det noteres at mediebransjens aktører er svært tydelige på at de redigerte mediene, dvs de tradisjonelle nyhetsmediene krever særregulering i forhold til medieansvaret, fordi de har et spesielt samfunnsansvar.⁶

2.3.1 Implikasjoner for eierskapsdiskusjonen

Hvilke implikasjoner har diskusjonene i og i etterkant av disse to utvalgenes rapporter for vurderingen av eierskap, vertikal integrasjon og regulering?

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing---nou-201112-ytringsfrihet-og-ans.html?id=650343>

For det første: Begge utvalgene har delt seg i synet på hvordan mediene og mediemarkedene endres, og ikke minst på hva både horisontal og vertikal integrasjon betyr for mediereguleringen. Det finnes ikke noe samlet syn blant eksperter, mediebransjen eller på politisk hold om hvilke medier som bør reguleres og hvilke demokratiske og regulatoriske utfordringer som skapes av endringene i mediemarkedene. For det andre: Mediebransjens aktører argumenterer i sine høringsuttalelser sterkt for at de tradisjonelle nyhetsmediene har en annen posisjon i offentligheten og for utøvelsen av demokratiet enn nettbaserte og mobile medier. Som vi skal se i de kommende kapitlene fins det også en forskningsmessig støtte for dette.

Begge disse innsiktene bør legges til grunn for drøftingene av om medieeierskapsregelverket skal endres, og i tillegg bør hovedfokuset være på hvilke verdier den framtidige mediereguleringen skal ivareta. I tillegg bør det legges avgjørende vekt på at mediereguleringens betydning er blitt viktigere og reguleringsorganene er tillagt mer autonomi, og bidrar sterkere enn før til å strukturere markeder. I det følgende kapitlet skal vi se på hvordan målet om ytringsfrihet og mangfold har vært tolket og operasjonalisert i forhold til eierskapsreguleringen.

2.4 Oppsummering

Det norske medielandskapet preges av internasjonale og globale endringer: Kommunikativ overflod preger tilbudet til publikum og tilveksten av nye medieformer. Dagens medielandskap har noen paradoksale trekk: Vi finner sterke konsentrasjonstendenser kombinert med sterke tendenser til desentralisering, og overflod på informasjon og ytringsmuligheter kombinert med fragmentering og hierarkisering av offentligheten. Disse temaene er sterkt framme i den medievitenskapelige debatten om demokrati, medieøkonomi og mediepolitikk (Doyle 2002; Küng, Picard et al. 2008; Picard 2008; Karppinen 2009).

Det er også et trekk at liberalisering og deregulering av mediesektoren er mindre aktuelt, og at temaet nå er på hvilken måte reguleringsorganene strukturer medieutviklingen og

ivaretar sentrale mediepolitiske mål. Vi noterer også at det er motstridende utviklingstendenser og tolkninger av de tradisjonelle medienes rolle i forhold til nye kommunikasjonskanaler og netjtjenester.

3 Ytringsfrihet, eierskap og mangfold

Utvidelse og beskyttelse av ytringsfriheten har vært og er et viktig norsk mediepolitisk mål, med referanse til at det er en grunnleggende politisk og sivil rettighet. I mediepolitiske dokumenter fra 1980-tallet og framover har målet om ytringsfrihet og demokrati vært to sider av samme sak (NOU 2011:12, St.meld. nr. 57 [2001]). Mediene oppfattes som demokratiske institusjoner som er nødvendige for både ytringsfrihet og kulturelt og politisk mangfold. Lov om eierskap i medier (medieeierskapsloven) har i tråd med denne mediepolitiske linjen følgende formål: "å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud" (§1). I dette ligger en implisitt forutsetning om at for høy eierkonsentrasjon til mediene har direkte betydning for forvaltning og fordeling av reell ytringsfrihet og ytringsrett. Denne forutsetningen reiser følgende problemstilling: *Er det sammenheng mellom eierkonsentrasjon, ytringsfrihet og et allsidig medietilbud, og på hvilken måte kan eierkonsentrasjon påvirke ytringsfriheten og det allsidige medietilbudet?* For å svare på dette spørsmålet, kreves det en drøfting av hvordan ytringsfrihet og allsidig medietilbud kan defineres og operasjonaliseres, og en avgrensning av hvilke aspekter av konsentrasjon som begrenser ytringsfrihet og allsidighet. Det er tema for dette kapitlet.

Eierskapsregulering har hatt som hensikt å forhindre uheldig konsentrasjon av makt og kontroll med innhold og at grupper, interesser og meninger blir stengt ute fra offentligheten. Graden av eierskapskonsentrasjon på nasjonalt og lokalt nivå er også en av dimensjonene som det internasjonale prosjektet "The Media for Democracy Monitor" evaluerer medienes demokratiske rolle i forhold til, uten at det legges avgjørende vekt på om eierskapet er regulert eller ikke. Det er den faktiske spredningen av eierskapet nasjonalt og lokalt som avgjør hvilken skåre et land får på denne dimensjonen, men Norge er foreløpig ikke inkludert i evalueringen (Trappel, Nieminen et al. 2011). Vi går derfor ikke nærmere inn på monitoren her, men tar den med for å vise at eierskapskonsentrasjon regnes som en av flere viktige indikatorer på tilstanden for mediedemokratiet også internasjonalt, til tross for at det kan være vanskelig å finne gode mål.

3.1 Ytringsfrihet, pressefrihet og ytringsrett

Det kompliserte forholdet mellom ytringsfrihet og medieeierskap henger blant annet sammen med begrepenes politiske og filosofiske opprinnelse. I de historiske begrunnelsene for ytringsfrihet, slik vi for eksempel finner dem hos de tidlige liberale opplysningsfilosofene, deriblant John Milton (1990) og John Locke (1991), finnes det ikke noe klart skille mellom ytringsfrihet, pressefrihet, trykkefrihet og redaksjonell frihet. Dette gjorde det heller ikke i den opprinnelige formuleringen av ytringsfrihetsparagrafen i den norske Grunnloven, der det inntil ganske nylig het: "Trykkefrihed bør finde sted". I 2004 ble den endret til "Ytringsfrihet bør finde sted" og kvalifisert ved flere ledd, der det såkalte "infrastrukturkravet" som pålegger staten å legge "Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale". Dette er blitt et viktig mediepolitisk referansepunkt, også i forhold til eierskap.

Retten til å ytre seg ble av de tidlige liberale tenkerne ikke skilt fra retten til å eie et medium og til å bruke dette til å publisere egne meninger uten fare for straff og forfølgelse. Fordi disse ideene ble framsatt i opposisjon til autoritære og undertrykkende regimer og ble framsatt på et tidspunkt da moderne medier ikke var en del av samfunnet, skilte de ikke mellom retten til å ytre seg og reelle ytringsmuligheter. Flere av de fremste forsvarerne av ytringsfriheten opplevde selv å måtte skrive sine skrifter fra eksil. I forsvaret for individuelle og sivile rettigheter, var det frykt for overgrep fra den absolutte statens side som var bakgrunnen, ikke om ytringene ble framsatt i tekst eller på andre måter. Dette illustreres kanskje best hos John Locke, der ytringsfrihet og retten til å tenke, tro og framføre sin overbevisning, er en og samme sak (Locke 1991). Dette synet gjenfinner vi hos de fleste liberale tenkere i hele perioden fram til John Stuart Mill publiserte *On Liberty* i 1859 (1986).

Logikken i sammenfallet mellom ytringsfrihet og pressefrihet er i følge Judith Lichtenberg (1990) ganske enkel: Retten til å publisere følger av retten til ha og ytre egne meninger. For å kunne bli politisk relevant må en ytring kunne offentliggjøres og prøves mot andre meninger, og dette sikres av retten til publisering. I dette resonnementet ligger et argument om at dersom retten til å offentliggjøre sine meninger avgrenses, avgrenses også ytringsfriheten.

Av dette følger også at det må finnes frie medier som er vernet fra inngrep og sensur, altså ha redaksjonell frihet. Her er det imidlertid et brudd i argumentasjonsrekken: Den redaksjonelle frihet er ikke i seg selv en sivil rettighet, som ytringsfriheten, men følger av eiendomsretten til mediene. Den som eier et medium, er fri til å publisere hva hun ønsker (Lichtenberg 1990; Skogerbø 1996), mens den som ikke eier, ikke har den samme ytringsmulighet, med mindre hun gis tilgang. *Det fins med andre ord ingen allmenn rett til å publisere sine meninger hvor man måtte ønske. Den retten avgrenses av tilgang, eiendomsrett og redaksjonell frihet.* Den som ikke selv har en kanal for publisering, har ikke den samme publiseringsrett, og dermed mindre mulighet til å gjøre sine meninger politisk relevante. Dette har vært et kjernepunkt i kritikken mot liberalismen. Kritikken ble blant annet fremmet av Marx og Engels, og har siden gitt opphav til en rekke mediefilosofiske og mediepolitiske debatter, både i USA og Europa, om retten til *tilgang* til mediene for de delene av publikum som ellers hadde få ytringsmuligheter. Argumentasjonsrekken inneholder et av kjerneargumentene i debatten om eierskap til mediene og problemene med eierkonsentrasjon: *Hvis det er slik at eierskap til mediene avgrenser ytringsfriheten for dem som ikke selv eier eller har tilgang til en ytringskanal, både med hensyn til hvilke synspunkter som blir fremmet og hvor de blir publisert, er det viktig at det finnes institusjonelle barrierer mot at eierskapet konsentreres på få hender.* Dette er et synspunkt som fremmes både innenfor liberal og kritisk mediefilosofi: Liberalerne argumenterer mot at staten konsentrerer makt, mens kritiske teoretikere argumenterer mot privat maktkonsentrasjon. Hovedargumentet er uansett det samme, og i nyere teori er det også konsentrasjon av makt, ikke om den er privat eller offentlig, som danner grunnlaget for de fleste diskusjoner om hvordan allmennheten sikres ytringsfrihet og plass i offentligheten (Doyle 2002; Baker 2007; Buckley 2008; Baker 2009).

I målet om å fremme ytringsfriheten og de reelle ytringsmulighetene, ligger det altså at Eierskapsloven skal forebygge *monopolisering* og *maktkonsentrasjon* over publiseringskanalene. Dersom makten over kommunikasjonen havner på få hender, vil disse også kunne kontrollere hvilke meninger og ytringer som når et større publikum. Sagt på annen måte: Loven skal verne retten og muligheten til ikke bare å kunne ytre seg fritt uten

restriksjoner, men også om retten til å få framsatt sine meninger i offentligheten. Dette kan vi gjerne oppsummere som at Eierskapsloven er en av flere operasjonaliseringer i lovverket av det såkalte "infrastrukturkravet". En fri og åpen offentlig samtale er en av de mest grunnleggende bestanddeler av demokratiet. Det samme er retten til å kunne ytre seg på relevante og sentrale arenaer i offentligheten og velge mellom ulike kilder og informasjons- og kommunikasjonskanaler der den offentlige samtalen foregår. Det er det mest relevante spørsmålet å ta med videre.

I en situasjon med kommunikativ overflod er det imidlertid i mindre grad ytringsmulighetene som er begrenset, det er i så fall tilgangen til de relevante plattformene, og muligheten til å bli hørt, slik mediestøtteutvalget og mange andre har lagt vekt på (Picard 2008; Slettholm 2010). Utfordringen er derfor om det fremdeles er relevant å ta utgangspunkt i at ytringsfrihet og ytringsmuligheter er ulikt fordelt. Sett ut fra målet om ytringsfrihet er dette en av reguleringsutfordringene.

3.1.1 Sannhetskriteriet som begrunnelse for eierskapsregulering

Et argument som man av og til finner i litteraturen er at begrunnelsen for eierskapsregulering er å sikre at "sannheten" vinner fram. Vi skal gi dette argumentet litt ekstra plass fordi det er sentralt blant annet i Kind og Sjørgards økonomiske analyse. Argumentet er som følger: Eierskap reguleres for å unngå monopolisering og kontroll med så vel medier som meninger. På dette punktet henvises det ofte til John Miltons tale *Areopagitica*, der han argumenter for opphevelse av sensur på bøker og skrifter (Milton 1990; Gentzkow and Shapiro 2008; Kind and Sjørgard 2011). I et av de mest brukte sitatene heter det at når sannhet og løgn står mot hverandre, vil løgneren tape. Derfor er det, i følge denne tolkningen, viktig å sikre at så mange meninger som mulig brytes i åpen konkurranse, for da vil sannheten til slutt seire. Når det er mange medieiere, vil det også være mange ulike versjoner, perspektiver og synspunkter, og det er mer sannsynlig at de ulike

perspektivene konvergerer mot "sannheten"⁷. I følge Gentzkow og Shapiro (2008) er dette den sentrale begrunnelsen for å regulere medieeierskap i USA. De to forfatterne gjennomfører så en analyse av nyhetsrapportering som viser at en situasjon med flere eiere og mange medier ikke nødvendigvis fører til mer sannferdig og korrekt nyhetsjournalistikk, men at det tvert imot kan argumenteres for at mer konsentrasjon gir bedre nyhetsdekning. Det kan godt være at disse funnene er pålitelig og gode. Skandinavisk forskning omkring "mediedrev", "flokkjournalistikk" og medialisering viser at journalistikkens profesjonsideologi og nyhetskrav kan gi opphav til at mediedekningen av enkelte saker kan bli mer lik enn forskjellig på tvers av mediene (Allern 2001; Hjarvard 2008; Allern and Pollack 2009; Eide 2011). Vi skal derfor ikke diskutere deres empiriske analyse her. Det er forutsetningen om at journalistikken bør kunne måles mot et slikt sannhetskriterium, og om dette i så fall bør brukes som argument for eller mot eierskapsregulering, som bør problematiseres.

Først, det er mulig at sannhetskriteriet er en sentral begrunnelse for amerikansk reguleringstradisjon, slik Gentzkow og Shapiro (2008) hevder, men medieforskeren C. Edwin Baker (2009), også amerikansk, avviser dette og legger hovedvekten på at eierskapsregulering er begrunnet i tiltak mot maktkonsentrasjon, enten denne er av privat eller offentlig art.

For det andre, henvisningen til "sannhetskriteriet" er problematisk også mediefilosofisk, fordi sannhetssøken ikke var hovedargumentet i noen av de klassiske tekstene som forsvare og kjemper for menings- og ytringsfrihet. Det var kravene om frihet fra forfølgelse og retten til å bli anerkjent som fullverdige og frie borgere som var det sentrale. Rett nok mente både Milton, Locke, Bentham og Mill m.fl. at undertrykking og sensur var i konflikt med søkingen etter sannheten, i og med at enhver undertrykking av meninger risikerte å undertrykke

⁷ Argumentet kalles også "konvergens"-hypotesen.

verdifulle bidrag til sannheten. Men dette var ikke hovedanliggendet: Miltons mål var å få fjernet meningssensur, Locke og senere Mill krevde menings- og ytringsfrihet som en del av den fulle politiske friheten. Sannhetsargumentet brukes av Milton strategisk for å vise at sensuren var ineffektiv og irrasjonell fordi den risikerte å undertrykke sanne og gode ytringer, men det var retten til å framføre meningene offentlig uten fare for forfølgelse som stod sentralt. Locke, som var sterkt inspirert av Milton, videreførte dette i sitt sterke forsvar for menings- og trosfrihet. Han forventet på ingen måte at ytringer om tro og meninger ville konvergere til én religiøs sannhet, han argumenterte for at det var et ethvert menneskes rett til trygt og fritt å kunne ha og uttrykke sine overbevisninger. Ytrings- og meningsfrihet ville etter de liberale teoretikernes syn nødvendigvis føre til bedre beslutninger fordi de da ville kunne baseres på mer innsikt og på deltakelse fra flere og kompetente borgere, men dette var å anse som en konsekvens av politisk frihet, ikke begrunnelsen for den.

For det tredje, uten å gå dypere inn i teoretiske og filosofiske begrunnelser, er det prinsipielt og normativt problematisk å begrunne eierskapsregulering med sannhetsargumentet fordi det gir inntrykk av at det alltid er mulig å få fram et "sant" og objektivt bilde.⁸ Få vil bestride at ytringsfrihet leder til at flere stemmer blir hørt, flere synspunkter representert, flere historier fortalt, og at dette i seg selv gir et mer sammensatt, helhetlig og dermed sannere bilde av samfunnet. Likevel er det langt fra gitt at det er mulig å finne et fullstendig sannferdig bilde, eller en objektiv sannhet. I journalistikken har ideen om objektivitet vært og er fremdeles et svært omdiskutert tema. I en del situasjoner fins det sanne og usanne versjoner av en historie, som for eksempel når det blir ugjendrivelig bevist at en person har misbrukt sin stilling, men mer vanlig er det at det finnes ulike perspektiver og syn på hva som er rett og galt bilde. I den offentlige debatten er det ofte ikke sannheten, men ulike perspektiver og syn som på ulike måter gir *innsikt* i sakskomplekser og gir grunnlag for å finne kompromisser, som søkes (Krumsvik 2011). Når mediene rapporterer om de sosiale

⁸ Sannhetsidealet har også blitt referert til som "ideenes frie marked", et begrep som i mange sammenhenger er blitt sterkt kritisert for å representere et naivt syn på både journalistikk og makt.

konsekvensene av lave satser på trygd og sosialhjelp, er det ikke om mediene har oppgitt rett stønadsbeløp eller om beskrivelsene av hverdagen for barn i lavinntektsfamilier kan verifiseres, som nødvendigvis er det viktigste, men at det setter søkelys på et sosialt og politisk problem. Det vil aldri være mulig å gi et "sant" bilde verken av sosialhjelpens størrelse eller av fattigdom, det er omstridte politiske spørsmål. Derfor har heller ikke sannhetssøken vært et sentralt mål i norsk mediepolitikk. Det er ulike tiltak for å opprette mangfold og sørge for at mange syn og perspektiver som har vært begrunnelsen for både eierskapsregulering, pressestøtte og allmennkringkasting.

Dette er et historisk trekk ved norske og nordeuropeiske mediesystemer, slik Hallin og Mancini (2004) har beskrevet det med begrepet 'det demokratisk-korporative mediesystemet', og som også Roppen og Allern (2010) viser til når de beskriver det "journalistiske samfunnsoppdraget". Det demokratisk-korporative systemet kjennetegnes av høy grad av journalistisk profesjonalitet og autonomi, og samtidig innslag av politisk parallellisme, altså at det politiske systemet og mediesystemet til en viss grad reflekterer hverandre. Selv om de fleste norske medier ikke lenger er tilknyttet partier verken gjennom eierskap eller redaktørutnevnelser på samme måte som i partipressens storhetstid (Bastiansen og Dahl 2008), har mange medier fremdeles en viss representativ betydning i offentligheten, og ønsker å ha det. Det er fremdeles, i 2011, verken uvanlig eller illegitimt for norske medier, å støtte partier, organisasjoner, politiske retninger eller på andre måter være talerør for interesser. Eksempler på medier som er for eksempel Vårt Land som kristen dagsavis, Dag og Tid som målørslas fremste organ, Nordlys og flere andre aviser som på lederplass nylig har støttet et eller flere politiske partier, nærradioer med religiøst eller kristent formål, nettsider og mye annet. Representasjon av ulike sosiale, kulturelle og politiske grupper i mediene har også vært et sentralt mål i norsk medieregulering over lang tid, og det har endret seg vesentlige mindre enn virkemidlene for å oppnå det. Historisk finner vi dette uttrykt brukt både da NRK-monopolet ble innført, for å begrunne pressestøtten, og for å avvikle kringkastingsmonopolet (Syvertsen 1992; Skogerbø 1996).

Utviklingen i medielandskapet har trekk som tyder på at det skjer en differensiering mellom medietilbud som er konsentrert mot hendelsesnyheter og oppdatering, typisk nettbaserte tilbud, og medier som har mer trekk av å kommentere, utdype og utfylle nyhetsbildet, typisk papiraviser og magasiner. Mindre aviser, som Klassekampen, Morgenbladet, Dag og Tid, har i økende grad satset på denne type journalistikk. Vi finner økende tendens til det samme i både lokal- og regionaviser. Denne utviklingen peker mot det andre formålet som Eierskapsloven har, å fremme allsidig mediedekning.

3.2 Allsidig medietilbud – tilbud, representasjon og kvalitet

Vi pekte tidligere på at eierskapslovgivningen har som formål å oppfylle to sentrale mediepolitiske mål: Fremme ytringsfriheten og reelle ytringsmuligheter, og å frambringe et "allsidig medietilbud". I diskusjonen av ytringsfrihet har vi vist til at ytringsfrihet både kan forstås som frihet fra sensur og undertrykking og frihet til å publisere sine meninger. Mens den første forståelsen legger til grunn at det må være fravær av hindringer for fritt å gi uttrykk for sitt syn, legger den andre til grunn at det også må være ytringsmuligheter tilgjengelig for den som ønsker å uttrykke seg i offentligheten. På samme måte som disse to tolkningene pekte i retning av ulike reguleringsmuligheter, finnes det ulike syn på hvordan målet om et allsidig, eller mangfoldig medietilbud bør omsettes i praktisk politikk. Definisjonene av et allsidig eller mangfoldig medietilbud varierer, selv om målet alltid har vært sentralt i mediepolitikken, i Norge så vel som i de fleste andre demokratier.

Et utgangspunkt for å drøfte innholdet i begrepet, herfra kalt *mangfold*, er å skille mellom dem som i hovedsak anvender en forbruker- eller *markedspektiv* på medievirksomheten, (Rice 2008) og dem som anvender et perspektiv der mediene i tillegg betraktes som demokratiske institusjoner og arena for den offentlige samtalen. I markedspektivet kan mangfold defineres som at mediepublikummet i rollen som forbrukere kan velge mellom ulike medieprodukter og -tjenester. Forbrukerperspektivet er for eksempel sterkt framme i Kind og Sjørgards (2011) samfunnsøkonomiske analyse, der mangfold defineres som en situasjon med horisontal produkt differensiering der noen forbrukere foretrekker et produkt, andre et annet. Mangfold defineres altså som en situasjon med *valgfrihet*. De definerer også

kvalitet som et uttrykk for forbrukernes preferanser, i form av *rangordning*. Med kvalitet menes en situasjon med vertikal differensiering av produkter der *samtlig*e forbrukere foretrekker et produkt framfor et annet (Kind and Sjørgard 2011: 17).

Innenfor medievitenskapen er forbrukerperspektivet ett av flere konkurrerende perspektiver, og relativt omdiskutert fordi det utelukker andre aspekter ved både mangfold og kvalitet. For de fleste vil ikke *kvalitet* kunne knyttes utelukkende til publikums preferanser, det anses også som knyttet til egenskaper ved produktet. Det kan vanskelig tenkes reelle situasjoner der hele mediepublikummet ville foretrekke et medieprodukt foran et annet, av en rekke grunner. De fleste medieprodukter er *sammensatte produkter* som distribuerer og formidler mer enn ett gode. En annen innvending er at medieprodukter tilhører ulike sjangre som appellerer til ulike publikumsgrupper. I tillegg kan de være mer og mindre kvalitativt gode innenfor sin sjanger, og likevel ha ulik appell til ulike publikumsgrupper. Eksempler kan for eksempel være underholdningssjangeren tv-drama, en sjanger som har vokst markant i omfang med økningen i kanaltilbud og sendetid, og der blant annet den nasjonale produksjonen har økt sterkt. Innenfor sjangeren er det stor variasjon i serienes produksjonskostnader, tema, skuespillerprestasjoner, markedspotensiale osv., og dermed også forskjeller i *kvaliteten* på den ferdige produksjonen.

Markedspotensialet for en norsk eller skandinavisk tv-serie kan være ganske stort, det viser for eksempel de siste årenes krimserier som er solgt til en rekke land (Agger 2011), men det vil sjelden eller aldri kunne matche tilbudet av amerikanske serier. Selv om det kan være høyere seertall til for eksempel en serie som *CSI: Miami* enn for eksempel den danske *Forbrydelsen* (som for øvrig har fått en amerikansk versjon), kan den sistnevnte skåre høyere på andre kvalitative målestokker som språk, originalitet og kunstnerisk utførelse.

Forbrukerperspektivets kvalitetsdefinisjon utelukker slike elementer og blir for snevert.

Den samme konklusjonen kan trekkes med hensyn til forbrukerperspektivet på mangfold, som handler om at publikum skal ha valgfrihet og et bredt tilbud. Ulike grupper i publikum skal kunne finne den miksen av medier og medieinnhold de foretrekker. Medieinnholdet som tilbys skal være såpass variert at det skal være mulig finne noe for nesten enhver smak.

Medieforbrukerne skal kunne velge mellom ulike medieprodukter, både underholdende og informative, nyheter så vel som fiksjon. Dette er selvsagt legitimt og sentralt, også innenfor den medievitenskapelige forståelsen av mangfold. Det fins imidlertid også andre, like sentrale perspektiver: Mangfold blir også definert som at medietilbudet skal reflektere sammensetningen av interesser, meninger og grupper i samfunnet, med andre ord gi et godt bilde av *pluralismen* i samfunnet. Mangfold er også knyttet til fordeling av ressurser, og dermed til om det er eiermessig *spredning av kontroll og makt* over mediene.

Når mangfold defineres som pluralisme, refererer vi til publikum først og fremst som *samfunnsborgere* i samfunnet, der de innehar ulike roller, tilhører sosio-økonomiske og demografiske grupper og har sympatier med ulike politiske og sosiale bevegelser. Et mangfoldig/allsidig medietilbud i denne betydningen, henspiller på at miksen av medier så langt mulig bør *representere* det norske samfunnet i en viss bredde slik at det er mulig for publikum å finne vinklinger og synspunkter av ulik art. Dette kalles også *kildemangfold*, fordi det handler om hvilke grupper og interesser som kommer til orde og blir gitt oppmerksomhet i mediebildet.

Med å henvise til mangfold i betydningen *spredning av kontroll og makt* ser vi på om det er få eller mange som eier og kontrollerer *medieinstitusjonene*. I dette perspektivet er mangfold knyttet til samfunnets muligheter for innsyn og kontroll med eierskapet og forvaltningen av det. Er det slik at noen få eiere i prinsippet kan kontrollere meningsdanningen? Finnes det mekanismer som kan hindre at konsentrasjon av eierskap leder til ensidighet i tilbud? Denne diskusjonen kan virke irrelevant i et demokratisk samfunn der det er overskudd på informasjon og kommunikasjonskanaler. Det er likevel nok å peke på at det fins stater der makten over kommunikasjonsmidlene er svært konsentrert (Kina, Nord-Korea, Iran m.fl.). I Europa og USA har særlig to eksempler på privat maktkonsentrasjon i mediemarkedet koblet med politisk makt fått mye oppmerksomhet: Silvio Berlusconi (Fininvest) i Italia og Rupert Murdoch (News Corporation) i det britiske og delvis amerikanske markedet. I tillegg er det mange som har pekt på den sterke konsentrasjonen som preger medieindustrien globalt (Herman and McChesney 1997;

Bagdikian 2004; Rice 2008), og den muligheten dette skaper for skjevheter i nyhetsdekning og meningsrepresentasjon.

Når vi skal definere "allsidig medietilbud" må vi ta med både den tilbudsorienterte, den representative, og den institusjonelle forståelsen av begrepet. Alle er sentrale for innretningen av mediernes tilbud og begrunnelsen for hvordan de er regulert. I tillegg bør vi trekke inn at allsidighet og mangfold diskuteres både som et trekk ved enkelte medieinstitusjoner og medieprodukter, såkalt *internt mangfold* og ved medietilbudet som helhet (*eksternt mangfold*). Mediepolitisk er begge viktige. I den engelskspråklige litteraturen skilles det på dette punktet noen ganger mellom 'pluralism' som mangfold i medietilbud/kildemangfold og 'diversity' som uttrykk for kulturelt og politisk mangfold (Freedman, Henten et al. 2008).

3.3 Oppsummering

Eierskapslovgivningen er et av flere mediepolitiske virkemidler for å fremme ytringsfrihet, ytringsmuligheter og mangfold i det norske mediebildet. Begge målene kan tolkes på ulike måter, teoretisk og operasjonelt. Diskusjonen over har søkt å skille mellom ytringsfrihet, redaksjonell frihet og mangfold, som tre begreper som alle er sentrale men har ulik begrunnelse og noe ulike reguleringsutfordringer. Mens ytringsfrihetsargumentet er knyttet til menneskerettigheter og politisk frihet, er diskusjonen om redaksjonell frihet også vokst fram som redaktørens og journalistikkens krav på autonomi og frihet i forhold til eiernes rett til å bruke mediene til eget formål. Allsidighet og mangfold er knyttet til mediebrukernes ulike roller, der både valgfrihet mellom mange ulike typer medieinnhold, mulighet til å få sine synspunkter, interesser, kulturelle og politisk tilhørighet representert i offentligheten, og muligheten til å velge mellom medier med ulike plattformer, teknologisk og ideologisk.

Det fins flere mediepolitiske virkemidler, slik både den norske og internasjonale mediepolitiske historien viser, for å fremme ytringsfrihet og mangfold (Skogerbø 1996; Syvertsen 2004). De siste årenes regulatoriske utvikling på medie- og kommunikasjonsområdet (og mange andre sektorer) viser imidlertid at rettsliggjøring og

regulering har vært sentrale virkemidler. I neste kapittel diskuteres hvordan de regulatoriske utfordringene møter disse virkemidlene, og fordeler og ulemper med å bruke eierskapsbegrensninger som virkemiddel.

4 Regulatoriske utfordringer – fordeler og ulemper med eierskapsregulering

I litteraturen omkring konsentrasjon og eierskap, er det som vi har sett over, ulike retninger og begrunnelser. I dette kapitlet drøftes ulemper og fordeler en fortsatt eierskapsregulering kan ha i forhold til å bevare ytringsfrihet og mangfold. Det er internasjonalt omstridt om og eventuelt hvor omfattende negative effekter konsentrasjon av eierskap har på medieinnholdet. Det er uklart om spredt eierskap leder til større pluralisme og bedre medier, eller om det er slik at større grad av eierkonsentrasjon gir potensielt mer ressurssterke bedrifter med muligheter til å drive ressurskrevende og innovativ journalistikk og medievirksomhet.

I forhold til regulatoriske utfordringer kan det igjen være nyttig å trekke opp skillet mellom å se på mediene i et økonomisk markedsperspektiv og i et medievitenskapelig, institusjonelt perspektiv. I markedsperspektivet anses ikke mediebedrifter som vesensforskjellige fra andre bedrifter som opererer i et konkurrerende, kommersielt marked, og utnytter mulighetene som ligger i det for å kutte kostnader og øke inntjening. Fordelene med å vurdere medievirksomhet i dette perspektivet er at medieproduktene verdi og kvalitet kan vurderes i forhold til tilbud og etterspørsel, og bedriftene vil tilpasse og fornye sitt tilbud i forhold til det som er teknologisk og markedsmessig mulig. I dette perspektivet er det heller ikke behov for særregulering av mediemarkedet.

Markedsperspektivet innebærer imidlertid ikke at det ikke er knyttet regulatoriske utfordringer til det. Freedman m.fl. (2008) viser til at produksjon av medieinnhold kan karakteriseres ved høye faste kostnader for å produsere innhold, mens det er relativt rimelig å redigere og endre, og billig å redistribuere, noe som i utgangspunktet gir føringer mot konsentrasjon og monopoldannelser. Med den økende betydningen av internettdistribusjon og utvikling av internetttjenester, forsterkes disse tendensene. Internettinnhold preges av stor grad av gjenbruk og redistribusjon av innhold som allerede er laget og som redistribueres på flere plattformer (Wurff 2008). Innenfor markedsmodellen vil derfor de

regulatoriske utfordringene ligge i om konkurransen fungerer og er samfunnsøkonomisk lønnsom, og om forbrukerne får de produktene og den kvaliteten de etterspør.

I følge det institusjonelle perspektivet kan mediene betraktes både som bedrifter som opererer på ett og/eller to markeder, publikumsmarkedet og annonsemarkedet, og som i tillegg er demokratiske institusjoner som informasjonskilder og arena for den offentlige samtalen. Den institusjonelle funksjonen blir av mediene selv som regel beskrevet som "samfunnsoppdraget", omtalt i kapittel 3. I det institusjonelle perspektivet ligger det dermed to reguleringsutfordringer: på den ene siden at mediene selv påberoper seg at deres virksomhet har betydning for samfunnet og dermed bør privilegeres (Krumsvik 2011), på den andre at den institusjonelle funksjonen er rettslig (konstitusjonelt) og politisk forankret. I forhold til eierskapsreguleringen er det vesentlig om det er gode grunner for at mediene som privilegerte markedsaktører bør pålegges større restriksjoner i markedet enn det som ligger i konkurranselovgivningen generelt. Er det andre pålegg og støtteordninger som ivaretar disse hensynene? Er det slik at demokratiske verdier trues dersom særreglene for eierskap fjernes? Eller fins det allerede institusjonelle ordninger som er gode nok til å forebygge dette.

Videre må demokratiske hensyn veies opp mot samfunnsøkonomiske hensyn, som for eksempel om eierrestriksjoner har negativ eller positiv innvirkning på journalistikk, innovasjon og informasjon. I de neste avsnittene gjennomgås argumenter for og mot fortsatt eierskapsregulering i mediemarkedet.

4.1.1 Eierskapsregulering sikrer maktfordeling og demokratisk kontroll

Vi har allerede sett på diskusjonen omkring sannhetskriteriet som begrunnelse for eierskapsregulering, og pekt på at det er lite egnet som begrunnelse i norsk mediepolitikk. Denne diskusjonen gjentas ikke her. I den medievitenskapelige litteraturen er det gjennomgående argumentet for å regulere medieeierskap at *eierskap og meningsmakt* henger sammen, altså at den som eier mediene også har størst innflytelse på innholdet. En

situasjon der en eierkontrollasjon har tilnærmet monopol eller sterk konsentrasjon i mediebransjen innebærer få medieeiere:

- Få medieeiere vil (1) kunne representere få interesser, meninger og synspunkter og vil dermed ikke representere samfunnet på en fullgod måte. Synspunkter og grupper kan bli ekskludert fra offentligheten.
- (2) Eierskap, gjennom den redaksjonelle friheten innebærer ikke bare rett til å publisere, men også rett til ikke å publisere. Med få eiere blir risikoen for at ytringsmulighetene blir innskrenket for dem som ikke har tilgang til relevante medier, større.
- (3) Konsentrasjon kan skape mediemonopoler som eiere kan utnytte til egen fordel, politisk og økonomisk.

To hovedbegrunnelser for eierskapsregulering som kan knyttes til dette argumentet: *Maktfordeling og demokratisk kontroll* (Baker 2009). Med *maktfordeling* menes at regulering av eierskap vil spre makt over mediene på flere interesser og grupper, og dermed bidra til at mediene både kontrolleres av og blir mer representative for det samfunnet de opererer i. På samme måte som stemmene er fordelt i befolkningen, burde også eierskap være fordelt på flere: "Ownership should be distributed in a manner that results in no one feeling that discourses of groups with which she identifies are neglected or subordinated" (Baker, 2007:11). Dette er i tråd med den korporative tradisjonen i norsk mediepolitikk, slik vi så ovenfor. Spredning av eierskap vil spre makt på flere hender og flere grupper og bidra til mangfold av synspunkter, innhold og representasjon.

Den andre begrunnelsen er at eierskapsreguleringer skaper "*demokratisk kontroll*" med medieinstitusjonene fordi man da unngår at "concentrated media ownership creates the possibility of an individual decision maker exercising enormous, unequal and hence undemocratic, largely unchecked, potentially irresponsible power" (Baker, 2007:16). Selv om dette kanskje virker som et lite realistisk scenario, er Baker opptatt av at demokratiske samfunn ikke bør risikere at det blir for stor maktkonsentrasjon. Også Gillian Doyle

argumenterer for at eierskapsregulering er nødvendig for å unngå monopolisering av eierskapet. Hun peker på at eiere har innflytelse over medieinnhold og mediemangfoldet på mange forskjellige måter og at dette er både verken mulig eller ønskelig å forhindre, fordi det vil kunne gripe direkte inn i mediernes redaksjonelle frihet. Som diskutert i kapittel 3, er det i Norge både vanlig og ofte legitimt for de fleste medier og nettpublikasjoner at mediene representerer grupper eller posisjoner. Den beste måten å sikre mangfoldet på er derfor å forhindre monopolisering av mediemakt ved å regulere eierskapet, selv om mediekonsentrasjonen kan ha både større og mindre kulturell og politisk betydning (Doyle 2002).

Ingen av de to begrunnelsene for eierskapsregulering er teknologiavhengige. De er viktige både i forhold til medier som publiseres på ulike plattformer. Det kan likevel være grunn til, som Michael Epstein (2008) og Michael Buckley (2008) hver for seg diskuterer, å vise til at når det gjelder kringkasting anses knapphet på ressurser å fordele fremdeles som et relevant argument for regulering. Selv om knappheten på frekvenser er mindre etter digitaliseringen, er det fremdeles et avgrenset antall frekvenser tilgjengelig. I en forstand oppveies dette av muligheter for streaming og overføring på andre nett, men forskjellene i kvalitet og publikumsoppslutning er vesentlige mellom disse mulighetene. Epstein mener i likhet med Baker at amerikansk kringkastingsregulering har vært begrunnet i å sikre publikum tilgang, mangfold og eierskap til knappe kringkastingsfrekvenser, og diskuterer hvorvidt en slik regulering har fortsatt relevans gitt endringen av kommunikasjonsindustrien. Selv om mange anser disse endringene som gode argumenter for en deregulering av mediesektoren, fremmer Epstein et alternativt synspunkt: "One that assesses the scarcity issue not in terms of technology or channels, but rather in terms of market power conferred by government on private parties". Til grunn for dette alternative synspunktet ligger tanken om at kringkastere (uavhengig av type knapphet) nyter godt av knappe offentlige utdelte fordeler. "In the end, media ownership is not a right; it is government (i.e. public) benefit" (Epstein, 2008: 346).

Maktfordeling og demokratisk kontroll er sterke argumenter for eierskapsrestriksjoner ut fra ytringsfrihets- og mangfoldsbegrunnelsene. Det er ikke er den åpenbare meningskontrollen

som er hovedproblemet i forhold til ytringsfriheten i norsk sammenheng, selv om dette er et stort problem i mange land slik vi blant annet har sett under den arabiske våren det siste året. I norsk sammenheng handler det om eierinnflytelsen som ligger i at medieeierne i større og mindre grad legger rammebetingelser og overordnede mål for medievirksomhetens og journalistikkens innhold. Det handler også sjelden om direkte ekskludering av meninger gjennom eiernes direkte inngripen i redaksjonelle prosesser, selv om det finnes eksempler også på dette fra nyere tid. Medienes eget normsystem, Redaktørplakaten, og Lov om redaksjonell friedom som trådte i kraft i 2009 setter imidlertid begge institusjonelle barrierer mot at medieeierne kan gripe inn i den redaksjonelle friheten. Prinsippet om redaksjonell frihet er med andre ord godt forankret i medienes egen profesjonsetikk og i norsk lov. Redaktørplakaten alene ble for eksempel av Enrique Armijo (Armijo 2009) diskutert som en modell som kopieres som et mulig alternativ til eierskapsrestriksjoner. Barrierene er helt sentrale for å hindre av alle typer eiere (private, offentlige, industrielle og finansielle) i å avgrense redaktørens og journalistikkens autonomi og uavhengighet, og dermed deres mulighet til å ivareta samfunnsoppdraget og drive selvstendig journalistikk. Den redaksjonelle friheten og vernet om den er svært viktige betingelser for uavhengig journalistikk, medienes frihet og i siste instans, kvaliteten på den offentlige samtalen.

Men, som vi så i kapittel 4, er ytringsfrihet og redaksjonell frihet ulikt forankret. Ytringsfriheten er en individuell, sivil rettighet mens redaksjonell frihet følger av eiendomsretten. Den individuelle ytringsfriheten er bare indirekte berørt av at den redaksjonelle friheten er bedre sikret. Forholdet mellom samfunnsborgernes ytringsmuligheter og muligheter til å delta og påvirke den offentlige samtalen er mer direkte berørt av hvordan reelle ytringsmuligheter er fordelt og hvilken rolle de ulike kanalene spiller.

4.1.2 Fragmentering og hierarkisering av offentligheten

Som nevnt tidligere, er et viktig tema både i den medievitenskapelige litteraturen og i den mediepolitiske debatten hvordan den voldsomme økningen i ytringsmuligheter og

brukerskapt innhold opphever ulikheter og gir reell innflytelse (Picard 2008; Karppinen 2009). Forskningen og debatten på området kan oppsummeres i noen hovedfunn. For det første er det, som diskutert over, ingen tvil om at økte ytringsmulighet er og økt bruk har utvidet tilgangen til offentligheten, og mange flere, grupper og enkeltpersoner, produserer og publiserer eget innhold uten å være avhengig av tilgang til redigerte medier. Mulighetene til å bli hørt og få innflytelse følger imidlertid langt fra direkte av mulighetene til å produsere. Det pekes ofte på at muligheten for å produsere er langt større enn muligheten til å få innflytelse. Stabiliteten i oppslutningen om de tradisjonelle mediene er også svært stor, og det fins mange flere publikasjoner og publiseringskanaler tilgjengelige enn de som får gjennomslag i offentligheten. Fragmentering og oppsplitting av offentligheten er heller ikke et nytt fenomen, det har lenge vært et tema i medie- og statsvitenskapelig litteratur, og knyttes til både liberalisering av tidligere monopoler, ny kommunikasjonsteknologi og internasjonalisering av markeder. Denne diskusjonen favner mange tema omkring identitet, demokrati og styring som vi ikke skal gå inn på.

Et utviklingstrekk som har fått større oppmerksomhet i det siste er imidlertid at fragmenteringen også innebærer en *hierarkisering* av mediebildet. Med hierarkisering menes en situasjon der noen medier blir tillagt en viktigere og mer innflytelsesrik posisjon enn andre, av publikum så vel som av journalister og beslutningstakere. Mange forskjellige funn viser dette. Vi har allerede nevnt at mediebruken viser at sosiale og nettmedier er mindre del av publikums mediebruk enn de tradisjonelle mediene. Forskning innenfor politisk kommunikasjon viser tydelig at de tradisjonelle mediene (aviser, radio og fjernsyn) spiller en betydelig større rolle i valgkamp enn det sosiale og andre nettmedier gjør. Dette gjelder uansett om man ser på hvor velgerne henter sin informasjon fra eller hvilke plattformer politikerne oppfatter som de viktigste for å nå velgerne. Sosiale og nettbaserte medier brukes i stor utstrekning, men fungerer som tilleggskanaler både for velgerne og politikerne. Nasjonale tv-kanaler og riksdekkende aviser rangeres høyest, fulgt av regionale og lokale nyhetsmedier (Papandrea 2006; Skogerbø and Winsvold 2011).

Disse funnene peker på noe helt sentralt: Nemlig at selv i en situasjon der muligheten til å

publisere sitt eget innhold, er det langt fra likegyldig *hvor* innholdet blir publisert. Potensialet for å bli lagt merke til og få gjennomslag i den offentlige debatten, lokalt eller nasjonalt, er større om man snakker gjennom lokalavisa eller TV2-nyhetene, enn om man skriver på Facebook eller på en blogg. Dette betyr ikke at nettmedier oppfattes som uviktige, verken av politikere eller av publikum, men de rangeres ulikt, i tillegg til at de brukes ulikt av ulike alders- og sosiale grupper. Det er heller ikke slik at framveksten av nettmedier utjevner forskjeller, forskningen tyder på at det er de som allerede er informasjonsrike som også leser nettaviser, bruker sosiale medier osv. (Skogerbø & Winsvold 2011, Karppinen 2009). Slik sett har de tradisjonelle ytringsfrihetsargumentene fremdeles relevans: Det er ikke uvesentlig hvilke ytringskanaler man får tilgang til, og de ulike kanalene har svært ulikt gjennomslagskraft i forhold til den offentlige samtalen og den politiske beslutningsprosessen.

Dette funnet støttes også opp under av at en situasjon med flere medier på samme eller tilgrensende markeder, skaper gode ytringsmuligheter. I regioner der flere medier overlappet regionalt, var det mer konkurranse om kilder og nyheter enn i regioner der det var mindre konkurranse. Dette indikeres blant annet analyser av valgkamp i ulike deler av landet (Karlsen and Skogerbø 2010) og kan tolkes dithen at selv om den lokale aviskonkurransen nesten er blitt borte, er det ikke uvesentlig at det finnes flere medier i samme område som mer eller mindre konkurrerer på det samme markedet. Jærregionen kan tjene som et eksempel: Den relativt nyetablerte og uavhengige mediegruppen Jæren Avis har bidratt til aviskonkurransen på Nord-Jæren, med flere mindre lokalaviser og det Brynebaserte Jærbladet som har Stavanger Aftenblad som sin hovedkonkurrent i regionen. Uten at det er gjort en omfattende analyse av dette, peker både medie- og politiske aktører på at situasjonen med mange medier i samme region har effekter både på omfanget og kvaliteten på nyhetsdekningen, også i form av at kildetilfanget og mangfoldet styrkes. Hierarkiet av medier vil fremdeles være til stede, men med flere medier på samme nivå og lokal og regional konkurranse, vil det kanskje være av mindre betydning. I forhold til eierskapsdiskusjonen har disse funnene betydning for om 60 % grensen i medieregionene bør fjernes. Disse funnene tyder på at det vil kunne svekke både mulighetene til å ytre seg i

kanaler som leses av det publikummet man ønsker å nå, og mangfoldet.

Forskning på originalproduksjon og gjenbruk av medieinnhold bør også vises til. Vi har allerede vist til at det er sterke insentiver for gjenbruk og redigering av originalt innhold i nettbaserte medier. I Norden er det gjennomført to studier av forholdet mellom originalnyheter, gjenbruk og redistribusjon av nyhetsstoff, gjennomført i prosjekter henholdsvis i Danmark av medieforskeren Anker Brink Lund (Lund 2000) og i Norge av medieforskeren Ivar John Erdal (Erdal 2010). Den norske analysen ble gjort på oppdrag av Mediestøtteutvalget og bygde på den danske. De viktigste funnene gjengis under og er hentet fra Erdal (2010).

Erdal sammenfattet hovedfunnene i den danske analysen slik:

- Dagsavisene er hovedleverandør av originalnyheter.
- Radio og fjernsyn har økt sin originalproduksjon betydelig, og står for 12 prosent av det selvstendig produserte nyhetsinnholdet.
- Nyhetsbyråer er sentrale knutepunkter i den journalistiske næringskjeden, som det stedet der nyheter blir gjort til fellesstoff.
- Nærmere 2/3 av nyhetsstoffet faller inn under kategoriene gjenbruk, lån og ran, og antallet saker som blir gjenbrukt uten klar kildehenvisning, er høyt.

Analysen av det norske materialet tydet på at et nokså tilsvarende bilde gjorde seg gjeldende i Norge. Det var riksavisene som i størst grad produserte originale nyheter som ble sitert av andre medier. Riksavisene formidlet også en stor andel fellesstoff, med kildehenvisninger til andre medier eller nyhetsbyråer. Region- og lokalavisene hadde mindre fellesstoff og flere originalnyheter som ikke ble gjenbrukt av andre.

Påstanden om at dagsavisene er hovedleverandør av nyheter så ut til å stemme også i det norske materialet. De store riksavisene i størst grad, og regionavisene i noe mindre grad, produserte nyheter som ble videreformidlet av andre, og satte dagsorden i form av originale nyhetssaker som ble fellesstoff. Region- og lokalavisene hadde en stor andel originale

nyhetssaker som ikke fantes i andre medier. Erdal poengterte også at hoveddelen av byråstoffet var å finne i form av notiser og mindre artikler, mens det egenproduserte stoffet var større artikler. Det samme forholdet gjorde seg gjeldende for kringkasterne, særlig på radio, hvor fellesstoffet oftere var korte studiokommentarer, mens de egenproduserte nyhetssakene ble gitt mer tid i sendingen.

Lunds og Erdals analyser viser først og fremst at påstandene om at gjenbruk og viderefremming av medieinnhold er et trekk ved medieutviklingen som er like relevant i norsk og skandinavisk forstand som ellers i verden (van der Wurff 2008). Dette poenget har betydning for diskusjonen om medieeierskap i den forstand at det berører de teknologiske og økonomiske rammebetingelsene som medieproduksjon foregår innenfor. En innvending mot mediekonsentrasjon er at eiernes mål om inntjening har konsekvenser for medieproduktene de selger. Profesjonelle eiere, og spesielt mediegruppene, vil nødvendigvis søke å kutte kostnader og effektivisere sine bedrifter ved å samordne og rasjonalisere produksjonen på tvers av medier, regioner og plattformer. Ettersom medieinnhold som nevnt er dyrt å produsere, men billig å reprodusere, er det rasjonelt å gjenbruke stoffet så mye som mulig. Det betyr at medieinnhold ikke bare vil bli gjenbrukt på ulike teknologiske plattformer, som for eksempel i fjernsynsnyhetene, på radio og på nett, men også på tvers av medier på samme plattform. Et eksempel er MedieNorge-avisene, der artikler og reportasjer som opprinnelig ble produsert og publisert for en av regionavisene, kan gjenfinnes i en annen avis noen dager senere. Selv om denne type gjenbruk er et resultat av uavhengige redaksjonelle prosesser og reproduksjon av journalistikk med høy kvalitet, har denne praksisen som *konsekvens at medier som eies av samme eiergruppe sannsynligvis blir mer like hverandre på tvers av regioner og teknologiske plattformer*. En slik utvikling kan skje på tross av at eierne ikke på noen måte blander seg inn i redaksjonenes daglige gjøremål, kun ved at det legges til rette for samordning og er behov for kostnadskutt i bransjen. Det kan på den andre siden ha positive konsekvenser i form av tryggere arbeidsplasser og frigjøring av journalistiske ressurser til andre oppgaver. Når vi samtidig vet at konkurransen i mediebransjen er stor, og at konkurrenter vil søke å tiltrekke seg det samme publikummet, forsterker konsentrert eierskap sannsynligvis det presset mot likere medier som markedet

skaper på andre måter (jfr. Kind og Sjørgard 2011).

4.2 Eierskapsregulering er ineffektivt og unødvendig

Hovedargumentene *mot* eierskapsregulering slik de framkommer i litteraturen og framsettes i den offentlige debatten kan oppsummeres slik: (1) spesifikk medieeierskapsregulering er unødvendig i en situasjon med kommunikativ overflod, (2) medieeierskapsregulering er ineffektivt og hindrer konsolidering og innovasjon; og (3) dagens eiere er profesjonelle og griper ikke inn i den redaksjonelle friheten. Disse tre argumentene finnes både i den norske og internasjonale debatten. Det tredje er diskutert ovenfor, og gjentas ikke her.

Det første argumentet kan knyttes direkte til beskrivelsen av medieutviklingen som en situasjon med kommunikativ overflod. Dette kan også ses på som et mediemarked med høy konkurranse hvor ingen eiere har dominerende markedsrett. Mange eiere fører til at det blir mange kilder. I denne beskrivelsen ligger det også to argumenter mot spesifikke eierreguleringer. Det første argumentet går ut på at den generelle konkurranselovreguleringen er tilstrekkelig også på medieområdet. Konkurransen vil lede til at markedet fører til at også store medieselskap gir et godt tilbud til publikum, og reguleringen vil sørge for at det ikke blir for dominerende aktører (Baker, 2007:88). Det andre argumentet hevder at Internett eliminerer enhver grunn til å protestere mot mediekonsentrasjon, fordi det er få eller svært lave etableringshindre, eller som vi har referert til tidligere, det er ikke knapphet på kommunikasjon, men overflod som preger mediebildet. I denne situasjonen framstår eierrestriksjoner som unødvendige.

Det andre hovedargumentet om at eierregulering hindrer nødvendig konsolidering og er negativt for innovasjon, peker på at konsentrasjon, integrasjon og konsolidering legger til rette for økonomisk sterke medieaktører. I en situasjon preget av mediemarkeder i endring, økonomisk usikkerhet og fallende konjunkturer, er det sentralt å ha profesjonelle og sterke eiere. Det sikres ved å oppheve restriksjonene og sikre muligheter for å utnytte stordriftsfordeler, rasjonalisere produksjonen, og utvikle nye og lønnsomme produkter og tjenester.

I den medievitenskapelige forskningen finnes det mye diskusjon av de negative aspektene ved konsentrasjon, som vist over, men også funn som gir støtte til dette argumentet. For det første er det lite belegg for at industrielle eiere svekker mangfoldet og/eller griper inn i den redaksjonelle friheten. Det finnes mange former for medieeierskap, og eiere har ulike mål med sin virksomhet. Eiere er relativt sjelden enkeltpersoner, de er stiftelser, organisasjoner og aksjeselskaper med forskjellige mål for virksomheten. Picard (2005) og Djerf-Pierre og Weibull (2009) skiller mellom ulike typer av privat, institusjonelt og industrielt eierskap. Krumsvik (2011) skiller mellom tradisjonelle eiere med politiske mål, industrielle med langsiktige økonomiske mål, og finansielle med kortsiktige økonomiske mål. Han ser de tradisjonelle eierne som representanter for meningsmediene, først og fremst partipressen. Mens de tradisjonelle eierne hadde som mål å omsette eierskapet i politisk eller kulturell innflytelse, henter eiere med økonomiske mål sin inntjening ved å selge profesjonelle journalistiske produkter. De industrielle langsiktige eierne vil dermed ha en sterk interesse i å utvikle medieproduktene, mens de kortsiktige eierne vil ha større interesse i å realisere raske gevinster. Samtidig med at eierskapet er blitt profesjonalisert har journalistikken utviklet en sterkere profesjonsideologi, og dermed også bidratt til å svekke den direkte sammenhengen. Over tid har eierskapets innflytelse over journalistikken blitt mindre, ettersom de siste tiårenes *profesjonaliseringsprosesser* har endret både eierskap og journalistikken. Både tradisjonelle eiere, i form av familiebedrifter, profesjonelle, børsnoterte medieselskaper og mer kortsiktige, finansielle eiere opererer på "en armlengdes avstand" til redaksjonene, jfr. diskusjonen ovenfor om de institusjonelle og profesjonsetiske barrierene mot eierinnflytelse.

Baker trekker fram journalistisk kvalitet som en sannsynlig konsekvens av spredning av eierskap, fordi den gjennomsnittlige medieeieren er mer interessert i å tilby journalistikk av god kvalitet enn å øke fortjenesten (Baker 2007; Baker 2009). Av sammenhengen framgår det at dette er like mye et argument for at konserneierskap kan påvirke journalistikken negativt ved at ressurser trekkes ut av innholdsproduksjonen, et argument som er i slekt med samordningsdiskusjonen ovenfor. Picard og Weezel (2008) peker imidlertid på at det finnes få eller ingen indikasjoner på at bestemte typer eierskap er bedre enn andre verken

når det gjelder journalistisk kvalitet i forhold til andre mål. Lignende funn rapporteres av Djerf-Pierre og Weibull (2009) som har undersøkt lederskap i aviser. Helt forskjellig eierskap og lederskap kan lede til vellykkede og lønnsomme mediebedrifter og journalistiske produkter.

Forskning tyder også på at også økt konsentrasjon kan gi mer kostnadseffektive bedrifter, mer differensierte produkter og mer innovasjon (Doyle 2002:1). Krumsvik m.fl. (under publisering) finner for eksempel en klar sammenheng mellom eierskap og innovasjon i en studie av norske avislederes strategier for å utnytte Ipad-plattformen som ble lansert i 2010. Undersøkelsen viste at aviser eid av en mediegruppe var klart mer innovative på dette området enn aviser som hadde andre typer eiere. Disse forskjellene ble forklart både i at mediegruppene hadde økonomiske og intellektuelle ressurser nok til å utvikle felles løsninger som kunne tilbys alle gruppens aviser, og til å ta risikoen med å gjøre det. I tillegg er det rimelig å tro at eierne av mediegrupper har tilstrekkelig avstand til markedet og dermed kapasitet til å foreta langsiktige, strategiske avveininger enn eiere som sitter nærmere avisenes kjernemarkeder. Det er ikke gitt at dette funnet kan generaliseres til andre situasjoner, men dersom det holder over tid, er det rimelig å tro at medier som er eid av mediegrupper kan ha bedre muligheter enn medier som ikke har slike eiere til å ta i bruk og finne forretningsmodeller for nye medieprodukter og tjenester.

I tillegg til å peke på forskning som støtter positive effekter av konsentrasjon, er det rimelig å gjenta at det finnes få eksempler på at konsentrert eierskap har direkte negative effekter. Vi har pekt på potensielle effekter ovenfor, og det er gjennom årene framsatt mange spådommer. Det er ingen tvil om at det norske markedet er blitt mer konsentrert, mer konkurranserettet, og at journalistikken på enkelte områder er blitt mer ensartet, men det er flere forskjellige drivkrefter bak denne utviklingen, blant dem journalistikkens profesjonalisering og autonomi. Program- og innholdsproduksjonen i de tradisjonelle mediene er også blitt mer forbrukerorientert og innrettet mot brukerdeltakelse. Aspekter ved dette ses i reality show som bruker "vanlige folk" som deltakere, åpningen for debatt, kommentarer og tilbakemeldinger etter nyhetsartikler og kommentarstoff i nettmedier,

lenking til sosiale medier og mange andre former for brukerinvolvering i innholdsproduksjonen. Mange av disse formene er blitt kritisert for at de fungerer dårlig og uansvarlig; at det ikke egentlig handler om økt ytringsfrihet og å gi brukerne tilgang og ytringsmuligheter, heller om å hente billig arbeidskraft og fylle nettsider med innhold, men det er likevel ingen tvil om at mediene er blitt mer tilgjengelige for folk flest enn for noen tiår siden. Disse elementene hører også med i diskusjonen om eierskap, mangfold og ytringsfrihet.

4.3 Mangfold med andre virkemidler?

Som pekt på ovenfor, kan Eierskapsloven betraktes som et av flere virkemidler for å skape en åpen og mangfoldig offentlighet. Andre virkemidler ligger blant annet i mediestøtten, inntil nylig kalt pressestøtten og allmennkringkastingsreguleringen. Vi skal kort se på begge.

4.3.1 Mediestøtte og allmennkringkasting

Pressestøtten (fra 2010 kalt mediestøtte) ble innført i 1968 og hadde som sitt hovedformål den gang å sikre en mangfoldig dagspresse, den gang definert som å sikre aviskonkurranse mellom aviser med ulikt politisk grunnsyn. Produksjonsstøtten har i hovedsak vært rettet mot de "økonomisk vanskeligstilte avisene", altså de som ikke har hatt ledende posisjon i den lokale aviskonkurransen. Fritaket for merverdiavgift har omfattet alle papiraviser. Det opprinnelige formålet med pressestøtten er imidlertid i mindre grad oppfylt. Det har vært en sterk nedgang i antall steder med lokal aviskonkurranse og de få stedene der det fremdeles eksisterer utenom Oslo, er nr 2-avisen sterkt utsatt. Samtidig med at pressestøtten ble innført, startet for alvor avviklingen av partipressen, noe som dermed svekket betydningen av dette målet. I samme periode begynte også veksten i lokalaviser, startet på steder der det ikke tidligere hadde vært aviser, ofte uten partipolitisk tilhørighet, men med en publisistisk ambisjon om å rapportere lokale nyheter fra et større eller mindre geografisk område. I starten falt disse lokalavisene utenfor pressestøttesystemet fordi de som oftest var monopolaviser på sitt utgiversted. Pressestøtten og dens formål er blitt revidert en rekke ganger, og etter hvert ble de små lokalavisene, når de hadde vist et visst markedspotensiale, også mottakere av støtte på visse vilkår. I tillegg er samiske og andre minoritetspublikasjoner

inkludert i ordningen på egne og ulike vilkår. Det kan hevdes at med strukturendringene i avismarkedet, bortfall av partiavisene og inkludering av lokal- og minoritetsavisene, ble mediestøttens formål omdefinert fra å være rettet mot politisk til kulturelt mangfold (Skogerbø 1997). Dette ble forsterket ved at enkelte dagsaviser, fem i 2011, er klassifiserte som riksdekkende meningsbærende aviser og har en egen sats. De representerer ulikt grunnsyn, ulikt eierskap, og retter seg mot ulike interessegrupper i samfunnet samt at de alle har en relativt svak konkurranseposisjon.

Spørsmålet som kan stilles her er om mediestøtten er et alternativ til eierskapsregulering, ettersom den også er rettet inn mot å ivareta mangfoldet. Mediestøtteutvalget gikk grundig gjennom virkningene av pressestøttes ulike støtteformer i i NOU 2010: 14, og konkluderte samlet med at støtten har vært medvirkende til å opprettholde et stort antall avistitler og høy avislesing (Slettholm 2010). Vi skal ikke kommentere forslagene fra mediestøtteutvalget utover det som er tatt med i kapittel 2, men peke på at det ligger i begge forslagene å gjøre mediestøtten mer teknologiavhengig, selv om innholdet i forslagene på andre måter er ulikt. Vi kan uansett konkludere med at mediestøtte/pressestøtten både i dagens form og en ukjent framtidig form, vil bidra til mangfold ved å støtte mange og varierte medier, slik det kommer fram i analysene som Mediestøtteutvalget gjennomførte.

Pressestøtten har imidlertid hatt liten betydning for eierskap, konsentrasjon og strukturendringene i avismarkedet. Den vil sannsynligvis heller ikke hindre framtidig avisdød, og vil ikke ha innvirkning på eierskap. Derfor er mediestøtteordningen heller ikke egnet til å forebygge eventuelle risiki som ligger i at få eiere får kontroll over store deler av mediemarkedet, og dermed utgjør en potensiell trussel mot ytringsfriheten, slik blant andre Baker og Doyle advarte sterkt mot. Det er vanskelig å avgjøre om dette er en reell trussel, gitt de relativt sterke institusjonelle barrierene for å sikre redaksjonell frihet som er lagt inn i det norske systemet. Mediestøtten er imidlertid utsatt for politiske svingninger og skiftende konjunkturer, slik den er utformet i dag.

Det andre virkemidlet som skal sikre mangfold, ligger i kringkastingspolitikken, der NRK er definert som allmennkringkaster som har rett til å sende og skal være statlig eid. I tillegg har

TV2 avtale med staten om å ivareta allmennkringkasting, og Radio Norge og P4 konsesjoner som allmennkringkastere. Disse hybridordningene sørger også for et programtilbud innrettet mot ulike publikumsgrupper. De sist tiårene har det vært mange studier og mye politisk debatt om allmennkringkastingens innhold, finansiering og legitimitet. Til tross for mange påstander om det motsatte, har oppslutningen om allmennkringkastingen har vært oppsiktvekkende stabil (Syvertsen 2008). Allmennkringkastingsinstitusjonene, både NRK og de kommersielle, hybride kanalene har hatt suksess på mange fronter og er blitt sentrale bestanddeler både i medielandskapet og som del av de mediepolitiske virkemidlene for å realisere mangfold. Syvertsen poengterer, i likhet med Freedman m. fl. (2008) som ble sitert i kapittel 2, at allmennkringkastingens økte legitimitet også bør ses på som et resultat av at mediepolitikken har hatt en selvstendig og viktig betydning for å forme institusjonene.

4.4 Oppsummering

Dette kapitlet har drøftet fordeler og ulemper av eierskapsregulering ut fra teoretiske resonnementer og empiriske forskningsresultater knyttet til ytringsfrihet og mangfold. Vi har pekt på ulike trekk ved medieutviklingen, og i tillegg vurdert mediestøtte som et alternativ til eierskapsregulering.

5 Konklusjoner

Utredningen har gitt en gjennomgang av teori og sentrale funn i forskningen av medieeierskap og begrunnelser for regulering. Oppdraget hadde fire elementer, og utredningen er derfor oppsummert som konklusjoner på disse fire punktene.

5.1 Potensielle effekter ved eierskapsregulering

Hovedkonklusjonen på dette punktet er at fortsatt eierskapsregulering vil ha en strukturerende effekt på mediemarkedene. Gitt at grensene for inngrep fremdeles vil ligge på 30 % vil reguleringen sikre, men ikke avgrense til, at det er minst tre aktører i de største markedene. Økes maksimalgrensene for inngripen er det trolig at de største eiergruppene ekspanderer i forhold til dette, i tråd med de strategier de største aktørene har hatt til nå. Fortsatt eierskapsregulering vil ikke hindre utenlandske oppkjøp, eller hindre strukturendring på andre måter. Det har vært hevdet at eierskapsreguleringen bidrar til å øke det utenlandske eierskapet i norske medier fordi det hindrer de største norske eierne i bli større. Ut fra de største eiernes strategier de siste årene, kan det se ut som at dette er tilfelle. Hvorvidt nasjonalt eierskap er et mål i mediepolitikken har ikke vært tema for denne utredningen, og eierskapsreguleringene er verken rettet mot å fremme eller hemme eiere med ulik nasjonalitet. Etter EØS-avtalens ikrafttreden i 1995, er diskriminering på nasjonalt grunnlag uansett ikke lovlig. Det er rimelig å tro at internasjonale medieaktører kan bli mer interessert i norske medier, gitt både at norske forbrukere bruker mer penger på medier enn noen gang før, at ny teknologi tas i bruk og byttes ut raskt og at krisetegnene er færre i Norge enn internasjonalt. Med eierskapsregulering vil heller ikke en enkelt utenlandsk eier kunne kontrollere mer enn 30 prosent av markedene.

Økonomien i mediene har svingt de siste årene, både i forhold til konjunktursvingninger og endringer i medieforbruket, og dette vil fortsatt ha innvirkning med eller uten spesifikk e regulering. Medier med svak økonomi vil ha problemer enten de er eid av mediegrupper eller er uavhengige. Presse-/mediestøtte ble ikke sett som et alternativ til eierregulering i forhold til målet om ytringsfrihet, ettersom dette virkemidlet ikke forebygger potensiell

maktkonsentrasjon i form av eierskap. Mediestøtten vil imidlertid bidra til å beholde flere medietitler.

Dersom særreglene oppheves må det forventes økt mediekonsentrasjon og økt krysseierskap, i tråd med den utviklingen vi så før Eierskapsloven trådte i kraft, og i tråd med de strategier og ønsker for sin egen posisjon som de største kjente medieaktørene har tilkjennegitt. Utredningen tok utgangspunkt i at mediesituasjonen i dag kan beskrives ut fra begrepet kommunikativ overflod. Forskningen viser at dette er en situasjon med motstridende tendenser, der blant annet de etablerte medienes posisjon er sterk, både i form av politisk legitimitet, markedsposisjon og publikumsoppslutning. Dette viser blant annet diskusjonen av det vi har kalt mediehierarkisering, som også kan knyttes til et annet kjent funn både fra medie- og annen kommunikasjonsforskning: Nemlig at disse medieaktørene har strategiske fordeler av å være etablerte på markedet, og er en posisjon som kan utnyttes i en lang periode (Syvertsen 2008). Det betyr også at de markedene som er aktuelle for en eventuell regulering, vil være de samme som før.

5.2 Fordeler og ulemper med regulering sett i et medievitenskapelig perspektiv

Hovedkonklusjonene angående fordeler og ulemper med eierskapsregulering forholder seg til at vi anlegger et institusjonelt perspektiv på forståelsen av medienes roller i samfunnet. Mediene er ikke bare bedrifter, de er også samfunnsinstitusjoner med oppgaver og roller knyttet til sentrale demokratiske verdier. Av den grunn er medievirksomhet også regulert i forhold til demokratiske verdier som ytringsfrihet og pluralisme og i forhold til kulturpolitiske mål som mangfold og allsidighet i tilbudet. Det betyr i praksis at det er for snevert å bruke et enkelt markeds- eller forbrukerperspektiv på mediene.

Fordelene med eierskapsregulering ligger hovedsakelig at den sprer makt over mediene på flere grupperinger og dermed sikrer en viss maktfordeling og en viss for demokratisk kontroll med strukturen i markedet. Hva som er det optimale antall eiergrupper, er vanskelig å si, men eksempler fra regioner der det er medier med uavhengige eiere i konkurranse med

medier eid av større grupper, tyder på at både mangfold og det offentlige ordskiftet påvirkes positivt av at det er flere eiere, og at minst tre eiergrupper bør være representert i de nasjonale markedene. Indirekte kan mediegruppeeierskap gi mer like medier, fordi det er så sterke insentiver for å gjenbruke og redistribuere innhold både mellom medier på ulike plattformer og mellom medier publisert på ulike steder.

Ulempene med medieeierskapsregulering er i hovedsak knyttet til at de største mediegruppene ikke får ekspandert og konsolidert egen virksomhet i forhold til strategiske mål i hjemmemarkedet. Det betyr at lønnsomhet og innovasjon kan bli mindre enn i et marked uten særregler for eierskap. Reguleringen vil også forsinke prosesser i forhold til oppkjøp, fusjoner og lignende.

5.3 Eierskapsregulering av elektroniske nettmedier?

Selv om det har vært hevdet at nettet ikke lar seg kontrollere, er det også her økende konsentrasjon av makt. De største norske medieaktørene eier også de største norske nettstedene. Likevel er konklusjonen at det ikke er behov for eierregulering av nettmedier. Hovedgrunnen er at forbruket av slike medier er ustabil, brukerne flytter seg forholdsvis raskt mellom ulike tjenester, og det er usikkert hvordan markedet utvikler seg.

5.4 Betydningen av vertikal integrasjon i mediemarkedet.

NRK og Telenor er blant de medieaktørene som er sterkest vertikalt integrerte. Samtidig er dette aktører som er sterkt regulerte på hver sine kjerneområder. Utover dette har vertikal integrasjon mindre betydning og det er vanskelig å se at det bør utløse eierskapsregulering.

6 Referanser

- Allern, S. (2001). Flokkdyr på Løvebakken: søkelys på Stortingets presselosje og politikken medierammer. Oslo, Pax.
- Allern, S. and E. Pollack (2009). Skandalenes markeds plass: politikk, moral og mediedrev. Bergen, Fagbokforl.
- Armijo, E. (2009). "Media ownership regulation: A comparative perspective." Georgia Journal of International and Comparative Law **37**(3): 422-468.
- Bagdikian, B. H. (2004). The new media monopoly. Boston, Beacon Press.
- Baker, C. E. (2007). Media Concentration and Democracy. Why Ownership Matters. New York, Cambridge University Press.
- Baker, C. E. (2009). "Viewpoint Diversity and Media Ownership." Federal Communications Law Review **61**: 651-672.
- Bastiansen, H. G. and H. F. Dahl (2008). Norsk mediehistorie. Oslo, Universitetsforl.
- Bergan, H. O. (2011). Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag : rapport for utvalg oppnevnt av Kulturdepartementet 17. juli 2009 : avgitt 15. juni 2011. Oslo, Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Buckley, M. (2008). "Two principles of Broadcast Media Ownership for a Democratic Society." Journal of Business Ethics **82**: 821-834.
- Claes, D. H. and P. K. Mydske, Eds. (2011). Forretning eller fordeling?: reform av offentlige nettverkstjenester. Oslo, Universitetsforlaget.
- Djerf-Pierre, M. and L. Weibull, Eds. (2009). Ledarskap i framgångsrika tidningsföretag. En studie av tidningsledarna på Borås Tidning, Nya Wermlands-Tidningen, Sundsvall Tidning, Barometern og Jönköpingsposten under 180 år. Göteborg, Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Doyle, G. (2002). Media ownership: the economics and politics of convergence and concentration in the UK and European media. London, SAGE.
- EconPöyry (2011). Faktisk analyse - vertikal integrasjon i mediemarkedet. Econ-rapport. Oslo, Econ Pöyry.
- Eide, M. (2011). Hva er journalistikk. Oslo, Universitetsforl.
- Erdal, I. J. (2010). Hvor kommer nyhetene fra? Nyhetsflyt mellom papiraviser, kringkasting og nettmedier. Rapport avgitt til Mediestøtteutvalget. Høgskulen i Volda.
- Freedman, D., A. Henten, et al. (2008). The Impact of the Internet on Media Policy, Regulation and Copyright Law. The Internet and the Mass Media. L. Küng, R. G. Picard and R. Towse. London, Sage.
- Gentzkow, M. and J. M. Shapiro (2008). "Competition and Truth in the Market for News." Journal of Economic Perspectives **22**(2): 133-154.
- Hallin, D. C. and P. Mancini (2004). Comparing media systems: three models of media and politics. Cambridge, Cambridge University Press.
- Herman, E. S. and R. W. McChesney (1997). The global media: the new missionaries of corporate capitalism. London, Cassell.
- Hindman, M. (2009). The myth of digital democracy. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Hjarvard, S. (2008). "The Mediatization of Society. A Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change. ." Nordicom Review **30**(4): 105-134.
- Høyer, R. (1999). "Eierskapsloven - en kostbar papirtiger." Norsk medietidsskrift(2): 7-20.

- Karlsen, R. and E. Skogerbø (2010). Centralized Campaign Communication. Candidate Campaign Focus and Communicative Platforms in the Norwegian 2009 Election Campaign. 3rd European Communication Conference - ECREA. Hamburg.
- Karppinen, K. (2009). "Rethinking media pluralism and communicative abundance." Observatorio (OBS*) Journal, 11 3(4).
- Kind, H. J. and L. Sjørgard (2011). Samfunnsøkonomisk analyse - regulering av mediemarkedene. Bergen, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges handelshøyskole.
- Krumsvik, A. H. (2011). Medienes privilegier - en innføring i mediepolitikk. Kristiansand, IJ-forlaget.
- Krumsvik, A. H., E. Skogerbø og Tanja Storsul (under publisering). "Size, Ownership, and Innovation in Newspapers." Submitted for review." International Journal of Communication.
- Küng, L., R. G. Picard, et al. (2008). The Internet and the mass media. London, Sage.
- Lichtenberg, J. (1990). Democracy and the mass media: a collection of essays. Cambridge, Cambridge University Press.
- Locke, J. (1991). A Letter Concerning Toleration: in focus. London, Routledge.
- Lund, A. B. (2000). Først med det sidste - En nyhedsuge i Danmark. Århus, Ajour.
- Mill, J. S. (1986). On Liberty. Harmondsworth, Penguin Classics.
- Milton, J. (1990). Complete English Poems, Of Education, Areopagitica. London, J.M.Dent & Sons Ltd.
- Negroponce, N. (1996). Being digital. London, Hodder and Stoughton.
- Papandrea, F. (2006). "Media Diversity and Cross-Media Regulation." Prometheus 24(3): 301-322.
- Picard, R. G. (2008). Media economics, content and diversity. Primary results from a Finnish study. The Price of Plurality. Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age. T. Gardam and D. A. L. Levy. Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford.
- Picard, R. G. and A. v. Weezel (2008). "Capital and Control: Consequences of different forms of newspaper ownership." International Journal on Media Management 10: 22-31.
- Rice, R. E., Ed. (2008). Media ownership: research and regulation. Cresskill, N.J., Hampton Press.
- Roppen, J. (2003). Orklase lange revolusjon: konsern, redaktører og journalistikk i Orkla medias norske aviser 1985-2000. nr 56, Instituttet.
- Roppen, J. and S. Allern (2010). Journalistikkens samfunnsoppdrag. Kristiansand, IJ-forlaget.
- Shirky, C. (2008). Here comes everybody: the power of organizing without organizations. New York, Penguin.
- Skogerbø, E. (1996). Privatising the Public Interest: Conflicts and Compromises in Norwegian Media Politics 1980-1993, Universitetet i Oslo, Institutt for medier og kommunikasjon.
- Skogerbø, E. (1997). "The Press Subsidy System in Norway. Controversial Past - Unpredictable Future?" European Journal of Communication 12(1): 99-118.
- Skogerbø, E. (2011). Telesektoren – teknologisk revolusjon, regulatorisk kapitulasjon? Forretning eller fordeling? Reform av offentlig nettverkstjenester, Universitetsforlaget.
- Skogerbø, E. and M. Winsvold (2011). "Audiences on the move? Use and assessment of local print and online newspapers." European Journal of Communication 26(3): 214-229.
- Slettholm, Y. (2010). Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt - en moderne mediestøtte: utredning fra et utvalg oppnevnt av Kulturdepartementet den 19. oktober 2009 ; avgitt 16. desember 2010. Oslo, Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Syvertsen, T. (1992). Public Television in Transition: A Comparative and Historical analysis of the BBC and the NRK. Levende bilder Oslo. 5/92.
- Syvertsen, T. (2004). Eierskapstilsynet: en studie av medieregulering i praksis. Forskning i mediepolitikk: mediepolitisk forskning. Århus, Modtryk: S. 115-144.
- Syvertsen, T. (2004). Mediemangfold: styring av mediene i et globalisert marked. Kristiansand, IJ-forl.

- Syvertsen, T. (2008). "Allmennkringkastingen i krise - NOT!" Norsk medietidsskrift **15**(3): 2011-2235.
- Trappel, J., H. Nieminen, et al. (2011). The Media for Democracy Monitor. A Cross National Study of Leading News Media. Göteborg, Nordicom.
- Van Cuilenburg, J. (1998). Diversity Revisited: Towards a critical rational model of media diversity. The Media in Question. K. Brants, J. Hermes and L. Van Zoonen. London, Sage.
- Wurff, R. v. d. (2008). The Impact of the Internet on Media Content. The Internet and the Mass Media. L. Küng, R. G. Picard and R. Towse. London, Sage.
- Østbye, H. (2004). Eierkonsentrasjon og eierskapsregulering i Norge. Forskning i mediepolitikk: mediepolitisk forskning. Århus, Modtryk: S. 111-118.