NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1995:3

Mangfold i media

Om eierkonsentrasjon i massemedia

Utredning fra Eierskapsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 1993.

Avgitt til Kulturdepartementet 21. februar 1995

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKKNING

OSLO 1995

Til Kulturdepartementet

Eierskapsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 29. oktober 1993. Utvalget leverer med dette utredningen og anser arbeidet for avsluttet.

Oslo, 21. februar 1995

Vigdis Moe Skarstein leder
Tor Axelsen
Vigdis M. Bendiktsen
Audun Heskestad
Odd Arne W. Joø
Linda Kjerstad
Halvor Stenstadvold
Mona Søyland
Eivind Thomsen
Egil Petter Stræte

KAPITTEL 1

Sammendrag

1.1 UTVALGETS FORSLAG

Egen medielov

Utvalget foreslår en ny medielov som setter *begrensninger* for hvor mye en aktør kan eie innen meningsbærende mediegrupper, gir bestemmelser om *redaksjonell frihet* i massemedia og som fastsetter *plikt til offentliggjøring* av og *rett til innsyn* i hvem som eier medievirksomheter.

Sikre ytringsfrihet

Utvalget foreslår at lovens formål skal være å sikre ytringsfrihet, redaksjonell frihet i massemedia og et allsidig medietilbud.

Lovfeste eierbegrensninger

Utvalget foreslår at det skal lovfestes eierbegrensninger innenfor kringkasting og begrensninger for hvor store andeler av opplag i dagspressen en aktør kan kontrollere. Utvalgets flertall, fem medlemmer, foreslår at ingen kan eie mer enn 30 prosent av det nasjonale avisopplaget. Mindretallet, fire medlemmer, setter denne grensen til 50 prosent. Hele utvalget foreslår eierreguleringer for radio og fjernsyn. Flertallet, alle unntatt en, foreslår at ingen kan eie mer enn 1/3 av andelene i et nasjonalt radio og/eller fjernsynsselskap. Et samlet utvalg foreslår at ingen kan eie mer enn 30 prosent av det nasjonale nærkringkastingsmarkedet for henholdsvis lokalfjernsyn og nærradio. Bortsett fra en bestemmelse om at dominerende eiere innen dagspressen ikke kan eie aksjer hos hverandre, vil utvalgets flertall ikke ha begrensninger på adgangen til krysseierskap.

Felles for alle mediegrupper har utvalget i reguleringsforslagene tatt utgangspunkt i begrepet *aktør*, som i hovedtrekk er definert som et konsern med dets eiere. Det innebærer at det er likegyldig hvilken del av konsernet som eier medievirksomheten – eieren er den samme uansett.

Lovfeste redaksjonell frihet

Utvalget foreslår å lovfeste et prinsipp om redaksjonell frihet i alle medievirksomheter innen dagspresse, ukepresse, tidsskrifter, fagpresse, forlag og kringkasting. Redaksjonell frihet innebærer et redaksjonelt ansvar og vern. Bestemmelsen om redaksjonelt ansvar i straffeloven bør legges inn i medieloven. Utvalget foreslår at det skal lovfestes at partene ved ansettelse av en redaktør forplikter seg til å følge intensjonene i Redaktørplakaten. Utvalget mener at lovfesting av redaksjonell frihet kan forebygge eventuelle uheldige utslag av eierkonsentrasjon.

Sikre innsyn

Utvalget foreslår at det skal lovfestes at alle medievirksomheter skal informere aktivt om eierforholdene. Dette skal for det første skje ved en kontinuerlig offentliggjøring av de fem største aksjonærene/andelshaverne, for eksempel med en fast rubrikk i alle utgaver av trykte medier og rulletekst i kringkasting. For det andre skal

selskapet offentliggjøre (flagge) når en aktør får kontroll over henholdsvis 10, 25, 50 og 75 prosent av aksjene eller andelene i virksomheten. For det tredje skal fullstendig informasjon om eierforholdene i medievirksomhetene være lett tilgjengelig for alle.

En slik bestemmelse vil gjøre det lettere å skaffe seg oversikt over endringer i eierforhold. Generell innsikt i eierforholdene kan forebygge uheldige utslag hvis det i framtiden skulle skje overtramp fra eierne mot den redaksjonelle friheten.

Dagspresse

Et flertall på fem medlemmer i utvalget foreslår at ingen aktør ved erverv eller nyetableringer kan eie aviser som til sammen utgjør over 30 prosent av et gjennomsnittlig nasjonalt dagsopplag av avisene. Mindretallet på fire ønsker en øvre grense på 50 prosent. Et mindretall på en ønsker en egen regulering for aviser med opplag mellom 5.000 og 150.000 eksemplarer.

Kringkasting

Utvalgets flertall foreslår en lovfesting av dagens konsesjonsvilkår om begrensninger på en tredel av eierandelene i riksdekkende radio- og fjernsynsselskaper. Etter utvalgets mening bør det åpnes for at norske fjernsynsselskap med konsesjon kan heleie en tilleggskanal. Mindretallet, ett medlem, ønsker en strengere begrensning på eierandeler.

Nærkringkasting

Et enstemmig utvalg foreslår at dagens eierbegrensninger i nærkringkasting oppheves og erstattes med nye bestemmelser som bygger på følgende prinsipper:

- ingen enkelt aktør kan kontrollere mer enn 30 prosent av det totale nærkringkastingsmarkedet på nasjonalt plan, for henholdsvis lokalfjernsyn og nærradio, målt i lytter- eller seerpotensial
- ingen enkelt aktør kan disponere mer enn en frekvens pr. konsesjonsområde
- en avis kan ikke ha bestemmende innflytelse i mer enn ett av de lokale kringkastingsmedia, der det bare finnes en frekvens tilgjengelig for henholdsvis lokalfjernsyn og nærradio.

Krysseierskap

Utvalgets flertall foreslår at dominerende aktører innen dagspressen ikke kan ha andeler hos hverandre. Mindretallet på ett medlem foreslår at aktørene til en viss grad kan eie hos hverandre.

Ut fra behovet for å sikre norske aktørers omstillingsevne, blant annet i konkurranse med utenlandske eiere, foreslår utvalgets flertall at det ikke innføres begrensninger i krysseierskap mellom mediegrupper eller mellom media og andre næringssektorer. Flertallet mener at begrensninger i den enkelte mediegruppe, lovfesting av redaksjonell frihet og innsyn i eierskap, er tilstrekkelig for å ivareta ytringsmangfoldet. Et mindretall på ett medlem foreslår begrensninger i krysseierskap mellom dagspresse og kringkasting.

Begrunnelse for regulering

Utvalget begrunner forslagene om regulering i behovet for en maktbalanse. Utvalget har ikke grunnlag for å si at den økte eierkonsentrasjonen til nå har ført til svek-

kelse av den redaksjonelle friheten eller til redusert meningsmangfold. Utvalget ser imidlertid at internasjonale strukturendringer kan føre til at norske tradisjoner på dette området kan svekkes, og vil forebygge at dette kan skje ved å sikre allsidighet i eierskap.

Utvalget ser klart at hensynet til kapitaltilgang og norske mediebedrifters konkurranseevne tilsier at eierbegrensningene ikke kan være for strenge. Utvalget deler seg i synet på hvor grensen bør gå. Et flertall av utvalget, alle unntatt ett medlem, begrunner sitt standpunkt om ikke å regulere krysseierskap i hensynet til behovet for kapitaltilgang og medienes konkurranseevne.

Allmennmedia

Når det gjelder å sikre allsidighet og mangfold står allmennmedia sentralt. Denne typen medier kan ikke utelukkende basere sin virksomhet på publikumsoppslutning, det vil si hva som til enhver tid er populært blant publikum, men påtar seg ansvaret for at også såkalt smale tekster og program når sitt publikum. Utvalget definerer både kringkasting, presse og forlag som allmennmedia. For utvalget framstår en styrking av allmennmedia gjennom stimuleringstiltak som et sentralt virkemiddel for å sikre ytringsfrihet og mangfold. Med utgangspunkt i mandatet blir det viktig for utvalget å understreke at offentlige støtteordninger i særlig grad bør vurderes rettet mot de media som påtar seg det særlige samfunnsansvaret som allmennmedium har.

Stimuleringstiltak

Et samstemt utvalg har derfor foreslått at en rekke stimuleringstiltak overfor media opprettholdes eller styrkes: Pressestøtten bør opprettholdes minst på dagens nivå, innkjøpsordningene for litteratur bør utvides til å omfatte faglitterære bøker, dagens støtteordninger for film- og fjernsynsproduksjoner bør føres videre, offentlig støtte til nærkringkastingsformål bør opprettholdes og fagutdanningen innen media bør styrkes. Utvalget har avdekket mangel på forskning og forskningskompetanse på de medieområder utvalget har hatt som mandat å vurdere. Utvalget foreslår derfor at medieforskningen bør styrkes. Utvalget mener at det ikke bør sås tvil om NRKs finansielle grunnlag.

Lovbestemt vern av ytringsfrihet

Utvalget mener det er grunn til å stille spørsmål ved om det lovbestemte vernet om ytringsfriheten i Norge er tilstrekkelig, og foreslår at dette utredes nærmere.

Områder hvor det ikke foreslås reguleringer

Utvalget foreslår ikke lovfesting av eierbegrensninger for forlag, ukepresse, film- og kinobransjen. Utvalget peker imidlertid på behovet for å følge utviklingen innen forlagsbransjen.

Utvalget peker her på konkurransemyndighetenes ansvar, og at Nærings- og energidepartementet i henhold til lov om erverv av næringsvirksomhet av 23.desember 1994 nr. 79 sender saker som behandles etter loven til fagdepartementene til uttalelse. Utvalget vil peke på at vurderingsgrunnlaget ved erverv i mediebedrifter (blant annet forlag) etter ervervsloven bør være de samme som i en eventuell ny medielov.

Teknologi

Utvalget peker spesielt på at den raske utviklingen innen datateknologi og telekommunikasjon dels skaper nye typer medier, og dels skaper endrede konkurranseforhold. Utvalget vil peke på at det kan oppstå nye typer massemedier som kan omgå eksisterende bestemmelser. Denne utviklingen bør observeres nøye.

Distribusjon

Utvalget har vurdert om det bør etableres særskilte regler eller lovgivning som sikrer at distribusjonsselskap opptrer slik at alle aktører får tilgang til distribusjon. Generelt mener utvalget at konkurranselovens § 3-10, som gir inngrepshjemmel mot nektelse av forretningsforbindelser, fordyring av distribusjon mv. kan nyttes. Når det gjelder spørsmålet om distribusjon i tilknytning til satellittbasert programoverføring av radio og fjernsyn, mener utvalget at det bør innføres en bestemmelse om åpen adgang til distribusjon på kommersielt grunnlag i selskaper som eies/drives av offentlig aktør.

Utenlandsk eierskap

Utvalget har sett spesielt på utenlandsk eierskap i media. For å sikre et allsidig medietilbud som også ivaretar norsk språk og kultur, mener utvalget at det i tillegg til et internasjonalt tilbud er viktig å ha et kvalitativt godt tilbud som i det vesentligste er basert på norsk redigering – både redaksjonelt og annonsemessig. Utvalget mener det bør vurderes om det skal stilles krav om norsk redaktør i sentrale allmennkringkastere.

Et samlet utvalg tar internasjonale avtaler som gitte rammevilkår, og legger til grunn at EØS-avtalen forbyr norske myndigheter enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet.

Det kan imidlertid gjøres gjeldende tvil om private rettssubjekter omfattes av EØS-avtalens diskrimineringsforbud. Spørsmålet er særlig relevant for adgangen til å opprettholde eller innføre diskriminerende omsetningsbegrensninger i de enkelte selskapers vedtekter.

1.2 KORT OPPSUMMERING AV DE ENKELTE KAPITLENE

I *"Utvalgets mandat og arbeidsopplegg"* i KAPITTEL 2 presenteres utvalgets mandat og en beskrivelse av utvalgets arbeidsopplegg. Utvalget fikk i oppdrag å kartlegge eierforholdene i norske medier og vurdere hvilke konsekvenser eierkonsentrasjon, krysseierskap og utenlandsk eierskap har for ytringsfriheten, den redaksjonelle friheten og hensynet til et variert medietilbud. Utvalget skulle vurdere behovet for offentlige reguleringstiltak som kan motvirke eventuelle uheldige konsekvenser av eierkonsentrasjon.

I *"Forutsetninger og definisjoner"* i KAPITTEL 3 drøftes de forutsetningene og rammene som ligger til grunn for utvalgets arbeid. Utvalget har tatt utgangspunkt i den norske mediepolitikken slik den er nedfelt i Stortingsmelding nr. 32 (1992-93), Media i tida. Utvalget drøfter her de begrep som er brukt i mandatet og som utvalget bygger sin argumentasjonsrekke på. Sentralt står begrepene: ytringsfrihet, redaksjonell frihet, variert medietilbud, eierkonsentrasjon, krysseierskap, integrasjon og utenlandsk eierskap.

I *"Medie- og eierskapsstruktur"* i KAPITTEL 4 gir utvalget en kort framstilling av hvordan medietilbudet og det økonomiske eierskapet i mediesektoren har utviklet seg de siste årene. Denne strukturbeskrivelsen omfatter hovedsakelig aviser,

ukepresse, bokbransjen, radio, fjernsyn, film, kino og videogram. Beskrivelsen begrenser seg til perioden etter 1980.

I *"Aktører i media"* i KAPITTEL 5 gis en kort beskrivelse av de største aktørene i norske medier og distribusjon av disse i dag: Aller, A-pressen, Aschehoug, Bonnier, Egmont, Gyldendal, Kinnevik, NRK, Orkla, Sanoma, SBS, Schibsted og Telenor. I vedlegg 8 gis det oversikt over av hvilke eierinteresser disse aktørene har i norske medier.

I *"Offentlig regulering og støtte"* i KAPITTEL 6 gis en gjennomgang av offentlige rammevilkår for mediesektoren. Med rammevilkår menes lovreguleringer og stimuleringstiltak av ulike slag. Utvalget slår fast at det i dag ikke finnes ordninger som direkte regulerer eierforholdene i norsk dagspresse, fagpresse, ukepresse eller bokforlag. Lov om kringkasting setter gjennom vilkår restriksjoner for eierskap i norske kringkastingselskap, og på grunn av begrenset frekvenskapasitet finnes konsesjonsordninger for privat kringkasting.

I *"Regulering i andre land"* i KAPITTEL 7 gis en oversikt over eierskapsreguleringer i Norden, noen andre vest-europeiske land og USA. De fleste land har regler som begrenser eierskap i media. Prinsippene for reguleringstiltakene er ulike fra land til land.

I *"Er konsentrasjonen i Norge stor og har den økt?"* i KAPITTEL 8 foretar utvalget en oppsummering og en vurdering av utviklingen av eierkonsentrasjon.

Utvalget slår fast at det er sterke variasjoner innenfor de ulike former for eierkonsentrasjon (eierkonsentrasjon i den enkelte mediegruppe, geografisk konsentrasjon, krysseierskap og utenlandsk eierskap). Utvalget konkluderer likevel med at konsentrasjonen i eierskap er relativt stor, og den er økende. Samtidig viser gjennomgangen av data at det kvantitative tilbudet på mediesektoren er stabilt, og har innenfor gitte mediegrupper, som for eksempel kringkasting, økt betraktelig. Det kvantitative mangfoldet sier i seg selv ikke noe direkte om økt mangfold i ytringer eller om endringer i forholdet til ytringsfriheten, men indirekte innebærer det et potensial for mangfold.

I *"Utvalgets vurderinger og forslag til tiltak"* i KAPITTEL 9 gir utvalget en begrunnelse for forslagene til regulerings- og stimuleringstiltak. Forslagene er gjengitt i begynnelsen av sammendraget.

I *"Medielov"* i KAPITTEL 10 foreslår utvalget at det innføres en ny medielov som bør bli en sektorlov for media. Lovens formål må være å sikre ytringsfrihet, redaksjonell frihet i massemedia og et allsidig medietilbud. Utvalget foreslår at straffelovens paragrafer om redaktøransvar og ytringsfrihet samt de sentrale deler av kringkastingsloven inkorporeres i den nye medieloven.

I *"Økonomiske og administrative konsekvenser"* i KAPITTEL 11 gir utvalget en oversikt over forslagenes økonomiske og administrative konsekvenser. Oversikten omfatter både offentlig og privat sektor. Utvalget vil peke på at enkelte av forslagene kan innebære at aktører må selge seg ned for å komme under de øvre grensene som er foreslått for regulering. Utvalget mener loven må forvaltes av Kulturdepartementet eller et organ som er underlagt dette departementets instruksjonsmyndighet.

1.3 SUMMARY IN ENGLISH

1.3.1 The Committee's work

The Ownership Committee was appointed by the Norwegian Government on 29 October 1993 and given the following mandate:

1. To give a survey of the development of ownership in Norwegian media during the recent years, both as to geographical concentration, owners-

hip concentration within individual media groups, and cross-ownership between different media groups;
2. To evaluate the consequences of ownership concentration, cross-ownership and foreign ownership for the freedom of speech, editorial freedom, and the preservation of a differentiated media system;
3. To evaluate the need for governmental regulations to prevent possible undesirable consequences of ownership concentration and the increasing rate of cross-ownership;
4. To put forward proposals for possible regulative measures in order to prevent possible undesirable manifestations of the concentration tendencies, and safeguard freedom of speech, editorial freedom, and a diverse media;
5. To evaluate such measures in relation to existing national and international regulations;
6. To detail the financial and administrative consequences of the proposals.»

The Committee started its work in January 1994 and the present report was submitted in February 1995.

The Ownership Committee has been presided over by Ms. Vigdis Moe Skarstein, Director of Culture. The members of the Committee are Mr. Tor Axelsen, editor-in-chief, Ms. Vigdis M. Bendiktsen, journalist, Mr. Audun Heskestad, publisher, Mr. Odd Arne W. Joø, teacher, Ms. Linda Kjerstad, secondary school teacher, Mr. Halvor Stenstadvold, managing director, Ms. Mona Søyland, junior solicitor, and Mr. Eivind Thomsen, managing director. Mr. Egil Petter Stræte, ALLFORSK Trondheim, has been the Committee's secretary. The committee members have contributed to the written text.

1.3.2 The Committee's proposals

A separate media Act

The Committee proposes a new media Act which restricts individual parties' ownership of groups of opinion-bearing media which regulates *editorial freedom* in the mass media and and which establishes obligatory publication and availability of information on the ownership of the media.

Secure the freedom of speech

The Committee proposes that the objective of the Act should be to safeguard freedom of speech, editorial freedom, and a versatile media.

Establishment of legal restrictions on ownership

The Committee proposes legal regulation of ownership restrictions within broadcasting as well as restrictions on the proportion of the total national circulation of the daily press individual parties may control. The majority of the Committee, five members, propose that no individual party may own more than 30 % of the totalt national press circulation. The minority, four members, set the limit to 50 %. An undivided Committee proposes ownership restrictions within radio and television. The majority, with one dissenting vote, propose that no one can own more than 1/3 of the shares in a national radio and/or television company. An undivided Committee proposes that no individual party may own more than 30% of the national local

broadcasting market i.e. local TV and local radio. The majority does not propose restrictions on cross-ownership, apart from a provision prohibiting dominant owners within the daily press from owning dominant shares in each others' companiers.

The Committee employs the term *party* as a common denominator to desecribe ownership relations in the media as a whole in its regulation proposals. A party is defined as a group of companies including its owners, implying that is it is irrelevant which company within the group owns the media activity: the owner is considered to be the same.

Legal protection of editorial freedom

The Committee proposes to establish legal protection of the principle of editorial freedom in all media enterprises within the daily and weekly press, periodicals, specialist publications, publishing, and broadcasting. Editorial freedom involves editorial responsibility and protection. The provision of the General Civil Penal code establishing editorial responsibility should be included in the media law. The Committee proposes that the relevant parties when appointing an editor-in-chief, shall be obliged to adhere to the objectives of *Redaktørplakaten* (ethical rules of the press). The Committee believes that legal protection of editorial freedom may prevent possible undesirable effects of a concentration of ownership.

Access to information

The Committee proposes established by law that all media enterprises shall inform the public actively of their ownership structure. This duty shall, firstly, be performed by regular publication of the five largest shareholders, e.g. through an obligatory column in all editions of printed media and in the rolling titles of broadcasting media. Secondly, when a party obtains control over 10, 25, 50 and 75%, respectively, of an enterprise’s shares, this information shall be publicised by the enterprise. Thirdly, full information about the ownership structure of the media enterprises should be available to anyone.

Such a provision will make it easier to keep updated as to changes in ownership. General knowledge of the ownership structure may prevent undesirable effects of possible future infringements of the editorial freedom by of the owners.

The daily press

A majority of five members propose that no party, through acquisitions or founding of new papers, may own newspapers representing more than 30% of the average national daily circulation of copies. A minority of four propose an upper limit of 50%. One member proposes specific regulations for newspapers with a circulation of copies between 5,000 and 150,000 copies.

Broadcasting

A majority of the Committee propose that the present concession provisions which set a limit on ownership to one third of the shares of radio and television companies with nationwide coverage is established by law. It is the Committee's opinion that Norwegian television companies holding concession should be allowed to have sole ownership of a second channel. One member proposes more restrictive limitations on ownership.

Local broadcasting

An undivided Committee proposes that the present limitations on ownership in local broadcasting are repealed and replaced by new provisions built on the following principles:

- no single party may control more than 30% of the total local broadcasting market on national level, as measured by listener and viewer potential,
- no single party may control more than one frequency per concession area;
- no newspapers may hold a controlling interest in more than one of the local broadcasting media in areas where there is only one frequency available to local television and local, radio respectively.

Cross-ownership

The majority of the Committee propose that dominating parties within the daily press may not hold shares in each others' companies. A one member minority proposes that the parties, to a certain extent, should be allowed to hold shares in each others' companies.

Bearing in mind the need for Norwegian parties to adapt to new conditions i.a. in competition with foreign owners, the majority of the Committee propose that no restrictions on cross-ownership the between media groups or between media and other sectors of trade are introduced. The majority believe that restrictions within the individual media group, combined with legal protection of editorial freedom and access to ownership information, are sufficient to safeguard a diversity of expressions. A minority of one member proposes restrictions on cross-ownership between the daily press and broadcasting media.

The basis for regulations

The Committee bases its proposals for regulations on the principle of the balance of powers. The Committee has no indications to suggest that the increasing concentration of ownership, so far, has led to a weakening of editorial freedom or to a reduced diversity of opinions. The Committee does, however, have reason to believe that international structural changes may lead to a weakening of Norwegian traditions in this field, and wishes to prevent such a development by safeguarding diverse ownership structures.

The Committee realizes that the need for capital resources and the competitive ability of Norwegian media enterprises suggest that restrictions on ownership should not be overly rigorous. The Committee is, however, divided on the question where to set the limit. A majority of the Committee, exclusive of one member, base their negative position towards regulation of cross-ownership on the media's need for capital and the safeguarding of its competitive abilities.

Public service media

Public service media hold a key position as to the maintenance of versatility and diversity. These media may not exclusively base its profile on popular demand, i.e. what the public at any given time may want, but are also responsible for providing the public with «narrow» texts and programmes. The Committee, defining both the broadcasting media, the press and the publishing media as public service media, regards a strengthening of these media through support measures as a crucial means of guaranteeing freedom of speech and the diversity of the media. With reference to

its mandate, the Committee finds it important to stress that public support should specifically target media bearing public service responsibilities.

Support measures

An undivided Committee has therefore proposed that a number of support measures vis-à-vis the media are maintained or strengthened: The press subsidies should be maintained at least at the present level, the purchasing schemes for literature should be extended to comprise non-fiction; today's support to film and television productions should be maintained; governmental support for local broadcasting purposes should be upheld, and media education should be improved. The Committee has revealed a lack of research and research competence on the aspects of media covered by their mandate. The Committee therefore proposes that media research should be strengthened. No element of doubt should be cast as to the financial basis of NRK (The Corporation Norwegian Broadcasting).

Legal protection of freedom of speech

The Committee is not entirely convinced that the legal protection of the freedom of speech in Norway is satisfactory and suggests that this question be examined more closely.

Areas not covered by the Committee's proposals

The Committee does not propose legal regulation of ownership in the publishing sector, the weekly press, or in the film and cinema sector. The Committee does, however, point to the need follow to sarvey closely developments within the publishing sector.

The Committee would like to stress the responsibility of the competition authorities and, furthermore, that the Ministry of Industry and Energy, in accordance with the Act on acquisitions of Norwegian business undertakings, are obliged to submit cases treated under this law for the relevant ministries' opinion. The Committee also would like to empasize that the principles of evaluation pertaining to acquisitions of media enterprises (i.a. publishing companies), according to the said Act should correspond to those of the proposed media Act, and not to definite limits based on market dominance.

Technology

The Committee would in particular like to stress that the rapid development of data technology and telecommunications is partly creating new media and partly changing the competitive environment. The Committee would therefore like to point out that new kinds of mass media may evolve which are able to circumvent the present legislation. Hence, the technological development must be observed closely.

Distribution

The Committee has debated whether special rules or legislation should be introduced which regulate the practices of distribution companies and which guarantee all parties equal access to distribution services. In general, the Committee believes that the Competition Act, §3-10, which authorises intervention against refusals of commercial connections, increases of distribution costs, etc., may be employed in such cases. As to the question of distribution in connection with satellite based transmis-

sions of radio and television programmes it is the Committee's opinion that an open access provision guaranteeing distribution on a commercial basis, in companies owned/run by a publicly owned party, should be introduced.

Foreign ownership

The Committee has undertaken a particularily close assessment of foreign ownership of Norwegian media. In order to safeguard a diverse media, which at the same time strengthens Norwegian language and culture, the Committee finds it essential, in addition to the international supply, to uphold a qualitatively good supply based mainly on Norwegian editing, both as to editorial and advertising content. It is the Committee's opinion that the question whether key public broadcasters should be required to have Norwegian editors, should be considered.

An undivided Committee regards international agreements as a given framework, and bases its conclusion on the EEA-Agreements prohibition of preferential treatment on the basis of nationality.

Doubt may however be raised whether private legal subjects are encompassed by the prohibition against preferential treatment under the EEA-Agreement. This question is especially relevant as to whether the maintenance or establishment of discriminative restrictions on turnover in the statutes of individual companies are permissible.

1.3.3 Short summary of the individual chapters

In Chapter 2 the mandate of the Committee and a description of its working plan is quoted. The Committee was requested to survey the ownership structure of Norwegian media and to evaluate the consequences of ownership concentration, cross-ownership and foreign ownership on the freedom of speech, editorial freedom and the preservation of a diverse media supply. The Committee was requested to assess the need for governmental regulations preventing possible undesirable consequences of ownership concentration.

Chapter 3 discusses the basis and the bounds defining the environment of the Committee's work. The Committee’s point of departure is the Norwegian media policy, as detailed in St.meld. No. 32 (1992-93), *Media i tida,* (Media in our times). The Committee analyses the concepts which are employed in its mandate, and which form the premises for its discussion. Fundamental concepts include: freedom of speech, a diverse media supply, ownership concentration, cross-ownership, integration, and foreign ownership.

In Chapter 4 the Committee offers a short description of how the media spectrum and the financial ownership of the media have developed during the recent years. The structural description includes the daily press, the weekly press, the book-publishing business, radio, television, film, cinema and videograms. The description encompasses the period from 1980 to the present.

Chapter 5 gives a short description of the key operators within Norwegian media and media distribution: Aller, A-pressen, Aschehoug, Bonnier, Egmont, Gyldendal, Kinnevik, NRK, Orkla, Sanoma, SBS, Schibsted and Telenor. Appendix 8 gives a complete list of the owner interests of these operators.

Chapter 6 describes the public framework conditions of the media sector. By the term *framework conditions* are meant legal regulations and support measures of different kinds. The Committee establishes that, at present, no regulations exist which directly control the ownership structure of the Norwegian daily press, specialist press, weekly press, or publishing companies. The Broadcasting Act establishes,

through licensing requirements, restrictions on the ownership of Norwegian broadcasting companies and, due to a limited frequency capacity, concession requirements apply to private broadcasting.

Chapter 7 gives an outline of ownership regulations in Scandinavia, some other Western European countries, and the USA. Most countries have regulations which put restrictions on the ownership of media. The principles behind these measures vary from country to country.

In Chapter 8 the Committee summarizes and evaluates the development of ownership concentration.

The Committee establishes that significant variations are found within the different types of concentration (ownership concentration in the individual group of media, geographical concentration, cross-ownership, and foreign ownership). The Committee concludes, however, that there exists a relatively significant, and increasing ownership concentration. Simultaneously, its is demonstrated, by going through the data, that the quantitative supply provided by the media is stable and, within certain media groups e.g. broadcasting, is showing a considerable increase. The quantitative diversity does not necessarily directly entail improved freedom of expression or changes in the conditions determenining the level of the freedom of speech, although it does indirectly indicate variation through the sheer quantity's inherent potential for underlying diversity.

In Chapter 9 the Committee presents the rationale for its proposals for regulative and support measures. The proposals are quoted in the beginning of this summary.

In Chapter 10 the Committee proposes the establishment of a new media Act which should be a sector law for media. The objectives of this Act is to safeguard the freedom of speech, editorial freedom in the mass media, and a diverse media. The Committee proposes that certain sections of the Act on Broadcasting and the General Civil Penal Code's provisions concerning editorial responsibility and freedom of speech are incorporated in the new media Act.

In Chapter 11 the Committee presents an outline of financial and administrative consequences of its proposals. The outline encompasses both the public and the private sector. The Committee points out that some of the proposals may entail that some parties may be required to sell shares in order to conform with the limits proposed. The Committee concludes that the law should be administered by the Ministry of Culture Affairs or a body authorised by the Ministry to do so.

KAPITTEL 2

Utvalgets mandat og arbeidsopplegg

I Stortingsmelding nr. 32 (1992-93), Media i tida, foreslo Kulturdepartementet at det ville sette ned et utvalg for å se nærmere på konsentrasjonsprosessen i media generelt, med tanke på å vurdere behovet for tiltak som kan hindre at en eller noen få eiergrupperinger kontrollerer en for stor del av medietilbudet. Dette utvalget, Eierskapsutvalget, ble oppnevnt av Regjeringen 29. oktober 1993.

2.1 UTVALGETS MANDAT OG SAMMENSETNING

I kongelig resolusjon av 29. oktober 1993 gis utvalget følgende mandat:

1. Gi en oversikt over utviklingen i eierforholdene i norske medier de senere årene, både når det gjelder geografisk konsentrasjon, eierkonsentrasjon innenfor én mediegruppe og krysseierskap mellom ulike mediegrupper.
2. Vurdere hvilke konsekvenser eierkonsentrasjon og krysseierskap har for ytringsfriheten, den redaksjonelle frihet og hensynet til et variert medietilbud, samt konsekvensene av utenlandsk eierskap i denne forbindelse.
3. Vurdere behovet for offentlige reguleringstiltak som kan motvirke eventuelle uheldige konsekvenser av eierkonsentrasjon og økende grad av krysseierskap.
4. Fremme forslag til eventuelle reguleringstiltak som kan motvirke eventuelle uheldige utslag av konsentrasjonstendensene, og som trygger ytringsfriheten, den redaksjonelle frihet og allsidigheten i medietilbudet.
5. Vurdere slike tiltak i forhold til eksisterende nasjonalt og internasjonalt regelverk.
6. Utrede økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag.»

Utvalget ble bedt om å avgi utredningen innen 1. januar 1995. Arbeidet kom i gang i januar 1994 og ble levert i februar 1995.

Eierskapsutvalget har hatt følgende sammensetning:

1. Kulturdirektør Vigdis Moe Skarstein, Trondheim, leder.
2. Sjefredaktør Tor Axelsen, Oslo.
3. Journalist Vigdis M. Bendiktsen, Tromsø.
4. Forlagssjef Audun Heskestad, Rælingen.
5. Lærer Odd Arne W. Joø, Bærum.
6. Lektor Linda Kjerstad, Ålesund.
7. Administrerende direktør Halvor Stenstadvold, Bærum.
8. Advokatfullmektig Mona Søyland, Oslo.
9. Administrerende direktør Eivind Thomsen, Oslo.

Medlemmene i utvalget er personlig oppnevnt. Gjennom måten utvalget er sammensatt, er store aktører i mediesektoren representert.

Egil Petter Stræte, ALLFORSK Trondheim, har vært sekretær for utvalget.

2.2 UTVALGETS ARBEID

Utvalget har hatt 12 møter, hvorav de aller fleste har gått over to dager.

Utvalget har besøkt Belgia og Nederland, og hatt møter med EU-kommisjonen, ESA (EFTAs overvåkningsorgan), mediemyndigheter i Nederland og den nederlandske journalistforening.

I tilknytning til møtene har følgende personer holdt foredrag for utvalget: Redaktør/forsker Andreas Hompland, redaktør Thor Bjarne Bore, professor Jon Bing, professor Hans Fredrik Dahl, administrerende direktør Hasse Iwarsson og professor Helge Rønning.

Følgende har vært ansvarlige for utredninger som er utført for utvalget: Advokat Magnus Aarbakke, professor Rolf Høyer, professor Eivind Smith, advokat Gudmund Knudsen, og forskningsleder Sigurd Høst.

For øvrig har en rekke andre som arbeider i eller i tilknytning til mediesektoren bidratt med opplysninger og synspunkter.

Flere av utvalgets medlemmer har i løpet av denne perioden deltatt på seminarer og konferanser om ulike sider ved mediesektoren.

Utvalgets sekretær har vært i kontakt med sekretariatene for lignende utredninger som er under arbeid i Sverige og Danmark.

Tidsplanen har satt rammebetingelsene for hvor dypt utvalget har kunnet gå i sine undersøkelser. Arbeidet har i stor grad måttet basere seg på eksisterende undersøkelser. Manglende forskning på området er en begrensning.

Utvalgets medlemmer har bidratt til tekstskriving.

KAPITTEL 3

Forutsetninger og definisjoner

3.1 DEN NORSKE MEDIEPOLITIKKEN

I Stortingsmelding nr. 32 (1992-93) Media i tida, ble flere sider ved mediepolitikken belyst. Følgende mediepolitiske mål og retningslinjer er nedfelt (s. 13):

> «Utgangspunktet for regjeringas mediepolitikk er:
> – å sikre ytringsfridomen som den grunnleggjande føresetnaden for eit levande demokrati
> – å sikre sakleg og allsidig informasjon til alle som bur i landet
> – å styrkje norsk språk og kulturell identitet.
>
> For å oppnå desse måla trengst:
> – eit differensiert mediebilete – ideologisk og geografisk
> – eit variert mediebilete – med eit mangfald av kanalar og utgivingar
> – eit medietilbod med høgt kvalitetsnivå – språkleg og med omsyn til innhald
> – eit medietilbod med god etisk standard
> – eit medietilbod som ivaretek informasjonsbehovet for alle grupper – aldersmessig, sosialt og ut frå interesser.
>
> Dette krev ein politikk som vil:
> – oppretthalde eit mangfald av utgivingsstader for aviser
> – gi allmennkringkastinga gode kår
> – tilretteleggje rammetilhøva slik at ulike medium får mest mogleg like konkurranseforhold
> – stimulere til auka innsats for norske audiovisuelle produksjonar
> – styrkje samarbeidet på tvers av dei mange sektorane mediepolitikken femner om
> – bidra til auka samordning av kunnskap og forskingsresultat på medieområdet for å sikre eit meir kvalifisert grunnlag for det framtidige mediepolitiske arbeidet
> – styrkje deltaking i nordisk og internasjonalt mediesamarbeid
> – styrkje mediekunnskapen hjå barn og unge.»

Da meldingen ble behandlet i Stortinget var det bred oppslutning om disse målene, og utvalget legger disse offisielle mediepolitiske målene til grunn for sitt arbeid.

3.2 YTRINGSFRIHET

Utvalgets hovedoppgave er å vurdere om ytringsfriheten kan bli begrenset ved eierkonsentrasjon og krysseierskap.

Med ytringsfrihet menes den enkeltes rett til å gi uttrykk for sin mening offentlig. Spørsmålet om hvordan ulike samfunnsgrupper, og særlig minoriteter, klarer å få fram sine meninger står også sentralt fordi det har betydning for enkeltindividets muligheter for ytringer. Ytringsfrihet innebærer ikke bare en rett til å ytre seg, men også en rett til å motta ytringer og informasjon. Dersom demokratiet skal fungere er det å ha tilgang på informasjon like viktig som det å ytre seg. For demokratiet er innbyggernes evne og vilje til å benytte seg av ytringsfriheten svært viktig.

Ytringsfrihetens ulike dimensjoner

Helge Rønning (1994) har pekt på at ytringsfriheten kan sies å omfatte fem ulike dimensjoner:

- Ytringsfrihet i egentlig forstand, det vil si retten til å ytre seg om hva som helst uten innblanding fra staten.
- Trykkefrihet, det vil si retten til å trykke og distribuere skrifter uten noen form for sensur.
- Pressefrihet, det vil si retten til å utgi og distribuere aviser og andre former for publikasjoner.
- Informasjonsfrihet, det vil si retten til å velge mellom tilgjengelige medier, samt retten til å skaffe seg informasjon som angår forhold knyttet til samfunnet og den enkeltes ve og vel.
- Kommunikasjonsfrihet, det vil si retten til å kommunisere med andre.

For at ytringsfrihetens ulike dimensjoner skal kunne realiseres, forutsettes et mangfold av frie, uavhengige medier. Utvalget har derfor så langt mulig samlet inn data om strukturutviklingen innen mediesektoren i lys av siste års endringer i eierskap, for å se om tilbudet kvantitativt har endret seg i samme periode og vurdert om mediene er blitt mer eller mindre uavhengige.

Grunnloven

Et sentralt rammevilkår for ytringsfriheten er det lovmessige vernet av den. Generell ytringsfrihet er ikke lovfestet i Norge. Men Grunnlovens § 100, første punktum, slår fast at

> «Trykkefrihed bør finde sted.»

Bestemmelsen omfatter kun ytringer gjennom trykt skrift og ikke for eksempel film, teater og kringkasting. Bestemmelsen i første punktum må forstås slik at forhåndssensur er forbudt. I følge Eivind Smith (1994) og Mads T. Andenæs og Ingeborg Wilberg (1983) omfatter dette punktumet også retten til å *distribuere* trykt skrift. Den samme paragraf angir i andre punktum at man i etterhånd unntaksvis kan bli straffet hvis man gjennom sin ytring har brutt lover eller vist ringeakt mot religion, sedelighet mm.

§ 100 slår i tredje og siste punktum fast at

> «Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte. »

Smith og Andenæs (op.cit.) slår fast at dette gjelder *enhver* ytringsform og begrenser seg ikke bare til trykte medier. Eventuelle sensurordninger som etableres for andre ytringsformer enn trykt skrift begrenses dermed av tredje punktum, slik at man ikke kan ha en meningskontroll.

> «... Men om det etableres sensurordninger, må bestemmelsen om at frimodige ytringer er tillatt i siste punktum, få den betydning at sensuren ikke benyttes til meningskontroll.»> (Andenæs og Wilberg 1983, s. 139).

Retten til å annonsere er en del av ytringsfriheten, selv om det må antas at beskyttelsesnivået for reklame er lavere enn det som gjelder for politiske ytringer.

Utvalget baserer seg på Smith og Andenæs' vurderinger om at ytringsfriheten også gjelder retten til å distribuere, og at den også gjelder for andre medier enn de trykte.

Andre lover

Forhold som berører ytringsfriheten omhandles også i andre lover enn Grunnloven. Det gjelder blant annet kringkastingsloven, hvor § 2-4 begrenser mulighetene til forhåndssensur av kringkastingsprogram. Slik sett utfyller dette punktet Grunnlovens § 100 når det gjelder kringkasting. Det vises også til andre lover, som for eksempel straffeloven. Se også *"Behov for en lovmessig styrking av ytringsfriheten"* i kapittel 9.2.

3.3 REDAKSJONELL FRIHET

Definisjonen av ytringsfriheten er nært knyttet til at det ikke må forekomme sensur eller påtrykk mot individer for å hindre meninger fra å komme til uttrykk. Den redaksjonelle friheten blir i et slikt perspektiv en sentral forutsetning for ytringsfrihetens reelle kår.

Prinsippet om redaksjonell frihet gir den ansvarlige redaktør råderetten over sammensetningen og utformingen av innholdet i media. Dette gjelder ikke bare for trykte medier, men også det redaksjonelle innholdet i kringkasting og andre elektroniske medier.

En redaktør defineres som

> «den som treffer avgjørelse om skriftets innhold eller om en del av dette, enten han betegnes som redaktør eller utgiver eller på annen måte» (straffelovens § 436).

Norske Avisers Landsforening og Norsk Redaktørforening har gjensidig underskrevet en erklæring som omfatter pliktene og rettene til avisredaktører – Redaktørplakaten (vedlegg 3). Redaktørplakaten ble underskrevet første gang i 1953, og revidert i 1973. Plakaten gir redaktøren det personlige og fulle ansvar for avisens innhold. Dette ansvaret innebærer at redaktøren skal ivareta ytringsfriheten og forme avisen etter de regler som er gitt i plakaten. Ansvaret innebærer også at redaktøren skal ivareta sin integritet innenfor rammene av bladets grunnsyn og formålsbestemmelse. Innenfor disse rammene råder redaksjonell frihet, det vil si uavhengighet i forhold til omgivelsene, eierne inkludert.

Redaktørplakaten er sammen med Vær Varsom-plakaten (vedlegg 4), en del av og et uttrykk for den norske tradisjonen og regelverket i pressen, som kort kan sammenfattes i begrepet god presseskikk.

Vær Varsom-plakaten ble vedtatt av Norsk Presseforbund første gang i 1936, men er senere endret flere ganger, siste gang i 1994. Presseforbundet har sju medlemsorganisasjoner fra både aviser og kringkasting.

Andre bransjer innen massemedia mangler tilsvarende etiske avtaler eller erklæringer. Det gjelder for eksempel forlagsbransjen og elektroniske datanettverk eller baser. Innen bokbransjen eksisterer det imidlertid både lover og avtaler som blant annet regulerer forholdet mellom forlag og forfatter.

Utvalget mener at innholdet i Redaktørplakaten gir en god beskrivelse av hva som ligger i begrepet redaksjonell frihet.

3.4 VARIERT MEDIETILBUD

Mediemeldingen slår fast at

> «Den fremste føresetnaden for reell ytringsfridom er eit mangfald av frie og uavhengige medium.» (St.meld. nr. 32 (1992-93) s. 36).

Med frie og uavhengige media, forstår utvalget medier hvor redaksjonene er innbyrdes uavhengige, og at hver redaksjon har sin egen redaksjonelle frihet og integritet. Vurderingen av det redaksjonelle ansvar står derfor sentralt i utredningen.

Et variert medietilbud forutsetter både et kvantitativt og et kvalitativt mangfold.

Kvantitativt kan det pekes på minst tre elementer: Antall selvstendige redaksjoner (aviser, ukeblad, radiokanaler osv), antall eiermiljøer og den geografiske spredning. Utredningens oversikt over utviklingen i eierforholdene, er sett i forhold til alle disse aspekter av mangfold.

En del av det kvalitative elementet er å vurdere eierne av medievirksomheter. Så langt det er mulig vil utvalget også se på dette.

Massemedia

Utvalget bruker begrepet media i betydningen massemedia, det vil si et medium hvor et budskap produseres/redigeres og spres fra en sender til en rekke mottakere.

Mediets redaksjonelle innhold avgjøres av en redaktør som fullt ut bestemmer hva som skal formidles – og dermed også hva som ikke skal formidles.

Ut fra vurderingen at en fri og uavhengig redaksjon er en viktig forutsetning for ytringsfriheten, har utvalget konsentrert oppmerksomheten omkring de medier som kjennetegnes ved at de har en redaksjon. Dette gjelder ikke bare det som blir trykt, men også det redaksjonelle innholdet i kringkasting og andre elektroniske medier.

Et medium er avhengig av en effektiv organisering av produksjon, distribusjon og bruk av teknologi, for at budskapet skal kunne nå fram til publikum. Noen medieselskap har i tillegg til å eie redaksjons- og produksjonsleddet også kontroll over distribusjonsdelen.

Sammenhengen mellom de forskjellige ledd i formidlingsprosessen kan skjematisk illustreres som i figur 3.1 (Maktutredningen, NOU 1982:30, i Martinussen 1991). Der blir massekommunikasjon tegnet opp som en formidlingskjede med fire ledd: Ett som forbinder kildene for informasjon og ytringer med en redaksjon, ett som forbinder redaksjon og teknologi, ett som forbinder teknologi og innhold og ett som består i selve formidlingen av innholdet til publikum.

Figur 3.1 Formidlingskjeden i massekommunikasjon (Martinussen 1991).

Figuren beskriver formidlingsprosessen fra sender til mottaker. Budskapet som overføres fra en gitt kilde, passerer både en redaksjon og en formidlings/distribusjonskanal før det når publikum (Martinussen 1991). Alle ledd i kjeden har mulighet til å påvirke informasjonsutvekslingen. Det er derfor et viktig spørsmål hvem som har kontroll over de ulike ledd. Utvalget har så langt som mulig vurdert eierskapsforholdet både til produksjons- og distribusjonsleddene.

Tradisjonelt har dagspresse, radio, fjernsyn, ukepresse, fagpresse, tidsskrifter, forlag/bøker, film/kino, video, CD/plate/kassett vært definert som et massemedium.

Utviklingen på telekommunikasjonsområdet, blant annet gjennom utnyttelse av digitaliseringsteknologien, vil komme til å medføre radikale forandringer i bearbeiding og formidling av informasjon, og derved også skape nye grupper massemedier som man i dag bare ser konturene av. Denne teknologiske utviklingen styres i stor grad av store multinasjonale industrikonsern, som i økende grad bygger allianser med internasjonale telekommunikasjonsselskaper og med internasjonale medieaktører som budskapsleverandører. I denne sammenheng kan det være en fare for at dagens norske medieaktører lett vil kunne bli uten innflytelse på den videre medieutvikling. Dette drøftes nærmere i *"Teknologiske perspektiver"* i kapittel 9.17.

Meningsbærende medier

Den enkle definisjonen av et massemedium som er knyttet til formidlingen mellom en sender og mange mottakere, tar ikke høyde for at de enkelte medier har ulike formål og målgrupper. Medieforskeren McQuail (Schwebs og Østbye 1993) har satt opp fire hovedfunksjoner media kan ha for publikum: Informasjon, personlig identitet, sosialt fellesskap og underholdning. Det enkelte medium vil som regel dekke kombinasjoner av disse behov. Dersom man sorterer McQuails funksjoner etter innholdets karakter, kan man likevel grovt dele mediene inn i to grupper: 1) underholdende – og 2) informasjons- eller meningsbærende medier. De fleste medier tilbyr en blanding av underholdning og informasjon, og begrepene går også over i hverandre, men som regel har hvert medium en hovedvekt på et av de to aspektene. Utvalget konsentrerer seg fortrinnsvis om de medier som har hovedtyngden av sitt innhold på det meningsbærende.

At det innholdsmessige mangfoldet er viktig, er understreket i utvalgets mandat hvor allsidigheten medietilbudet er sidestilt med variasjon i medietilbudet. Å måle og vurdere det innholdsmessige mangfoldet er imidlertid vanskelig, fordi personlig verdisyn, erfaring osv. vil ha stor betydning. En forhåndsvurdering av innholdet i et gitt medium som grunnlag for eventuelle offentlige reguleringstiltak vil dessuten stride imot § 100 i Grunnloven. Utvalget mener imidlertid at et relativt stort antall medier er en forutsetning for å skape et innholdsmessig mangfold.

At det eksisterer alternative tilbud, er med på å sikre variasjon.

3.5 EIERKONSENTRASJON

I utvalgets mandat er eierkonsentrasjon definert slik at en eller noen få eiergrupperinger får økonomisk kontroll over en større del av medietilbudet. Mandatet innebærer også at sammenhenger mellom geografisk konsentrasjon og eierkonsentrasjon skal vurderes. Med geografisk konsentrasjon forstår utvalget at eierskapet av media blir samlet på færre hender *innenfor* avgrensede geografiske områder (internasjonale, nasjonale, regionale og lokale). Motsetningen til dette er konsentrasjon uavhengig av geografisk område.

Det finnes også andre måter å få kontroll over media på enn eierskap. I mediemeldingen er dette understreket:

> «Eigarskap er berre eitt av mange virkemiddel som står til rådvelde for å skaffe seg kontroll over ei verksemd på. Det er også mogleg på ein helt lovleg måte å byggje opp eit marknadsherredøme gjennom ordningar som ikkje er baserte på eigarskap, men på kontroll med ein infrastruktur som blir oppbygd innanfor bransjen.» (St.meld. nr. 32 (1992-93), Media i tida, s. 94).

Kontrakter, samarbeidsavtaler, nettverksdannelser o.l. er former som, i tillegg til formelt eierskap, kan gi råderett og økonomisk kontroll i mediesektoren som i næringslivet ellers. Utvalget har også berørt denne problemstillingen.

3.6 KRYSSEIERSKAP

I mandatet defineres krysseierskap slik at en og samme eier har interesser innenfor flere mediegrupper. Dette omfatter også det forholdet at medieforetak har eierinteresser hos hverandre. Krysseierskap kan imidlertid også omfatte det forholdet at mediebedrifter kan ha eierinteresser i virksomheter som er knyttet til andre bransjer og sektorer i samfunnet enn media.

Utvalget ser på følgende former for krysseierskap:

- Krysseierskap mellom mediegrupper (dagspresse, radio, fjernsyn mfl.).
- Krysseierskap mellom media og andre næringssektorer (reklame, distribusjon, industri mfl.).
- Krysseierskap mellom dominerende medieaktører.

3.7 INTEGRASJON

Mediekonsentrasjon kan vokse fram gjennom ulike former for integrasjon. Med integrasjon forstås ulike typer sammenslutninger mellom enkeltaktører. Sammenslutninger kan være eierskap eller ulike former for samarbeid.

Medieproduksjon, som annen produksjon i næringslivet, består av ulike ledd i en produksjonskjede. I forlagsbransjen kan det være redaksjonelt arbeid, grafisk arbeid, trykking, distribusjon og detaljsalg. Et annet eksempel kan være kjeden i en nærradio, som består av redaksjon, studioteknisk arbeid og sender. Samme selskap kan eie ett eller flere av disse leddene. Man skiller gjerne mellom horisontal og vertikal integrasjon.

Horisontal integrasjon

Med horisontal integrasjon innen media forstås ulike former for sammenslutninger mellom tidligere innbyrdes uavhengige mediebedrifter. Et eksempel kan være at en avis kjøper seg inn i en annen avis eller at et konsern kjøper seg inn i flere aviser. Antall avistitler forblir det samme, men den formelle og økonomiske kontrollen med avistitlene blir samlet på færre hender. Kjededannelsen blant avisene er et eksempel på horisontal integrasjon.

Figur 3.2 Horisontal integrasjon.

Vertikal integrasjon

Vertikal integrasjon er en sammenslutning mellom to eller flere bedrifter i ulike ledd i produksjons- og omsetningskjeden, der produktet i den ene bedriften er grunnlaget for virksomheten i den andre. Resultatet er at kontrollen med de ulike produksjonsleddene i kjeden blir samlet på færre hender. Innen avis-produksjon kan samme eier ha kontroll over alle leddene fra redaksjonen til avisa ligger i postkassen eller i avisstativet i kiosken. Flere aviser er slik organisert, mens mange kjøper tjenester hos andre, som for eksempel trykking og distribusjon.

Det kan være flere formål med integrasjon. En viktig fordel er å utnytte stordrift for å styrke konkurranseevnen i markedet.

Et sentralt spørsmål knyttet til vertikal integrasjon er i hvilken grad en produksjonskjede er lukket i forhold til et åpent marked. Med lukket menes at det ikke er mulig for andre bedrifter å selge eller kjøpe varer eller tjenester hos en integrert bedrift. Det kan blant annet hindre konkurrenter i å komme ut på markedet på billigste måte med sine varer og tjenester.

Figur 3.3 Vertikal integrasjon.

Det finnes flere grader av integrering. Eierintegrering blir vanligvis oppfattet som den sterkeste formen, hvor produksjonsmidlene samles hos samme eier. Kontraktintegrering er en svakere form. Med kontraktintegrering menes at det ligger kontrakter eller avtaler til grunn for et tettere samarbeid, enten det er horisontalt eller vertikalt. Franchising er et eksempel på slik kontraktintegrering. Eiendomsretten er fortsatt hos de opprinnelige eierne, men kontraktene kan gjøre at driftslederfunksjonen i praksis samles på en hånd.

I alle grader av integrering ligger en mulighet for påvirkning av medieproduktet.

Horisontal og vertikal integrering er to hovedformer for integrering. Det finnes mange variasjoner av kombinasjon mellom horisontal og vertikal integrering.

Utvalget vil understreke at det ikke har vært mulig å gå i dybden i vurderingen av ulike former for konsentrasjon.

3.8 UTENLANDSK EIERSKAP

Enkelte bestemmelser i industrikonsesjonsloven av 1917 har i forskjellige sammenhenger blitt benyttet for å definere begrepet «utenlandsk eierskap».

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å ha et ikke-diskriminerende regelverk med hensyn til nasjonalitet. Overgangstiden for opphevelse av de diskriminerende bestemmelser i industrikonsesjonsloven utløp i henhold til EØS-avtalens vedlegg XII 1. januar 1995.

Den tidligere definisjonen av «utenlandsk» og «utenlandsk kontrollert selskap» som fremgikk av industrikonsesjonslovens § 39 a ble derfor opphevet fra denne dato.

Utvalget antar imidlertid at det kan være hensiktsmessig i beskrivelsen å benytte den tidligere definisjon i § 39 a som referanse for omtalen av utenlandske eiere. Dette fordi industrikonsesjonslovens terminologi er innarbeidet og følgelig kjent for de fleste.

Den tidligere industrikonsesjonslovens § 39 a støtte således krav om at et norsk-kontrollert selskap med begrenset ansvar (A/S e.l.), en korporasjon eller en stiftelse skulle ha sete i Norge og at et flertall av styrets medlemmer, herunder formannen, skulle være norske statsborgere. Videre måtte minst to tredeler av de stemmeberettigede aksjer eller parter innehas av norske statsborgere. Selskaper hvor staten, en kommune eller en fylkeskommune innehadde aksjer eller parter som representerte mer enn halvdelen av stemmene, ble regnet som norsk-kontrollert.

Utvalget har for enkelhets skyld valgt kun å benytte ovennevnte 2/3 grense som definisjon på et norsk-kontrollert selskap. Det innebærer at et selskap anses som utenlandsk kontrollert når over en tredel av stemmeberettigede aksjer eller parter er på utenlandske hender.

KAPITTEL 4

Medie- og eierskapsstruktur

I dette kapitlet gir utvalget en kort framstilling av hvordan det økonomiske eierskapet i mediesektoren har utviklet seg de siste årene, for å se om eierkonsentrasjon innen den enkelte mediegruppe er økt, om den geografiske konsentrasjonen er økt og om omfanget av krysseierskap er økt. Det er i all hovedsak lagt vekt på perioden etter 1980. Fordi forhold omkring eierskapsstrukturer henger sammen med den strukturelle utvikling innen media generelt, er også den generelle mediestrukturen beskrevet. Tilgangen på opplysninger om den generelle strukturen må sies å være god, mens tilgangen på opplysninger om eierskapet av disse mediene er langt dårligere.

4.1 OM Å TALLFESTE EIERSKAP

Det er ingen instans som utfører fortløpende registrering av eierskap av trykte media. Når det gjelder kringkasting, har Statens medieforvaltning et konsesjonsregister for nærradio og lokalfjernsyn. Dette registret er imidlertid ikke tilrettelagt for en historisk beskrivelse av utviklingen i eierforholdene hos konsesjonærene. Aksjeselskaper er pålagt å sende årsrapport til Brønnøysundregistrene, og i årsrapportene skal aksjonærer med mer enn 20 prosent av aksjene i selskapet oppgis (jf. aksjelovens § 11-12). Det er ellers ikke uvanlig at for eksempel de ti største aksjonærene i et selskap blir listet opp i årsrapporten. Foreløpig er dette registeret imidlertid lite egnet til å kartlegge strukturer i enkeltbransjer. Selskapene er ikke pålagt å rapportere endringer i aksjefordelingen til dette registret.

Begrenset datagrunnlag

Det har ikke vært mulig å få gjennomført en kartlegging av eierinteressene i alle norske medier innenfor de rammene som er satt for utvalgets arbeid. Beskrivelsen av utviklingstrekkene og dagens situasjon bygger derfor i stor grad på enkeltarbeider som er utført tidligere, og avgrenset arbeid som er utført på oppdrag for utvalget. Professor Rolf Høyer ved Handelshøyskolen BI, har stått ansvarlig for en kartlegging av de største eieraktørene innen media i Norden. Forskningsleder Sigurd Høst ved Institutt for Journalistikk har utført en del undersøkelser innen avissektoren. For øvrig har utvalget innhentet opplysninger både fra bransjeorganisasjoner og selskaper direkte. I tilknytning til tabellene vil det framgå hvilke kilder som er brukt. På bakgrunn av dette vil beskrivelsen i stor grad omfatte de største eiergrupperingene i media. Bare deler av eierskapet vil bli beskrevet. Materialet gir heller ikke grunnlag for å gi en nøyaktig og omfattende oversikt over den historiske utviklingen.

Ulike formål med å eie

Å tallfeste selskapenes eierandeler innen media byr på enkelte problemer. For det første varierer selskapenes eierskap fra noen få prosents eierandeler i et selskap til heleide datterselskap. For det andre kan selskapenes *formål* med å eie variere. Eierandelen kan være en ren finansinvestering hvor man ønsker en viss avkastning uten å delta aktivt i styringen av bedriften. Eierskapet kan også brukes til aktiv styring for å påvirke de økonomiske og industrielle sidene ved driften.

I konsernet Orkla kommer for eksempel skillet mellom en finansinvestering og en industriell investering fram i konsernorganiseringen, det vil si i skillet mellom

Orkla Media og selve Orkla-konsernet. Finansinvesteringene forvaltes i konsernet, mens eierskap som utøves industrielt er samlet i medieselskapet.

Et annet problem ved tallfesting av eierskap, er de ulike formene for kontakt eller samarbeid mellom eiergrupperingene i en bedrift. Dette kan for eksempel bestå i at både mor- og datterselskap har aksjer i samme mediebedrift. Det kan også innebære at morselskapet og større aksjonærer eller ledende personer i morselskapet har aksjer i samme mediebedrift.

Grader av innflytelse

Etter aksjelovens bestemmelser treffes beslutninger i generalforsamlingen normalt ved simpelt flertall. En eierposisjon på over 50 prosent av de stemmeberettigede aksjer vil således innebære at en har bestemmende innflytelse i selskapet. Selv om aksjeloven har som hovedregel at beslutninger i generalforsamlingen avgjøres ved simpelt flertall, krever loven kvalifisert flertall på 2/3 ved en rekke viktige beslutninger, for eksempel vedtektsendringer, beslutninger om oppløsning av selskapet eller vedtak om fusjon. Foruten å kreve tilslutning av minst 2/3 av de avgitte stemmene kreves også tilslutning av 2/3 av selskapets totalkapital som er til stede på generalforsamlingen. Tilsvarende vil en eierandel på over 1/3 av aksjene innebære en anledning til å blokkere gjennomføring av de samme beslutninger. Grensene 1/3, 50 prosent og 2/3 er således i henhold til lovgivningen definert som viktige kriterier i forbindelse med eierskap og kontroll.

Tilknyttet selskap

Tilknyttet selskap er selskaper hvor man har en viss innflytelse uten at det regnes som konsernselskap (jf. aksjelovens § 11-13 femte ledd). I henhold til norsk regnskapsstandard benyttes følgende begrepslære vedrørende tilknyttet selskap:

- uttrykket selskap relateres i denne forbindelse ikke til en spesiell juridisk form (AS, ANS el.)
- i et tilknyttet selskap har investor betydelig innflytelse uten at det foreligger konsernforhold eller felles kontrollert virksomhet. Betydelig innflytelse anses normalt å foreligge når investoren har 20 prosent eller mer av stemmeberettiget kapital i et selskap. Tilsvarende gjelder dersom to eller flere konsernselskap har en slik innflytelse over et annet selskap. Har investor mindre enn 20 prosent av stemmeberettiget kapital må det sannsynliggjøres at investor har betydelig innflytelse.

Forhold som gjør at en eierandel på 20 prosent eller mer av den stemmeberettigede kapital alene ikke er tilstrekkelig kan være:

- det er tvil om transporten av aksjene/andelene vil bli godkjent
- investor prøver, men får ikke styrerepresentasjon
- en annen dominerende eier eller eiergruppering styrer det tilknyttede selskap på en slik måte at investor er uten innflytelse i selskapets styrende organer.

Et selskap vil ikke bli vurdert som tilknyttet dersom investeringen i aksjene er midlertidig.

Ut fra dette kan det synes som om begrepet tilknyttet selskap kan være noe uklart. Utvalget mener at det i denne sammenheng er tilstrekkelig å definere tilknyttet selskap som et selskap som regnskapsmessig blir behandlet som tilknyttet.

I et aksjeselskap kan det være en rekke bestemmelser som gjør at det ikke nødvendigvis er en direkte sammenheng mellom for eksempel hvor mange aksjer man har og hvilken innflytelse man har. Noen slike bestemmelser kan være bruk av

aksjeklasser, begrenset stemmerett, rett for bestemte aksjonærer til å oppnevne styremedlemmer, strenge krav til flertall ved vedtektsendringer mv. På den annen side er det også forhold som kan gi større innflytelse enn antall aksjer skulle tilsi. Slike forhold kan være samarbeidsavtaler mellom aksjonærer, spredning av aksjer på mange aksjonærer mv.

4.2 AVISER

Med aviser menes publikasjoner som utgis regelmessig og minst en gang i uken og som inneholder overveiende allment nyhets- og aktualitetsstoff. Dessuten skal en avis ha en ansvarlig redaktør med status som tilsvarer bestemmelsene i Redaktørplakaten. Dagspresse og aviser brukes som synonyme begreper.

Med dagsaviser menes her aviser som utgis minst fire ganger i uken. Fådagersaviser utgis en til tre ganger i uken.

I Norge ble det i 1993 registrert 206 avistitler som ble utgitt regelmessig, enten det var daglige utgivelser, eller færre utgaver pr. uke. Det totale gjennomsnittsopplaget pr. utgave, inkludert aviser som ikke var medlemmer av Norske Avisers Landsforening, var på 3,130 mill aviser. Norge har det høyeste antallet aviser og opplag i verden målt i forhold til befolkningen.

Gratisaviser som baserer sine inntekter utelukkende på annonser er lite utbredt i Norge. I blant annet Sverige, Danmark og Storbritannia er dette adskillig mer utbredt.

4.2.1 Totalopplag og eierkonsentrasjon

Etter andre verdenskrig var det kraftig vekst i den norske pressen, men fra begynnelsen av 1950-tallet snudde utviklingen, og det ble i tiden fram til 1970-årene en nedgang både i totalopplag og antall avistitler. For å motvirke denne tendensen ble pressestøtten innført. Denne, sammen med framveksten av løssalgsmarkedet, bidro til at Norge igjen opplevde en vekst innen pressen – både med hensyn til antall titler og i totalopplag. Det har skjedd endringer i strukturen, både i form av nyetableringer og nedleggelser. Særlig er tallet på nr. 2-aviser gått tilbake – på tross av pressestøtten.

I dag kan man konstatere at Norge har en pressestruktur som gjør at landet har det høyeste aviskonsum i verden.

Tabell 4.1: Utvikling i antall aviser og avisenes totale nettoopplag 1978-93. Opplagstallene omfatter kun de aviser som er medlemmer i Norske Avisers Landsforening (NAL) og Landslaget for Lokalaviser (LLA). Antall aviser gjelder alle typer aviser.

	1978	1984	1987	1991	1993
Antall aviser	209	216	214	197	206
LLA-opplag (1000)	62	76*	65*	92	106
NAL-opplag (1000)	2134	2478	2646	2884	2964
Sum opplag (1000)	2196	2554	2711	2976	3070

Merknad: I 1993 utgjorde NAL-opplaget om lag 95 prosent av det anslåtte total-opplaget i Norge. * I 1984 og 1987 var det flere LLA-medlemsaviser som ikke ble opplagskontrollert.

Kilde: NOU 1992:14, SSB, NAL, LLA og Høst (1994).

Av de 206 avisene som ble registrert i 1993, var det 84 aviser som hadde 4 eller flere utgaver pr. uke. Disse avisene blir betegnet som dagsaviser. Dagsavisene utgjorde 88,5 prosent av NAL-avisenes totalopplag. De resterende 122 avisene kom ut 3 eller færre dager pr. uke.

Tabell 4.2: De 17 største avisene målt etter opplag. 1993.

Avis	Opplag (1000)	Aviskategori[1]	De største aksjonærer pr. desember -94
Verdens Gang	378	Løssalg	Schibsted 100 %
Aftenposten, morgen	279	Regionavis	Schibsted 100 %
Dagbladet	228	Løssalg	Uni Storebrand 14,5 %, Orkla 14,4 %
Aftenposten, aften	199	Lokal dagsavis	Schibsted 100 %
Bergens Tidende	95	Regionavis	Orkla Media 28,4 %, Bonnier 20,0 %, Schibsted 11,7 %
Adresseavisen	90	Regionavis	Schibsted 32 %, Orkla 17,4 %
Stavanger Aftenblad	72	Regionavis	Schibsted 30,8 %
Dagens Næringsliv	52	Rikspredt, meningsbærende	Hamang Papirfbr.13,7 %, Erik Must 13,5 %
Fædrelandsvennen	47	Regionavis	Schibsted 25 %
Arbeiderbladet	44	Nr. 2-avis, storby	A-pressen 100 %
Drammens Tidende og Buskeruds Blad	44	Ledende lokal dagsavis	Orkla Media 92,3 %
Akershus/Romerikes Blad	39	Ledende lokal dagsavis	A-pressen 94,5 %
Sunnmørsposten	38	Ledende lokal dagsavis	Orkla Media 94,9 %
Haugesunds Avis	37	Ledende lokal dagsavis	Orkla Media 98,3 %
Varden	34	Ledende lokal dagsavis	Orkla Media 95 %
Tønsbergs Blad	33	Ledende lokal dagsavis	Orkla Media 93,3 %
Nordlys	32	Ledende lokal dagsavis	A-pressen 48,4 %
Sum NAL-opplag (148 aviser)	2964		
De 17 største avisenes andel av totalopplaget	59 %		

[1] I forhold til NOU 1992:14 er begrepet landsdelsavis erstattet med regionavis.

Kilde: NAL (opplag), NOU 1992:14 (kategori) og Medieprosjektet (1994) (eierforhold).

Denne oversikten over de 17 største avisene viser at 11 prosent av avisene som er med i NAL utgjør 59 prosent av det samlede opplaget. Aftenpostens morgen- og aftenutgave blir i denne oversikten regnet som to adskilte aviser. Dette er i tråd med de definisjoner som både NAL og Schibsted bruker. Utvalget har valgt å betrakte Aftenposten som to adskilte aviser også i oversikter som går tilbake til 1987. Opplagstallene i oversiktene er gjennomsnittstall for alminnelige dager. Inndelingen i kategorier tilsvarer den som dagspresseutvalget brukte i NOU 1992:14, med unntak av at begrepet landsdelsavis er erstattet med regionavis.

Tre store eiergrupperinger

Tre eiergrupperinger skiller seg ut i kraft av sine andeler av det totale avisopplaget. Det er Schibsted A/S, Orkla A.S. og A-pressen AS, og i dette avsnittet begrenses omtalen til disse. Av de 17 største avisene etter opplag er disse tre eiergrupperingene inne med større aksjeposter i 16. Konsernet Norsk Arbeiderpresse AS endret i 1994 navn til A-pressen AS, men for å forenkle framstillingen brukes betegnelsen A-pressen også om samme gruppe før konserndannelsen i 1990 og navneskiftet i 1994.

Utvalget har valgt å presentere eierskapet til de tre største eiergrupperingene av norske aviser ut fra tre ulike terskelverdier som grunnlag for å summere deres andeler av det totale avisopplaget. I den første oversikten er avisselskaper hvor de har 50 prosent eller mer av aksjene tatt med. Her vil eiergrupperingene ha en bestemmende innflytelse på avisselskapet. I den andre oversikten er aviser hvor eiergrupperingene har 1/3 eller mer av aksjene tatt med. Begrunnelsen er at de med det vil ha strategisk interesse og betydelig innflytelse i avisselskapet. I den tredje oversikten er alle avisselskaper hvor disse eierne har 10 prosent eller mer av aksjene tatt med. Begrunnelsen er at eiergrupperingene fortsatt vil ha en viss strategisk interesse og en ikke ubetydelig grad av innflytelse i avisselskapet. Dette gjelder særlig hvis det kombineres med strategiske allianser. Grupperinger med eierandeler ned mot 10 prosent, vil være aktuelle kjøpere av nye aksjer slik at deres andeler fort kan stige.

På grunnlag av dette oppgir tabellene 4-3, 4-4 og 4-5 de tre største eiergrupperingenes andeler av avisopplaget i Norge. Avisopplaget er beregnet på grunnlag av opplagene til de avisene som er medlemmer i Norske Avisers Landsforening. Utvalget har i denne oversikten valgt å ikke skille mellom finansielle og industrielle investeringer i avisene. Det må bemerkes at når disse tre eiergrupperingenes andeler av avisopplaget blir summert også for de aviser hvor de har mindre enn 50 prosent av aksjene, gir den summen et uttrykk for hvor stor del av markedet de har innflytelse på og ikke hvor stor del de faktisk kontrollerer.

Noen avisselskaper har egne datterselskaper som er avisutgivere. Slike datterdatterselskaper er kun tatt med hvor eiergruppen har 50 prosent eller mer av aksjene i datterselskapet.

Tabell 4.3: Utviklingen i A-pressens, Schibsteds og Orklas eierskap i antall aviser, samt andeler av NAL-avisenes totalopplag. Aviser hvor de har mer enn 50 prosent av aksjene pr. 31.12 i nevnte år. Prosent.

	1987	1991	1993
A-pressen (antall aviser)	(35)	(33)	(31)
-andel av opplag, %	18	15	14

Tabell 4.3: Utviklingen i A-pressens, Schibsteds og Orklas eierskap i antall aviser, samt andeler av NAL-avisenes totalopplag. Aviser hvor de har mer enn 50 prosent av aksjene pr. 31.12 i nevnte år. Prosent.

	1987	1991	1993
Schibsted (antall aviser)	(4)	(3)	(3)
-andel av opplag, %	30	29	29
Orkla (antall aviser)	(6)	(11)	(16)
-andel av opplag, %	3	7	9[1]
Sum for disse tre, %	51	51	52
NAL-opplag, %	100	100	100
NAL-opplag, 1000	2659	2884	2964

[1] Orkla Medias oppkjøp i Varden i 1994 er ikke medregnet. Etter dette oppkjøpet har Orkla Media en andel av totalopplaget på 11 prosent.

Kilde: NOU 1988:36, NOU 1992:14, NAL, Høyer (1994).

Hvis man kun regner med de aviser hvor eiergruppene har bestemmende innflytelse (tabell 4-3), har Schibsted, Orkla og A-pressen til sammen en andel som tilsvarer over halvparten av det totale avisopplaget. A-pressen har hatt en relativ nedgang etter 1987, mens Orkla har økt sin andel. Schibsted har hatt mindre endringer av sin andel etter 1987. Schibsted var på dette tidspunkt uten sammenligning den største eiergruppen målt i andel av totalopplaget – over dobbelt så stor som A-pressen og mer enn tre ganger så stor som Orkla.

Utviklingen målt i faktisk opplag for de avisene som er med i tabell 4-3, viser at A-pressen hadde et opplag på 471.000 eksemplarer i 1987 og at dette var gått ned til 421.000 i 1993. Schibsted hadde et totalopplag på 785.000 i 1987 og i 1993 var dette økt til 855.000. Tilsvarende tall for Orkla er 89.000 i 1987 og 274.000 i 1993.

Tabell 4.4: Utviklingen i A-pressens, Schibsteds og Orklas andeler av NAL-avisenes totalopplag. Aviser hvor de har mer enn 1/3 av aksjene pr. 31.12 i nevnte år. Prosent.

	1987	1991	1993
A-pressen (antall aviser)	(37)	(35)	(35)
-andel av opplag, %	20	17	16
Schibsted (antall aviser)	(4)	(3)	(4)
-andel av opplag, %	30	29	32[1]
Orkla (antall aviser)	(7)	(13)	(18)
-andel av opplag, %	3	7	10[2]
Sum for disse tre, %	53	53	58
NAL-opplag, %	100	100	100
NAL-opplag, 1000	2659	2884	2964

[1] Adresseavisen er inkludert pr. 31.12.93. Schibsted har senere i 1994 solgt seg ned til 32 prosent av aksjene i Adresseavisen. Etter dette blir Schibsteds andel av totalopplaget på 29 prosent.

[2] Orkla Medias oppkjøp i Varden i 1994 er ikke medregnet.

Kilde: NOU 1988:36, NOU 1992:14, SSB 1993, årsberetninger 1993.

Tar man med alle aviser hvor disse eiergruppene har 1/3 eller mer av aksjene er utviklingen den samme for A-pressen og Orkla som i tabellen med oversikt over 50 prosent eierskap, med henholdsvis redusert og økt andel. Schibsteds andel er imidlertid økt fra 1991 til 1993. Ved denne regnemåten hadde disse tre eiergruppene betydelig innflytelse på 58 prosent av avisopplaget i 1993 (tabell 4-4). Også slik regnet er Schibsted henholdsvis dobbelt og tre ganger så stor som de andre to store aktørene innen dagspressen.

Tabell 4.5: Utviklingen i A-pressens, Schibsteds og Orklas andeler av NAL-avisenes totalopplag. Aviser hvor de har 10 prosent eller mer av aksjene pr. 31.12 i nevnte år. Prosent.

	1987	1991	1993
A-pressen (antall aviser)	(38)	(36)	(36)
-andel av opplag, %	20	18	17
Schibsted (antall aviser)	(6)	(8)	(9)
-andel av opplag, %	34	40	41
Orkla (antall aviser)	(9)	(14)	(22)
-andel av opplag, %	5	9	25[1]
Sum for disse tre, %	59	67	83
NAL-opplag, %	100	100	100
NAL-opplag, 1000	2659	2884	2964

[1] Omfatter også Dagbladet og Adresseavisen, hvor Orklas eierandeler er knyttet til konsernet direkte og ikke som de andre avisene til Orkla Media. Holdes disse to avisene utenfor, blir Orklas andel 14 prosent i 1993. Orkla Medias oppkjøp i Varden i 1994 er ikke medregnet.

Kilde: NOU 1988:36, NOU 1992:14, SSB 1993, årsberetninger 1993.

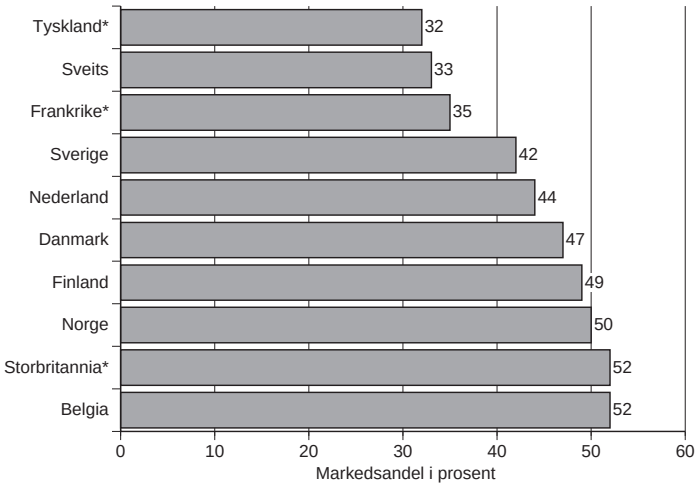
Oversikten hvor alle aviser der eiergruppene har 10 prosent eller mer er med, viser at A-pressen har en synkende andel av totalopplaget, ned til 17 prosent i 1993. Schibsted hadde en markert økning fra 1987 til 1991. Dette skyldes at Schibsted kjøpte seg inn i flere av regionavisene. Schibsted hadde i 1993 41 prosent av avisopplaget. Orkla har hatt en klar økning i andelen av avisopplaget i hele perioden fra 1987 til 1993. Dette henger sammen med at det antall aviser de har eierinteresser i har økt fra 9 i 1987 til 22 i 1993. Orkla hadde i 1993 25 prosent av avisopplaget etter denne beregningsmåten.

Til sammen kunne A-pressen, Orkla og Schibsted ha innflytelse på 83 prosent av avisopplaget i 1993. Det må bemerkes at Orkla-konsernets investeringer i Dagbladets aksjer fra 1991 gir et kraftig utslag for Orklas andel for 1993. Hvis en holdt Orkla-konsernets aksjer i Dagbladet og Adresseavisen utenfor denne oversikten,

ville Orklas andel i 1993 vært 14 prosent. Samlet andel for de tre eiergruppene ville i så fall vært 72 prosent.

Oversiktene som er gitt foran bygger på andeler av det nasjonale avisopplaget på hverdager. De tre aktørene opererer til dels innenfor ulike deler av avismarkedet, både geografisk og etter aviskategori. Dette presenteres nærmere senere i dette kapitlet.

Sammenlignet med en del andre europeiske land har de tre største eiergruppene i Norge en høy andel av totalopplaget. Figur 4.1 gir en sammenligning mellom noen land. Tabellen viser at det er kun Belgia og Storbritannia som har høyere konsentrasjon enn Norge når det gjelder de tre største aviseiernes andeler av totalopplaget.



Figur 4.1 De tre største aviseiergrupperingenes andeler av totalopplaget (markedsandel) i sine land. 1992.

Merknad: * Frankrike har egne eierbegrensningsregler innen dagspressen. Storbritannia og Tyskland har en spesiell fusjonskontroll overfor dagspressen som utføres av konkurransemyndighetene.

Kilde: Orkla Media.

4.2.2 Ulike kategorier aviser

Å vurdere andeler av det totale avisopplaget gir ikke et fullstendig bilde av eierkonsentrasjonen i avismarkedet. Det kan være nyttig å plassere avisene i ulike kategorier og dele opp markedet geografisk i for eksempel fylker. Ut fra dette kan man se i hvor stor grad de ulike typer aviser blir lest og hvordan den geografiske spredningen er.

Medievaner

Statistisk Sentralbyrås undersøkelse om medievaner (SSB 1993) (jf. *"Våre medievaner"* i kapittel 4.12) viser at distriktsavisene blir mest lest, av nesten to tredeler av befolkningen. Løssalgsavisene kommer som nummer to og blir lest av over en tredel daglig. Distriktsaviser i denne sammenhengen vil hovedsakelig omfatte regionaviser og dagsaviser som enten er ledende eller nr. 2-aviser. Til sammen utgjorde dette 76 aviser.

Undersøkelsen viser samtidig at 35 prosent av befolkningen mellom 9 og 79 år daglig leser *en* avis. 30 prosent leser 2 aviser, 19 prosent leser 3 aviser eller flere,

mens 16 prosent ikke leser aviser daglig. Hvis man ser på hvor stor andel av alle personer fra 15 år og oppover som leser aviser, viser både SSBs og Norsk Gallups undersøkelser at 93 prosent av disse leser aviser daglig (Høst 1993).

Ut fra dette kan man se at det er en svært høg andel av den voksne del av befolkningen som leser aviser, og at de fleste leser en eller to aviser daglig. Publikums medievaner blir beskrevet nærmere senere i dette kapitlet.

Geografisk spredning

Det aktuelle avistilbudet for den enkelte leser kan variere mye. Dagspresseutvalget (NOU 1992:14) fikk utført en undersøkelse om konkurranseforhold mellom lokale abonnementsaviser ut fra husstandsdekningen til den enkelte avis i 1990.

Undersøkelsen viste at 34 prosent av kommunene var dekket av kun en lokal eller regional dagsavis, mens 66 prosent av kommunene er dekket av to eller flere dagsaviser. I tillegg kom spredningen av en rekke fådagersaviser. Kun 12 prosent av kommunene var bare dekket av *en* dags- eller fådagersavis. Løssalgsavisene og riksdekkende meningsbærende aviser var holdt utenfor undersøkelsen.

Utgivelseshyppighet

En vurdering av aktørenes andeler av det totale nasjonale avisopplaget gir en begrenset innsikt i aktørenes posisjoner i avismarkedet. Det er i tillegg nødvendig å se på eierskap i forhold til både avisenes utgivelseshyppighet og aviskategori.

Av de 206 avisene som var registrert i 1993 var 84 dagsaviser, som vist i tabell 4-6. De tre største eiergrupperingene A-pressen, Orkla og Schibsted hadde bestemmende innflytelse i 44 av disse avisene, eller 62 prosent av dagsavisenes opplag. I tillegg hadde de aksjeposter på mellom 10 og 50 prosent i 12 andre aviser, slik at de hadde eierinteresse i 56 av de 84 dagsavisene. Til sammenligning hadde de tre eiergruppene tilsvarende innflytelse i 11 av 122 fådagersaviser.

Tabell 4.6: Eiergruppenes andeler av avisopplaget i 1993, etter utgaver pr. uke. Omfatter de aviser hvor eiergruppene eier 50 prosent eller mer av aksjene pr. august 1994. Prosent

	Schibsted	A-pressen	Orkla Media	Tre store kjeder i alt	Samlet opplag (1000)	Antall aviser i alt
Dagsavis (4-6 utg. pr. uke)	33	18	11	62	2.624	84
3 utg. pr. uke	-	15	4	20	233	45
2 utg. pr. uke	-	-	5	5	130	33
1 utg. pr. uke	-	2	-	2	143	44
Alle aviser	27	16	10	53	3.130*	206

Merknad: * Samlet opplag er høyere enn summen av opplaget til de avisene som er medlem av NAL eller LLA. Dette skyldes at alle kjente aviser, også utenfor organisasjonene, er med i dette beregningsgrunnlag. Eiergruppenes andeler kan dermed variere noe fra beregningene foran i utredningen.

Kilde: Sigurd Høst, Institutt for Journalistikk.

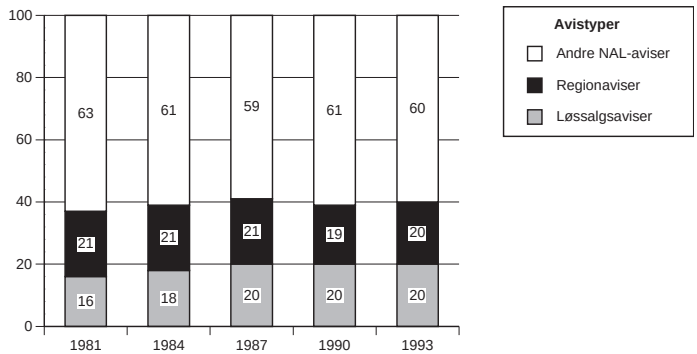
Dagspresseutvalget (NOU 1992:14) analyserte avisstrukturen. Utvalget påviste at det var en klar tendens til en avtakende lokal konkurranse mellom avisene, det vil si mellom aviser som gis ut på samme sted. Nr. 2-avisene var mest utsatt for nedlegging. En annen konklusjon var at veksten av løssalgsavisene ikke har gått på bekostning av abonnementsavisene. Løssalgsavisene fungerer fremdeles som et supplement til det omfattende nettet av lokale dagsaviser og fådagersaviser som utgjør største delen av avissystemet. Dagspresseutvalgets analyse viste også at i forholdet mellom store og små lokalaviser er nesten ingen av dem lokale monopoler i den forstand at de er enerådende som lokal abonnementsavis i alle deler av sitt dekningsområde. Dagspresseutvalget mente at i stedet for å trekke et klart skille mellom monopolaviser og konkurranseutsatte aviser, er det riktigere å beskrive konkurransesituasjonen som en kontinuerlig skala. Det ene ytterpunktet er de avisene som har reell konkurranse på utgiverstedet og i alle deler av dekningsområdet, det vil si nr. 2-avisene og de fleste nr. 1-aviser, mens det andre ytterpunktet er de 4-5 avisene som er enerådende eller nesten enerådende i hele sitt dekningsområde.

Det synes som om det har skjedd en overgang fra konkurranse mellom aviser med samme utgiversted, til en konkurranse mellom aviser fra ulike geografiske nivåer. Det opereres med tre aviskategorier: Løssalgsavisene, regionavisene og lokalavisene.

Dagspresseutvalget oppsummerer utviklingen etter 1966 slik:

> «Utviklingen etter 1966 er summen av flere forskjellige tendenser som til dels har gått i motsatt retning: Nedgang og død for nr. 2-aviser, sterk vekst for løssalgsavisene VG og Dagbladet, vekst for fådagersaviser og lokale dagsaviser, stagnasjon for Aftenposten og de store regionavisene. Utviklingen dreier seg derfor like mye om de forskjellige avistypene og de forholdene som har påvirket dem, som om avismediet som helhet.»

Plasserer man avisene i de tre kategoriene løssalg, regionavis og andre aviser (figur 4.2), ser man at forholdet mellom deres andeler av det totale avisopplaget har vært stabilt siden 1987. Løssalgsavisene og regionavisene har begge om lag 20 prosent av opplaget, mens resten utgjør 60 prosent. Dette viser at økningen i det totale avisopplaget fordeler seg jevnt mellom kategoriene. Fram til 1987 økte løssalgsavisene sin andel.



Figur 4.2 Ulike avistypers andeler av NAL-opplaget. Prosent. 1981-93.
Kilde: SSB og NAL.

Dagspresseutvalget analyserte ikke eierskap i lys av kategoriene løssalg-, region- og lokalaviser. Eierskapsutvalget har heller ikke hatt anledning til å få utført noen slik fullstendig analyse, men har sett på eierskap i lys av ulike avismarkeder, i forhold til de data som har vært tilgjengelige.

Dagspresseutvalget (NOU 1992:14) opererte med ni forskjellige kategorier av aviser:

1. Løssalgsaviser (VG og Dagbladet).
2. Landsdelsaviser/regionaviser (Aftenposten, Bergens Tidende, Adresseavisen, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen).
3. Ledende lokale dagsaviser (Lokale alene- og nr. 1-aviser med minst fire utgaver pr. uke, utgitt utenfor de største byene. 58 aviser kom inn under denne kategorien i 1991. Av disse var 42 aleneaviser uten en lokal konkurrent).
4. Nr. 2-aviser i de 4 største byene (Arbeiderbladet, Bergensavisen, Avisa Trondheim (tidligere Arbeider-Avisa) og Rogalands Avis).
5. Rikspredte meningsbærende aviser[1] (Dagens Næringsliv, Klassekampen, Nationen, Vårt Land, Dagen og Morgenbladet).
6. Lokale dagsaviser, nr. 2 (9 aviser i 1991).
7. Lokale 2-3 dagersaviser (75 aviser i 1991).
8. Lokale ukeaviser (25 aviser i 1991).
9. Nasjonale fådagersaviser (13 i 1991).

Til sammen utgjorde dette 197 aviser i 1991.

I tabell 4-7 gis det en oversikt av de største eiergruppenes andeler av avisopplaget i de ulike kategoriene.

Tabell 4.7: Eiergruppenes andel av avisopplaget i 1993, etter aviskategori. Omfatter aviser hvor eiergruppene eier 50 prosent eller mer av aksjene pr. august 1994. Prosent.

	Schibsted	A-pressen	Orkla Media	Tre grupper i alt	Samlet opplag (1000)	Antall aviser i alt
Løssalgsaviser	62	-	-	62	605	2
Regionaviser	62	-	-	62	782	6
Ledende lokale dagsaviser	-	33	32	65	905	57
Nr. 2-aviser i de største byene	-	100	-	100	102	4
Rikspredte menings-bærende aviser	-	-	-	-	128	6
Lokale dagsaviser, nr. 2	-	65	-	65	102	9
Lokale 2-3 dagers aviser	-	10	4	14	354	74
Lokale ukeaviser	-	5	-	-	63	35
Nasjonale fådagers-aviser	-	-	-	-	89	13
Alle aviser	27	16	10	53	3 130	206

1. I en av sine konklusjoner har Dagspresseutvalget også regnet Gula Tidende og Arbeiderbladet med som rikspredte meningsbærende aviser. Morgenbladet har etter Dagspresseutvalgets arbeid gått ned til en utgave pr. uke.

Merknad: Kategoriene er de samme som er brukt i NOU 1992:14. Aftenposten og Aftenpostens Aftennummer er regnet som regionaviser. Det kan reises innvendinger mot at disse regnes som to aviser, men utvalget har valgt å følge NALs definisjon på at de er to aviser. Tallene vil avvike noe fra de tallene som er presentert foran på grunn av at her er alle aviser med, og ikke kun de som er medlemmer i NAL.

Kilde: Sigurd Høst, Institutt for Journalistikk.

De tre største eiergrupperingene har bestemmende innflytelse på 53 prosent av det totale avisopplaget hvis man tar med de avisene hvor de har halvparten eller mer av aksjene. De tre grupperingenes eierinteresser fordeler seg ulikt på aviskategoriene. Landsdelsavis er i denne sammenhengen synonymt med regionavis.

A-pressen har ingen eierinteresser i løssalgs- eller regionavisene, men deres aviser er i hovedsak alene-aviser eller nr. 1-aviser på sitt utgiversted. Dessuten har de et mindre antall nr. 2-aviser.

Orkla Media har konsentrert sine eierinteresser til store lokalaviser som enten er alene på sitt utgiversted eller som er en dominerende nr. 1-avis. Orkla Media har også en aksjepost på 28 prosent i regionavisen Bergens Tidende. Orkla-konsernet har dessuten en aksjepost på 17 prosent i regionavisen Adresseavisen og en på 14 prosent i Dagbladet. De to siste aksjepostene er finansielle investeringer.

Schibsted har sine eierinteresser i all hovedsak knyttet til VG og Aftenpostens to aviser. I en del sammenhenger blir Aftenposten betraktet som en riksdekkende avis, men ut fra sine spredningstall er den å betrakte som en hovedstadsavis. Aftenpostens to utgaver, morgen og aften, regnes som to selvstendige aviser med morgenutgaven som regionavis og aftenutgaven som lokalavis i gruppen andre aviser. I tillegg til de nevnte avisene har Schibsted aksjeposter fra 11 til 33 prosent i alle de fire andre regionavisene.

Schibsted og Orkla har til sammen innflytelse på samtlige løssalgs- og regionaviser gjennom sine eierskap.

4.2.3 En vertikal innfallsvinkel

Sigurd Høst ved Institutt for Journalistikk har kartlagt A-pressens, Schibsteds og Orklas andeler av det samlede avisopplag fordelt på fylker. Disse beregningene bygger på Aviskatalogens oversikt over avisenes spredning.

Til sammen er det registret et opplag på 3.058.000 eksemplarer i de forskjellige fylkene. Dette er 97 prosent av avisenes samlede opplag i 1993. Differansen skyldes dels den delen av avisenes opplag som ikke er geografisk spesifisert i Aviskatalogen og dels opplaget til tre avisene som er holdt utenfor spredningsanalysen på grunn av manglende data.

Tabell 4.8: Eiergruppenes andel av det spredte avisopplaget i 1993 i de enkelte fylker. Omfatter aviser hvor eiergruppene har 50 prosent eller mer av aksjene pr. august 1994.

	Schibsted, %	A-pressen, %	Orkla Media, %	Tre grupper i alt, %	Samlet opplag, 1000
Østfold	27	29	21	77	158
Akershus	49	17	6	72	360
Oslo	64	8	1	73	470

Tabell 4.8: Eiergruppenes andel av det spredte avisopplaget i 1993 i de enkelte fylker. Omfatter aviser hvor eiergruppene har 50 prosent eller mer av aksjene pr. august 1994.

	Schibsted, %	A-pressen, %	Orkla Media, %	Tre grupper i alt, %	Samlet opplag, 1000
Hedmark	20	39	-	59	122
Oppland	21	32	-	53	124
Buskerud	27	14	35	75	155
Vestfold	25	2	44	71	124
Telemark	17	20	34	71	112
Aust-Agder	16	5	1	22	68
Vest-Agder	16	1	-	17	87
Rogaland	14	9	13	35	209
Hordaland	11	12	4	27	278
Sogn og Fjordane	13	15	10	38	73
Møre og Romsdal	13	11	37	61	165
Sør-Trøndelag	13	13	-	27	169
Nord-Trøndelag	11	20	-	31	92
Nordland	13	33	-	46	153
Troms	13	35	-	48	92
Finnmark	14	45	-	59	46
Alle aviser	28	17	10	55	3058

Merknad: På grunn av avrunding vil ikke summen av andeler for de tre kjedene alltid stemme med kolonnen for «Tre grupper i alt». I tillegg til de data som kommer fram i tabellen kan det også opplyses at i Sør-Trøndelag har Adresseavisen og dens datterselskaper 50 prosent av samlet opplag.

Kilde: Sigurd Høst, Institutt for Journalistikk.

Denne oversikten viser store variasjoner i hvilke andeler de tre store eiergrupperingene har i de enkelte distrikter.

Det er kun i ett fylke at en eier alene har mer enn halvparten av opplaget, og det er Schibsteds andel i Oslo, hvor Aftenpostens morgen- og aftenutgave til sammen med VGs opplag i området utgjør 64 prosent av totalopplaget i fylket. De tre store eiergrupperingene har størst andel til sammen i Østfold hvor deres opplag utgjør 77 prosent av totalopplaget. Totalt har de over halvparten av totalopplaget i 10 av landets fylker.

Schibsted har størst andel av både det nasjonale avisopplaget og opplaget i Oslo-området. VGs riksdekkende løssalg bidrar til at Schibsted har over 10 prosent av avisopplagene i alle fylker.

A-pressen har størst andeler av avisopplaget i Nord-Norge og i nordre deler av Østlandet.

Orkla har spredning i færre fylker enn de to andre eiergruppene, men er jevnt over større hvor de faktisk har spredning av aviser. Orkla har størst andeler av avisopplagene i området rundt Oslofjorden sør for Oslo og i deler av Vestlandet.

Oversikten gjelder kun de aviser hvor eiergruppene har bestemmende innflytelse, det vil si 50 prosent eller mer av aksjene. Det betyr at disse eierne i tillegg har

innflytelse på en større andel av avisopplaget enn det som kommer fram i tabellen, blant annet gjennom aksjeposter i regionavisene.

4.2.4 Lokalaviser

Schibsted, A-pressen og Orkla har til sammen eierinnflytelse i 67 av de 206 avisene som ble registrert i 1993. Det er med andre ord en stor andel aviser som står helt utenfor disse tre eieraktørene. Disse avisene er i stor grad lokale aviser som blir utgitt 1 til 3 dager i uken. Noen fullstendig oversikt over eierforholdene i disse lokalavisene finnes ikke, og utvalget har heller ikke utarbeidet en slik oversikt.

Sigurd Høst (1994) har sett nærmere på spørsmålet om eierkonsentrasjon i lokalpressen. Han peker på at noen lokalaviser er eid eller dominert av andre lokalaviser, men de fleste er uavhengige, lokale aksjeselskaper.

Høst peker på at i tillegg til de tre store eieraktørene, er det en rekke lokale eierkombinasjoner eller minikjeder. Den største av dem er Adresseavisen, som har eierinteresser i Innherreds Folkeblad og Verdalingen, Fosna-Folket, Sør-Trøndelag og Levanger-Avisa. Adresseavisen er i denne sammenheng holdt utenfor Schibsted, selv om denne aktøren eier 32 prosent av aksjene i Adresseavisen.

I tillegg til Adresseavisen, nevner Høst også andre eksempler på lokale kjeder: Østlendingen, Trønder-Avisa, Harstad Tidende, Kragerø Blad og Indre Smaalenenes Avis. Han konkluderer med at innslaget med slike mellomstore kjeder i norsk presse er beskjedent. Sammenlignet med USA og Sverige mener han at norske eierforhold karakteriseres ved at det er en sterk eierkonsentrasjon både i antall titler og i totalopplag ved de tre største eieraktørene. Samtidig er det er et norsk særpreg at det er et stort antall uavhengige aviser og at det er få mellomstore kjeder.

Sigurd Høst peker på at utviklingen i eierskapet i lokalavisene ikke er entydig. For det første skjer det en konsentrasjon ved at små kjeder blir kjøpt opp av større. Et eksempel er Orklas oppkjøp i Drammens Tidende og Buskeruds Blad, som fra før eide tre mindre aviser. En lokal kjede ble på denne måten innlemmet i en stor nasjonal aviseier. For det andre skjer det en spredning av eierskap gjennom oppløsning av kjeder. Eksempler her er Bergens Tidendes reduksjon av eierinteresser i fådagers aviser i Bergensområdet og Dagbladets salg av sine aksjeposter i mindre aviser. For det tredje er det et utviklingstrekk at eierforholdet er avsluttet ved at den minste avisen er blitt lagt ned. Slike eksempler er Jarlsberg, Eikværingen, Hurum Avis, Hurumposten, Sarpen, Vestby Avis, Totens Blad og Åsaneposten.

4.3 UKEPRESSE

4.3.1 Særtrekk ved bransjen

To trekk er karakteristiske for ukepressen. Det ene er at den tradisjonelle ukepressen har preg av å være underholdende, og vanligvis ikke defineres blant de meningsbærende medier. Det innebærer at ukepressen får noe andre rammevilkår enn for eksempel andre trykte medier. Ukepressen har ikke fritak for merverdiavgift slik andre tidsskrifter og aviser har. Det andre trekket er distribusjonen av ukepresse med tilnærmet distribusjonsmonopol, hvor de store ukepresseforlagene har gått sammen om å danne et distribusjonsselskap som kun distribuerer deres egne blad.

4.3.2 Struktur

Foreningen Norsk Ukepresse deler ukepressen inn i ulike kategorier som familieblader, aktualitetsblader, ungdomsblader, spesialblader for kvinner og menn, serieblader og spesialblader innen populærvitenskap, hobby, hjem og fritid. Bransjefor-

eningen opplyser at deres medlemsforlag dekker om lag 90 prosent av alle utgivelser i Norge innen disse kategoriene. De resterende 10 prosent består av blader som utgis av forlag som ikke er medlemmer og av utenlandske blader.

På bakgrunn av dette velger utvalget å holde seg til opplagstall mv. til de blader som er med i bransjeforeningen, med et par tillegg av publikasjoner som utgis av forlag som står utenfor Norsk Ukepresse. Ikke alle publikasjoner kommer ut ukentlig, slik at begrepet ukepresse kan være noe misvisende. Tegneseriemagasiner er ikke tatt med i denne oversikten.

Tabell 4.9: Publikasjoner innen ukepressen med over 50.000 i opplag pr. nummer 1. halvår 1994.

Publikasjon	Opplag pr. nummer (1000)	Forlag	Eiergruppe
Se og Hør	367	Se og Hør Forlaget	Aller
Hjemmet	265	Hjemmet Mortensen Forlag	Egmont og Orkla
Norsk Ukeblad	238	Hjemmet Mortensen Forlag	Egmont og Orkla
Det Beste	205[1]	Det Beste	Readers Digest
Familien	175	Hjemmet Mortensen Forlag	Egmont og Orkla
Allers	138	Allers Familie-Journal	Aller
Vi Menn	121	Hjemmet Mortensen Forlag	Egmont og Orkla
Fotball	98	Hjemmet Mortensen Forlag	Egmont og Orkla
Henne	93	Allers Familie-Journal	Aller
KK	88	Allers Familie-Journal	Aller
Illustrert Vitenskap	85	Bonniers Spesialblader og Bøker	Bonnier
Villmarksliv	82	Hjemmet Mortensen Forlag	Egmont og Orkla
Det Nye	70	Hjemmet Mortensen Forlag	Egmont og Orkla
Bonytt/Hjem & Fritid	65	Hjemmet Mortensen Forlag	Egmont og Orkla
Nå	ca. 60	Bladkompaniet	Huitfelt-familien
Foreldre & Barn	58	Hjemmet Mortensen Forlag	Egmont og Orkla
Bil	53	Fagbladforlaget	-
Programbladet	51	Programbladet	Vårt Land 90,1 %, NRK 9,9 %

[1] 1993

Kilde: Ukepressens Informasjonkontor, forlagene og Høyer (1994).

Totalt utgjør de publikasjonene som har over 50.000 i gjennomsnittlig opplag pr. nummer, til sammen 2.312.000 eksemplarer. Det totale ukepressemarkedet anslås til å være nærmere 2,7 mill eksemplarer. Ut fra dette utgjør de 18 største magasinene om lag 86 prosent av markedet (tabell 4-9). En slik beregning gir ikke et fullstendig bilde av ukepressen, fordi det er flere kategorier ukeblader som ikke nødvendigvis konkurrerer med hverandre. En sammenstilling av eierforholdene ut fra disse tallene vil allikevel gi en beskrivelse av eierkonsentrasjonen innen ukepressen.

Tabell 4.10: De største eiergruppenes andeler av ukepressen. Prosent. Etter opplag 1. halvår 1994.

Eiergruppering	Andel av opplag
Egmont og Orkla[1]	47
Aller	30
Bonnier	8
Det Beste	8
Sum de fire største eiergrupperingene	93
Ukepressemarkedet (2,7 mill eksemplarer)	100

[1] Egmont og Orkla eier halvparten hver av Hjemmet Mortensen Forlag AS.

Kilde: Norsk Ukepresse.

Ut fra tabell 4-10 kan man se at Egmont- og Orkla, som eier Hjemmet Mortensen Forlag, er den klart største eiergruppering med nærmere halvparten av opplaget i ukepressen. De fire største eiergrupperingene står for 93 prosent av opplaget.

Den største endringen på eiersiden i ukepresseforlagene i løpet av de siste ti år er sammenslåingen av forlagene Hjemmet og Mortensen. Ellers har avisen Vårt Land overtatt aksjemajoriteten i Programbladet fra NRK.

Oppsummert kan man si at fra 1980 til i dag har det vært store endringer når det gjelder eierforhold og utvikling innen ukepressen. Det har vært en kraftig eierkonsentrasjon. Som det går fram av tabell 4-9 har store skandinaviske eiergrupper overtatt stadig flere publikasjoner. Tabell 4-10 viser at Egmont og Orkla har om lag 50 prosent av opplaget.

Tilbudets karakter har også endret seg. Tradisjonelle familieblader taper terreng for nisjeblader innen smale områder som for eksempel ulike hobbyblader. Den eneste nyskapningen med suksess innen ukeblad med allment tilbud er «Se og Hør» som i dag har det største opplaget. «Familien» har også hatt en viss økning i opplag.

Det kan virke som om den funksjonen som ukebladene tradisjonelt hadde, delvis er overtatt av tilbud fra fjernsyn og aviser, mens særinteressene dekkes av nye typer tidsskrifter. I tillegg til de norske nisjebladene er det en internasjonal flora av slike i det norske markedet. Nærmere 800 titler er i salg hos Narvesen, med økende omsetning.

Distribusjon

Det er to sentrale distributører av ukepresse: Bladcentralen og Narvesen-Distribusjon.

Bladcentralen er eid av 7 forlag med eierandeler fra 8 til 30 prosent, med Hjemmet Mortensen Forlag som den største aksjonæren. Fordelt på eiergrupper har Allergruppen kontroll over 35 prosent av aksjene, Bonnier eier gjennom Semic 8 prosent og Egmont eier 49 prosent hvorav en stor del eies sammen med Orkla gjennom Hjemmet Mortensen Forlag.

Bladcentralen distribuerer kun de publikasjoner som utgis av de forlagene som eier Bladcentralen. Selskapet er dermed den klart største distributøren av ukeblader. Foruten ukeblader distribuerer Bladcentralen også bøker film, musikk mv. Bladcentralen leverer til om lag 10.000 forhandlere.

Narvesen-Distribusjon er den andre distributøren og har sin aktivitet konsentrert om distribusjon av aviser og publikasjoner som utgis av forlag som ikke er medlemmer i Norsk Ukepresse, samt utenlandske publikasjoner. Narvesen har et utvalg på 780 bladtitler som kan distribueres til 4.600 forhandlere. Narvesen er eid av Institusjonen Fritt Ord (59 prosent) og Norges Statsbaner (41 prosent).

Ukepressen har en omtrent identisk redaktørplakat som den dagspressen har, og de fleste ukeblad-redaktører er medlemmer i Norsk Redaktørforening.

4.4 ANNEN PRESSE

Trykte medier, foruten aviser og ukepresse, kan deles inn i to hovedgrupper: Periodika og bøker. Tidsskrifter utgjør mesteparten av antall periodika. Nasjonalbibliotekets oversikt viser at det i 1993 ble utgitt 8.976 tidsskrifter i Norge.

4.4.1 Fagpresse

En sentral interesseorganisasjon for fagpressen er Den Norske Fagpresses Forening (DNFF). Foreningen hadde pr. januar 1994 210 medlemmer, og dens medlemsblader hadde på det tidspunktet et opplag på 4,13 mill eksemplarer. Annonseomsetningen var i 1992 på 321 mill kroner.

DNFF har et Fagpressens Faglig-etiske utvalg, en Fagpressens Redaktørplakat, Fagpressens Tekstreklameregler og Fagpressens Reklamasjonsnemnd.

DNFF utgir Fagpressekatalogen med informasjon om sine medlemsblad og deres utgivere. Katalogen for 1994 inneholder 212 titler på medlemsblad. I tillegg til dette blir det i katalogen oppgitt titler på 537 blader som ikke er medlemmer i DNFF.

Noen fagtidsskrifter må til en viss grad sies å konkurrere på samme markedet som tidsskrifter som er plassert i kategorien ukepresse. Dette er for eksempel tidsskrifter som Jakt & Fiske (Norges Jeger og Fiskerforbund) og Motor (Norges Automobilforbund). Disse er ikke tatt med under ukepresse.

Eierskapet i fagpressen har en meget stor spredning. Hovedsakelig er det ulike interessegrupperinger som er utgivere av fagpressebladene. Bladets eier og utgivers formål med utgivelsen går som oftest klart fram av bladet.

På bakgrunn av dette har utvalget ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på en vurdering av eierforholdene i fagpressen.

4.4.2 Andre publikasjoner

Det utgis en del publikasjoner av ulik art som ikke naturlig hører inn under kategoriene avis, ukepresse eller fagpresse. Dette kan for eksempel være spesielle kulturelle eller politiske tidsskrifter osv. Tegneserier er også en gruppe som faller utenfor disse kategoriene.

En del bøker (pocketbøker mv.) faller mellom kategoriene ukepresse og tradisjonelle bøker.

Utvalget har ikke sett nærmere på eksemplene som er gitt her. I den grad de største eieraktørene har eierinteresser i slike medier, går det fram av eierbeskrivelsene i *"Aktører i media"* i kapittel 5 og vedlegg 8.

4.5 BOKBRANSJEN

Nasjonalbibliotekets register viser at i 1993 ble det utgitt over 17.000 bøker i Norge. Dette omfatter imidlertid mer enn det som tradisjonelt blir oppfattet som bøker; trykte skrifter over 48 sider som årsrapporter, forskningsrapporter osv., samt lydbø-

ker og noen dataprogram. Universitetsbiblioteket fører en oversikt over de mer tradisjonelle bøkene. I 1993 registrerte de 4.362 bøker. Antall utgivelser de seinere årene har variert fra 2.384 utgivelser i 1984 til 5.481 i 1987. Det finnes ingen sentral registrering av totalt boksalg, men Trond Andreassen anslo i sin bok fra 1992, «Bok-Norge», at det i 1991 ble solgt 37 millioner bøker i Norge.

4.5.1 Særtrekk ved bransjen

Det kan være vanskelig å se på bokforlagsbransjen som bare et enkelt massemedium. Bøker blir utgitt innen ulike sjangrer som vanskelig kan sammenlignes, for eksempel skolebøker og underholdningsromaner. Mange av bøkene kommer i svært små opplag og blir utgitt for en avgrenset lesergruppe. Ulike former for integrasjon, både horisontalt og vertikalt, gjør det vanskelig å avgrense forlagene innen bokbransjen. Forlag er også aktive både gjennom distribusjon, bokklubber og direkte eierskap i bokhandel.

Forlagene produserer en rekke ulike bøker som bidrar til et mangfoldig boktilbud. Dette er synlig om en ser på bransjen totalt, men tradisjonelt gir også de enkelte forlag ut bøker over et stort spekter og utgivelsene representerer ofte ulike syn i samfunnsdebatten. Leserne er ofte ikke oppmerksomme på hvilke forlag som er utgivere av enkeltbøker.

Å gi ut en enkelt bok på egenhånd og å få den distribuert er forholdsvis enkelt i dag, men å etablere et større forlag med et allsidig boktilbud er vanskelig.

Bokforlagene har et godt utbygd og innarbeidet avtaleverk med opphavsrettshavere og distributører. Detaljhandelen er i mer intimt samarbeid med forlagene i bokbransjen enn tilsvarende i andre mediebransjer. Distribusjonen mellom produsent og detaljist i bokbransjen er sterkt konsentrert, med få aktører.

Bokbransjen har fått unntak fra konkurranselovgivningen for at bøkene skal ha en fast pris over hele landet. Ved dette har bokhandelen tatt på seg en plikt til å skaffe kundene bøker som er i salg. Dessuten har de største bokhandlerne tatt på seg lagerplikt av bøkene i utgivelsesåret og de følgende to år.

Det offentlige er storforbrukere av bøker i de fleste sjangrer gjennom undervisningssystemet og bibliotekene.

4.5.2 Forlag

Det er ingen tilgjengelig statistikk som viser hvor mange forlag som finnes i Norge i dag. Det er heller ikke en offisiell definisjon av hva som skal til for at en bokutgiver skal kunne kalle seg en forlegger. De to store distribusjonssentralene hadde i 1994 295 forlag som kunder. I tillegg finnes en rekke små forlag og 3-5 mellomstore forlag som står for distribusjonen i egen regi. Totalt er 570 forlag med i Forlagssentralens bokdatabase. Trond Andreassen (1992) anslår at det er om lag 300 forlag i Norge. Imidlertid har de fleste av disse forlegging av bøker som en biaktivitet. En sentral organisasjon i forlagsbransjen er Den norske Forleggerforening (DNF) som pr. 31.12 1993 hadde 52 firmamedlemmer.

Forlagsstrukturen kan beskrives på flere måter, men det er vanskelig å sammenligne data da det er ulike grader av vertikal integrasjon i tallgrunnlaget fra de ulike aktørene. Tilgjengelig statistikk for bok- og forlagsbransjen er for mangelfull til å gi et fullstendig bilde av strukturen. Virksomheten kan måles i antall utgitte titler, antall solgte eksemplarer eller omsetningsverdi. Den mest aktuelle statistikk å bruke i denne sammenhengen er DNFs bransjestatistikk, på tross av de mangler som er påpekt. Bransjestatistikken har en inndeling i følgende kategorier: Medlemsforlag, andre forlag, bokklubber og bokimportører. Denne statistikken gir en oversikt over

omsetningsverdier. Enkeltutgivelser og mindre lokale utgivelser er ikke med i statistikken.

Tabell 4.11: Bokomsetning etter brutto utsalgsverdi. 1993.

Kategori	Omsetning (mill kroner)	Prosent
Medlemsforlag, DNF	2.128	61,3
Andre forlag	458	13,2
Bokklubber	632	18,2
Bokimportører	254	7,3
Totalt	3.472	100

Kilde: Den norske forleggerforening.

Målt i faste kroner økte bokomsetningen med 14,4 prosent fra 1983 til 1993.

Tabell 4-11 viser at forlagene i DNF står for over 60 prosent av omsetningsverdien av bøkene. Andelen var omtrent tilsvarende i 1983. På slutten av 80-tallet sank andelen noe, mens den har steget igjen på 90-tallet. De bokklubbene som omfattes av bransjestatistikken, eies av medlemsforlag i DNF.

Kategorien andre forlags andel har gått noe ned på 90-tallet i forhold til siste halvdel av 80-tallet, fra 17 til 13 prosent. Bokklubbenes andel var nede på 15 prosent i 1989-90. I 1993 var den igjen på om lag 18 prosent, som var det samme som i 1984. Bokimportørenes andel har i hele perioden ligget stabilt på 6-7 prosent.

Tabell 4.12: De største forlagene målt etter driftsinntekter. 1993.

Forlag	Driftsinntekter (mill kroner)	Titler[1]	Eiergrupper pr. 31.12.93
Aschehoug, morselskap	331	315	62 aksjonærer, Nygaard-familien
Gyldendal, morselskap	311	497	Erik Must 19,8 %, resten under 10 %
J. W. Cappelen Forlag, mors.	299	411	Bonnier 94 %
Universitetsforlaget	279	386	Studentsamskipn.Tr.heim 33,5 %, Aschehoug 25 %, Gyldendal 25 %
Hjemmets Bokforlag	159	22	Egmont 100 %
Kunnskapsforlaget	138	15	Aschehoug 50 %, Gyldendal 50 %
Bladkompaniet	103	122	Huitfelt-familien
Det Norske Samlaget	61	154	Stiftelse
Litor	58	-	Egmont
Fredhøis Forlag	50	-	Egmont 100 %
TANO	49	52	Aschehoug 100 %
Grøndahl & Dreyers Forlag	47	52	Bonnier v/Cappelen 90,1 %
N.W. Damm & Sønn	39	105	Egmont 100 %

Tabell 4.12: De største forlagene målt etter driftsinntekter. 1993.

Forlag	Driftsinntekter (mill kroner)	Titler[1]	Eiergrupper pr. 31.12.93
NKS-forlaget	33	44	Ernst G. Mortensens Stiftelse
Tiden	33	107	Gyldendal 91 %
Kommuneforlaget	32	-	Komm. S.forb., Universitetsforl. 34,3 %
Ad Notam Gyldendal	31	79	Gyldendal 100 %
Chr. Schibsteds Forlag	30	40	Schibsted 100 %
Lunde Forlag og Bokhandel	28	-	-
Bedriftsøkonomens Forlag	22	38	Bonnier v/Cappelen 99,9 %
Aventura	16	49	Bonnier v/Cappelen 100 %
NKI-forlaget	16	41	Norsk Kunnskapsinstitutt
Bonnier Carlsen	14	100	Bonnier
Arnkrone Nordiske Bokverk	13	-	Arnkrone
Yrkesopplæring	10	28	Aschehoug 50 %, Gyldendal 50 %
Pax Forlag	9	47	Oktopax 29 %, privatpersoner
Luther Forlag	8	40	-
Oktober	5	-	Aschehoug 91 %
Lydbokforlaget	4	-	Aschehoug 34 %
Solum	5	41	-
Pensumtjeneste, stiftet 22.01.93.	2	-	Universitetsforlaget 26,7 %, Aschehoug 26,7 %, Gyldendal 26,7 %
Scanbok ANS	-	-	Egmont

[1] Antall utgivelser med nytt ISBN.
Merknad: Strek (-) betyr at data mangler.

Kilde: Bok og samfunn nr. 10/94, Regnskapsspedisjon, samt årsberetninger og opplysninger fra Den norske Forleggerforening om antall titler.

Tabell 4-12 gir en oversikt over de største forlagene i Norge målt etter driftsinntekter. Driftsinntektene kan omfatte annet enn ordinære bokutgivelser slik at oversikten kan være noe misvisende, men vil allikevel gi et bilde av hvilke forlag som er de mest dominerende i markedet. Aschehoug, Gyldendal, Cappelen og Universitetsforlaget er de fire klart største forlagene.

4.5.3 Endringer i eierforhold

I de siste årene har det skjedd en rekke endringer i eierforholdene hos forlagene. Denne utviklingen kan i hovedsak tilskrives behovet for ny kapital til forlagsbransjen. Det er ingen tilgjengelige analyser over årsakene til at bransjen, som gjennom en rekke år hadde hatt voksende omsetning, hadde et voksende kapitalbehov. En faktisk situasjon er at titteltallet gjennom de siste tjue årene har hatt en sterk vekst samtidig som gjennomsnittsopplagene har falt noe. Dette har påvirket lønnsomheten i negativ retning. Nedenfor følger en oversikt over de fleste av disse endringene, samt andre endringer i forlagsbransjen.

1983 –	Gyldendal blir børsnotert.
1984 –	Gutenberghus kjøper N.W. Damm & Søn.
1987 –	Bonnier kjøper J.W. Cappelen.
1988 –	Cappelen/Bonnier kjøper Aventura.
1990 –	Bonnier kjøper Grøndahl & Søn.-
1990 –	Gutenberghus kjøper Teknologisk Forlag (underlegges N.W. Damm & Søn).
1990 –	Gyldendal kjøper Tiden.
1991 –	Grøndahl/Bonnier kjøper Dreyer.
1991 –	Fusjon mellom Grøndahl & Søn og Dreyers Forlag.
1991 –	Universitetsforlaget kjøper Almqvist & Wiksell International (svensk tidsskriftsforlag)
1992 –	Aschehoug kjøper Oktober.
1992 –	Egmont (Gutenberghus) kjøper Fredhøis Forlag.
1992 –	Gyldendal kjøper Ad Notam forlag.
1992 –	Aschehoug kjøper Undervisningsforlaget.
1992 –	Universitetsforlaget kjøper seg inn i Kommuneforlaget
1993 –	Universitetsforlaget kjøper seg inn i danske Akademisk Forlag
1993 –	Universitetsforlaget kjøper seg inn i Folkeuniversitetets Forlag
1993 –	Cappelen etablerer et nytt forlag.
1993 –	Karnov kjøper Juridisk Forlag.
1994 –	Aschehoug og Gyldendal kjøper 60 prosent av Lydbokforlaget.

Bonniers oppkjøp av J.W. Cappelens Forlag var opptakten til de store endringer i eierskapsstrukturen. Konsekvensene av Bonniers satsing i Norge og de andre oppkjøpene i kjølvannet av dette er ikke analysert. Det er likevel grunnlag for å slå fast at bransjen nå er langt sterkere markedsorientert – slik som utviklingen har vært i mediesektoren og næringslivet for øvrig.

Et resultat av oppkjøp og fusjoner var at av de 15 største forlagene i 1993, var 12 med i de 3 største eiergrupperingene.

Det er tre eiergrupperinger som skiller seg ut i den norske forlagssektoren i kraft av sin økonomiske størrelse.

For det første er det en norsk gruppering med Aschehoug og Gyldendal. Dette er to selvstendige konsernselskaper, men de er begge medeiere i flere betydelige forlag og bransjerettede virksomheter.

For det andre er det en svensk eiergruppering med Bonnier/Cappelen, hvor Bonniers Forlag AB eier 94 prosent av aksjene i Cappelen. Cappelen ble kjøpt opp i 1987.

For det tredje er det en dansk eiergruppering, hvor Egmont Holding A/S eier Hjemmet-gruppen, Damm, Fredhöis og Litor.

Etter alle oppkjøpene de siste årene er det i dag svært få uavhengige kulturforlag i Norge.

I tabell 13 gis en oversikt med anslag på hvor store andeler de største eiergrupperingene har av bokmarkedet.

Tabell 4.13: Andeler av bokomsetningen målt i kroner, fordelt på eiergrupper. 1981-1993. Prosent.

År	Aschehoug og Gyldendal	Cappelen-gruppen (Bonnier fra 1987)	Hjemmet-gruppen (Egmont)	Eiergruppene til sammen
1981	39	15	5	59
1988	49	13	8	70
1993	55	18	11	84

Merknad: I beregningene for 1981 og 1988 er Aschehoug og Gyldendal gruppert sammen, derfor er dette også gjort for 1993. I beregningene er bokklubbens omsetning inkludert. Det er ikke korrigert for leveranser fra forlag til bokklubb på grunn av manglende tilgang på data. Forleggerforeningens bransjestatistikk tar heller ikke hensyn til dette. Lydbøker er holdt utenfor beregningene. Det er tatt hensyn til Universitetsforlagets omsetning av tidsskrifter.

Kilde: 1981 og 1988 – Vidar Ringstad (1990). 1993 – egne beregninger.

Beregninger av hvor store andeler eiergrupperingene har i bokmarkedet er vanskelig fordi tilgjengelig statistikk ikke er lagt til rette for slike beregninger. For det første kan det være problemer med å skille inntekter fra bokutgivelse fra andre inntekter i det enkelte forlag. For det andre er det problemer med å definere forlagsmarkedet. Her vil det være grenseganger mellom ulike typer bøker som for eksempel skjønnlitteratur, lærebøker, verk og lettere underholdningsbøker, og mellom nasjonal utgivelse og import av bøker.

Tabell 4-13 viser at eierkonsentrasjonen i forlagsbransjen har økt kraftig fra 1981 til 1993. Gyldendal har 30 prosent av markedet og Aschehoug har 25 prosent. Til sammen har disse to forlagene 55 prosent i 1993. De fire største eiergruppene har til sammen 84 prosent av markedet i 1993 mot 59 prosent i 1981.

Bonnier er den dominerende aktør i det svenske bokmarkedet. Innen kategorien allmenn litteratur har Bonnier om lag en tredel av salget i Sverige. De har i tillegg syv av de ti største bokklubbene (SOU 1994:145).

International Masters Publishers AS (IMP) er et konsern som ekspanderer innen forlagsbransjen. Konsernet er eid av den svenske familien Tönnesson. Morselskapet har sete i Danmark med forgreninger til flere land. Skandinavisk Presse A/S i Norge er knyttet til IMP.

4.5.4 Distribusjon og omsetning

Forlagene selger sine bøker direkte til bokhandlerne. Det vil si at det ikke eksisterer noe eget grossistledd mellom forlag og salgsledd. Imidlertid er det etablert egne distribusjonssentraler som sørger for en samordnet utsendelse av varer til forhandlerne. Det eksisterer to slike større distribusjonssentraler: Forlagsentralen ANS og Sentraldistribusjon ANS.

Forlagsentralen ANS er eid av Aschehoug og Gyldendal i fellesskap. Sentralen utfører hovedlagring, distribusjon, sampakking, databehandling og inkasso for et stort antall forlag. I tillegg utfører den databehandling for De norske Bokklubbene A/S. Driftsinntektene utgjorde 142 mill kroner i 1993 og den hadde 155 ansatte. Forlagsentralen distribuerer bøker for 265 forlag. Eierforlagene, og forlag hvor disse har en eierandel på mer enn 50 prosent, står for 75 prosent av omsetningen.

Forlagsentralen er også eier av bokdatabasen, BD-systemet, som inneholder et register på nær 80.000 titler fra 570 forlag.

Sentraldistribusjon ANS er eid 99 prosent av Cappelen. Denne sentralen hadde en omsetning på 26 mill kroner i 1993. Sentraldistribusjon distribuerer bøker for 30 forlag. Cappelens Forlag og andre forlag Cappelen har en eierandel på mer enn 50 prosent i, står for 80 prosent av omsetningen.

Fra distribusjonssentralene går bøkene i hovedsak til følgende salgskanaler:

– Bokhandel (medlemmer i Bokhandlerforeningen)
– Narvesen A/S og øvrige detaljister
– Bokklubber og annet postordresalg
– Forlagenes direktesalg gjennom egne selgere
– Norske forlags eksportsalg til utenlandske forhandlere
– Salg til Norsk Kulturråd
– Biblioteksentralen A/L

Tabell 4.14: Omsetningen til Forleggerforeningens medlemsforlag fordelt på salgskanaler (minus bokklubbene). 1980-93. Prosent.

År	Bokhandlere	Andre forhandlere	Bibliotek-sentralen	Kulturrådet	Øvrige kanaler
1980	65,0	6,3	3,5	1,2	24,1
1985	64,8	4,8	2,5	1,6	26,3
1990	71,6	3,5	1,8	2,2	20,9
1993	68,7	7,2	1,7	2,3	20,1

Kilde: DNFs bransjestatistikk.

Bokhandlerne

Bokhandlerne står for den største delen av bokomsetningen til DNFs medlemsforlag. Etter en nedgang i andelen av omsetningen sist på 70-tallet og først på 80-tallet, har bokhandlerne igjen økt sin andel til om lag 70 prosent av omsetningen. Denne utviklingen kan i stor grad tilskrives en økning i salget av skole- og lærebøker og sterk økning i utgivelser av billigbøker og barnebøker.

Den norske Bokhandlerforening har samarbeidsavtaler med de fleste bokklubbene. Bokhandlerne er bundet til bransjeavtalen med faste bokpriser, mens de stadig nye klubbene som etableres har andre innkjøpsvilkår. Dette skaper uro i samarbeidet. Det samme gjelder kravet fra Administrasjonsdepartementet om en mer effektiv skolebokdistribusjon som et vilkår for at departementet skal godkjenne en forlengelse av bransjeavtalen gjennom dispensasjonen fra konkurranselovgivningen.

Det er også tegn som tyder på at bokhandelen i større grad enn hittil blir avhengig av bokomsetningen. Konkurrerende bransjer tar en større del av de andre varene som bokhandelen tradisjonelt har forhandlet, som for eksempel papirvarer.

Innen bokhandlerbransjen er det flere kjededannelser. Den første kjeden ble etablert i 1972. Kjededannelsene i bokhandlerbransjen har hittil vært frivillige sammenslutninger mellom selvstendige bokhandlere. De største kjedene i 1993 var Libris med 45 prosent av bokhandleromsetningen og Interbok med 19 prosent. Kjeden av universitetsbokhandlere, UNIPA, hadde 6 prosent, mens øvrige bokhandlere stod for resten. I 1994 skjedde store endringer i kjedestrukturen. Blant annet gikk 9

store bokhandlere ut av Libriskjeden og etablerte fra 1. januar 1995 en ny kjede. Dette skjedde i stor grad som en konsekvens av at det ble etablert et nært samarbeid mellom Libris og papirgrossisten EMO. I avtalen er det gitt opsjon for en videreutvikling av samarbeidet med blant annet krysseierskap uten at detaljer i avtalen ennå er kjent. Utbryterne fra Libris har sammen med en annen stor bokhandel etablert kjeden Nexus, som ved oppstart har 20 prosent av bokhandleromsetningen i Norge. Også andre store bokhandlere har i 1994 gått inn eller ut av kjeder. Det har de siste ti årene også vært en utvikling mot at enkeltbokhandlere etablerer eller kjøper opp bokhandlere eller filialer. Denne endringsprosessen er neppe avsluttet.

Bokklubbene

Bokklubbene har fått en stadig viktigere rolle i norsk bokbransje, med nærmere en million medlemmer og vel 18 prosent av bokomsetningen i landet. Bokklubbene selger ulike typer bøker, men har særlig stor markedsandel for norsk skjønnlitteratur – 45 prosent.

Den første bokklubben ble stiftet i 1961. Aschehoug og Gyldendal gikk sammen om å etablere Den norske Bokklubben A/S. Denne sammenslutningen var i flere år enerådende på bokklubbmarkedet.

Først på 90-tallet gikk Cappelen ut av samarbeidet om De norske Bokklubbene og etablerte egen bokklubb. Cappelens Bokklubb ble raskt den nest største bokklubben i Norge og forlaget har nå etablert to nye klubber – en i samarbeid med morselskapet Bonnier.

En rekke bokklubber er blitt etablert og antallet bokklubber høsten 1994 kan anslås til i underkant av femti. I motsetning til i flere andre land, som har varierende lengde på karantenebestemmelser for bøker til bokklubber, er de største norske forlagene samtidig også bokklubber.

Det er uvisst hvordan forholdet mellom de ulike distribusjonskanalene i bokbransjen vil utvikle seg.

Tabell 4.15: Bokklubbstrukturen.

Hoved-grupper	Antall klubber sept -94	Antall medlemmer	Antall utsendte bøker i 1993 (mill)
De norske Bokklubb-ene	10	570.000	3,2
Hjemmets Bokforlag	9	170.000	1,8
Cappelens Bokklubb	3	175.000	0,6
Andre	ca. 26	ukjent	ukjent
Totalt	ca. 48	-	-

Kilde: Bokklubbene.

Bokklubbenes andeler av bokomsetningen har hatt en kraftig vekst siden starten i 1961. Størst var veksten rundt 1980, da klubbene startet å distribuere nye bøker. I tida etter er det først og fremst antall klubber som har økt slik at konkurransen mellom klubbene er blitt skjerpet.

4.6 RADIO

4.6.1 Særtrekk ved bransjen

FM-frekvenser for radiosendinger er et begrenset offentlig gode som forvaltes av myndighetene. Fordelinger av frekvenser i FM-båndet til radiosendinger følger internasjonalt avtaleverk. Norge har fem nett; fire av dem riksdekkende, mens et femte er brutt ned til lokalkringkasting. NRK fikk for et par år siden rett til det tredje av de riksdekkende nettene og har nå P1, P2 og P3. Samtidig ble det gitt konsesjon til Radio Hele Norge (P4) for det fjerde riksdekkende nettet. Disse sender fra kraftige sendere som Telenor har bygd ut over hele landet. Med dagens situasjon er det ikke plass til flere riksdekkende sendinger i Norge via bakkesendere.

Nærradioene driver med lav-wattsendere (opp til 100 W vesentlig) som bare skal dekke det lokale konsesjonsområdet. Nærradioene kan eie sine egne anlegg, mens Telenor i praksis ennå har monopol på senderne for riksprogrammene.

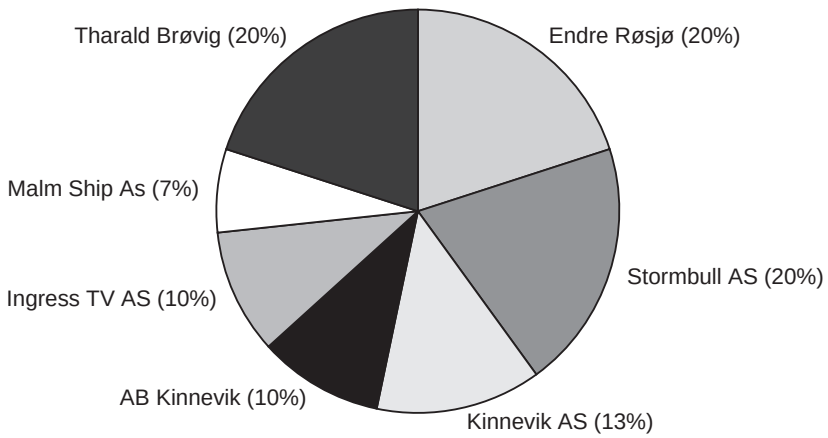
Det er knappheten på frekvenser som rettferdiggjør dagens konsesjonsbestemmelser.

4.6.2 Allmennradio

Både NRK og P4 har status som allmennkringkastere eller allmennradioer. Det vil si de er pålagt et ansvar overfor samfunnet med hensyn til at sendingene blant annet skal ha en variert programmeny, styrke norsk språk, identitet og kultur, ha daglige nyhetssendinger, en spredning over hele landet og selskapene skal ha en redaksjonell selvstendighet.

Radio Hele Norge A/S fikk konsesjon til å drive reklamefinansiert radio 14. januar 1993 og 15. september samme år startet de ordinære sendingene. Konsesjonsperioden går ut i 2003. Ved inngangen til 1994 kunne om lag 70 prosent av de norske husstandene ta inn sendingene til P4. Denne andelen er planlagt økt til 90 prosent i 1995.

Ved konsesjonstildelingen var det et vilkår at ingen gruppering eller enkeltperson kunne inneha mer enn 20 prosent av aksjene. Den utenlandske eierandelen var begrenset til det samme. Denne øvre grensen ble hevet til 1/3 av aksjene 18. november 1993.



Figur 4.3 Eiersammensetning i Radio Hele Norge AS (P4). 01.01.1994.

Den utenlandske eierandelen utgjør 33,32 prosent av aksjekapitalen i Radio Hele Norge A/S. Kinnevik har store eierinteresser i de selskapene som utgjør den utenlandske eierandelen. Selskapet planlegger å la seg notere på Oslo Børs (Dagens Næringsliv 15.09.94).

Utenlandske radiokanaler kan også tas inn i Norge. Det er også kommet utenlandske radiokanaler som er rettet mot norske lyttere. Music Choice Europe sendes via satellitt fra USA og videreformidles via kabel i Norge.

4.6.3 Nærradioer

I 1982 startet de første forsøkene med nærradio. De første årene var det noen få som fikk konsesjon for å drive forsøk, men i 1984 ble forsøksvirksomheten sterkt utvidet. Fra 1988 ble nærradio regulert gjennom en egen lov om nærkringkasting. Denne loven er seinere avløst av lov om kringkasting.

Kulturdepartementet arbeider for tiden med nye kringkastingsforskrifter. I høringsutkastet angis fortsatt fem år som konsesjonsperiode for nærradio.

Nærradiokonsesjoner

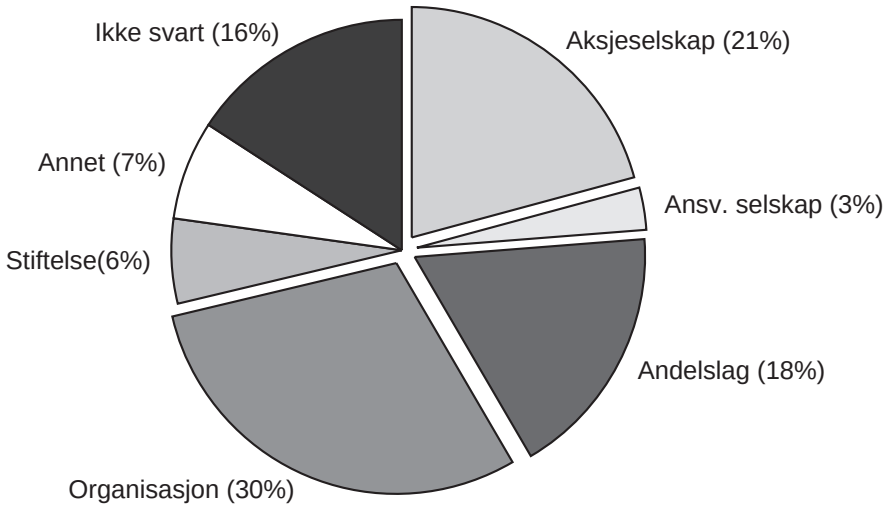
Tabell 4.16: Antall konsesjoner for nærradio fordelt på kategorier.

Kategori	1989	1991	1993
Allmenne	218	189	200
Religiøse	102	107	103
Politiske	32	29	24
Idrettsforeninger	3	2	2
Skoler	38	37	34
Uspes. org.	60	51	45
Etnisk/språkmin.	5	7	8
Sum	458	422	416

Kilde: Statens Medieforvaltning (Nærkringkastingsnemnda 1993).

Statens Medieforvaltning oppgir at det i november 1994 er 389 aktive nærradiostasjoner.

De tildelte konsesjonene er tidsbegrenset. Det var planlagt en ny tildelingsrunde av konsesjoner i 1994 med virkning fra 1. januar i 1995. Imidlertid er dette utsatt ett år i påvente av en tilleggsmelding fra Kulturdepartementet om nærkringkasting og den påfølgende behandlingen i Stortinget.



Figur 4.4 Nærradioenes eierform. Prosent. 1994.
Kilde: Statens medieforvaltning.

Statens medieforvaltning har fått utført en spørreundersøkelse blant nærradioene. Det vanligste er at nærradioer eies av organisasjoner (30 prosent) og aksjeselskaper (21 prosent) (se figur 4.4). Dette viser foreløpige resultater fra undersøkelsen.

Mediemeldingen deler nærradioene inn i tre hovedgrupper.

1. Lokal allmennradio som legger vekt på formidle de ulike aktivitetene som foregår i lokalsamfunnet. Radiobingo, frivillige bidrag, reklame og støtte fra kommunene utgjør inntektsgrunnlaget for disse radioene.
2. Kommersiell underholdningsradio hvor reklame er den viktigste inntektskilden.
3. Organisasjonsradioer hvor formidling av organisasjonsbudskap står svært sentralt.

Nettverk

Mediemeldingen peker på at det har utviklet seg såkalte nettverkløsninger innen nærradiosektoren. En variant er at det fra et sentralt sted blir sendt program via satellitt som samtidig blir videresendt fra flere nærkringkastingsstasjoner. I nærradio har dette som oftest vært nasjonale og internasjonale nyheter. Nærradioene får denne tjenesten gratis fra sendeselskapet mot at det blir sendt riksdekkende reklame i tilknytning til sendingen. Sendeselskapet får inntektene fra reklamen. Kulturdepartementet gir uttrykk for at det ikke er ønskelig at dette skal utvikle seg utover å gjelde korte nyhetssendinger.

Høyer og Tønder (1992) gjorde en undersøkelse i 1992 blant nærradioene. Den viste at det var etablert flere former for nettverk. Det mest markerte var virksomheten til Norsk Radio Utvikling A/S (NRU), hvor Norsk Aller AS er heleier (Mediaprosjektet 1994). NRU har kjøpt eierandeler i nærradioselskaper i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. NRU har et datterselskap, Radio Nettverk A/S, som produserer og distribuerer korte nyhetssendinger hver time over satellitt til de fleste steder hvor det finnes nærradio. Firmaet skal ha avtaler med om lag 160 nærradioer, som til sammen gir et landsdekkende nedslagsområde. NRU har også

et annet datterselskap, Aria Media A/S, som formidler og selger radioreklame blant annet til Radio Nettverk. I følge Høyer og Tønder har Norsk Aller AS bygget opp et system som i praksis fungerer som en landsdekkende reklamekanal. I tillegg til å ha slike nyhets- og reklameavtaler, har NRU direkte eierinteresser i 6 nærradioer og franchise-avtaler med 15-20 andre.

Østgaard (1993) gjennomførte i 1991 og 1992 spørreundersøkelser blant aviser og nærradioer om deres konkurranse- og samarbeidsforhold innen annonsemarkedet, det redaksjonelle arbeidet og om avisenes eierinteresser i radio. Han fant at i 1992 var aviser deleiere i 32 radioer. Av disse 32 radioene var kun en stasjonert i en av de fire største byene. Undersøkelsen viser at de radioene som hadde en avis som deleier i større grad enn andre radioer samarbeidet med avisen redaksjonelt og på annonsesiden. De hadde også i større grad medarbeidere som jobbet både i avis og radio.

Undersøkelsen viser at 57 prosent av nærradioene hadde foreninger/organisasjoner på eiersiden. 52 prosent av radioene hadde regelmessig sendetid avsatt til foreninger/organisasjoner og deres saker. Dette tyder på at innslaget av organisasjonsradio er noe større enn det som kommer fram av oversikten til Statens medieforvaltning. I forhold til spørsmålet om eierskap kommer organisasjonsradioene i en særstilling. De kan neppe betraktes som økonomiske aktører i markedet på linje med andre mediebedrifter. Deres virksomhet vil i stor grad være ideologisk basert.

Østgaard foretok også en inndeling av radioene etter deres konkurransesituasjon. Tabellene 4-17 og 4-18 viser fordelingen av de radioene som var med i undersøkelsen. Det var radioenes egne vurderinger som lå til grunn for plassering i konkurransekategori.

Tabell 4.17: Sendetid og antall medarbeidere i nærradioene etter deres konkurransesituasjon. 1992.

Konkurransekategori	Gj.snittlig sendetid/uke (timer)	Gj.snittlig antall medarbeidere
Størst på stedet	69	37
Ikke størst på stedet	30	24
Samarbeidende	25	28
Smal nærradio	12	14
Alene	38	36
Alle	36	28

Kilde: Østgaard (1993).

De nærradioene som karakteriserte seg som størst på stedet hadde klart mest sendetid pr. uke, mens de nærradioene som var rettet mot en smalere del av publikumsmarkedet hadde minst sendetid. De radioene som var størst eller alene på stedet hadde det høyeste antall medarbeidere.

Tabell 4.18: Omsetning etter nærradioenes konkurransesituasjon. Antall radioer 1992.

Konkurransekategori	Antall radioer i alt	Omset-ning under 1 mill kr	Omset-ning over 1 mill kr	Ukjent
Størst på stedet	68	32	32	4
Ikke størst på stedet	76	55	14	7
Samarbeidende	33	30	2	1
Smal nærradio	55	47	2	6
Alene	69	45	18	6
Ukjent	10	5	2	3
Alle	311	214	70	27

Kilde: Østgaard (1993).

Denne undersøkelsen viser at av de nærradioene som er størst i sitt område, var det en klart større andel med omsetning over en mill kroner pr. år.

En stor del av nærradioene presenterer både lokale, nasjonale og internasjonale nyheter. Østgaards undersøkelse viser at av de 311 nærradioene som var med i undersøkelsen opplyste 241 at de formidlet lokale nyheter og 188 nasjonale og/eller internasjonale nyheter.

4.7 FJERNSYN

Foruten NRKs fjernsynskanal, er det kun TV2 som driver riksdekkende fjernsyn via bakkesendere. I tillegg er det noen selskaper som driver kringkasting via satellitt. Konsesjonsregisteret viser at ved utgangen av 1993 var det 103 lokalfjernsynskonsesjonærer, mens det var opprettet 32 senderanlegg. Denne etableringen har funnet sted etter 1980.

4.7.1 Særtrekk ved bransjen

Den samme frekvensknappheten som finnes for radio, eksisterer ikke for fjernsyn. Imidlertid er utbygging av store og sterke bakkestasjoner for spredning av fjernsynssignaler så kostnadskrevende at det av den grunn har vært nødvendig å begrense konsesjoner til ett riksdekkende privat fjernsynsselskap, TV2, slik at dette selskapet kan ha muligheter for å tjene inn sine investeringer ved å være alene-operatør i det riksdekkende reklamemarkedet. Siden det er gitt en privilegert stilling, har myndighetene stilt krav til TV2 om programprofilen, som skal følge allmennkringkastingsprinsippene. Denne fordelen ved å være eneste riksdekkende private fjernsynsstasjon, vil ventelig ikke kunne opprettholdes i svært mange år, på grunn av forventet teknologisk/økonomisk utvikling som vil gjøre publikum i stand til å motta et stort antall programmer på norsk direkte i sine hjem via svært små mottakerantenner eller via sitt telefonnett.

I dag finnes det også lokale fjernsynsselskaper som sender både trådløst og via kabel. Disse har tillatelse til å sende i hovedsak lokalt produserte program. Imidlertid har flere selskaper inngått avtaler med private satellittfjernsynsselskaper om å videre formidle deres sendinger via sine lokale nett. Dette blir av Kulturdepartementet ansett for å være i strid med de konsesjonsbetingelsene som TV2 er innvilget med enerett til å være eneste reklamefinansierte kanal med et jordbundet sendernett.

Satellittsendte fjernsynsprogrammer videreformidles ofte i kabel. Flere både norske og utenlandske programkanaler forventes å starte de nærmeste årene. Flere av dem vil bli nisjekanaler med programmer rettet til særinteresser (sport, musikk, m.v.) eller bestemte aldersgrupper.

Det er brukerne av kabelnettene som bestemmer hvilke programmer som skal formidles i tillegg til de man har plikt til å formidle; de norske allmennprogrammene og lokalfjernsynssendingene.

4.7.2 Allmennfjernsyn

De to riksdekkende fjernsynskanaler som sender fra bakkesendere betegnes som allmennkringkastere, med et spesielt ansvar for sine sendinger (se radio). Den ene drives av NRK og den andre, TV2, drives av TV2 A/S.

TV2 A/S fikk i november 1991 konsesjon til å drive riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn. Samtidig ble det stilt krav om en variert programmeny, at programmene skal styrke norsk språk, identitet og kultur, det skal være daglige nyhetssendinger, en spredning over hele landet og selskapet skal ha en redaksjonell selvstendighet. Det ble også stilt krav til at minst 50 prosent av kanalens programmer skal være norskpodusert i løpet av 8-9 år. Ordinære sendinger tok til 5. september 1992. Ved inngangen til 1994 kunne 88 prosent av de norske husstandene ta inn sendingene til TV2.

Eiersammensetningen er endret en del i den perioden selskapet har vært etablert. Selskapet fikk i 1993 tillatelse til å heve grensene for både høyeste eierandel og den utenlandske eierandelen fra 1/5 til 1/3.

Tabell 4.19: Eiersammensetning i TV2 A/S. Prosent av aksjene.

Aksjonær	31.12. 1992	31.12. 1993	08.07.94
Schibsted	20,00	32,82	33,30
Egmont	20,00	29,07	33,10
Vital Forsikring	15,00	15,00	15,00
Selvaag Invest	15,00	-	-
Andre, alle med under 9 %	30,00	23,11	18,60[1]

[1] Ingen av de andre aksjonærene har over 5 prosent av aksjene.

Kilde: TV2 A/S.

4.7.3 Riksdekkende satellittkanaler

En rekke fjernsynskanaler som sendes via satellitt kan tas inn i Norge. Signalene kan enten tas inn av den enkelte mottaker med parabolantenne eller av et kabelselskap og deretter videreformidles via kabel til betalende abonnenter.

Det kan i denne sammenheng være nyttig å skille mellom fire typer satellittkanaler:

1. Kanaler som sender fra Norge rettet mot norske seere. Slike sendinger har vært drevet av private selskap siden 1989. For tiden er det en slik kanal i drift; TV Norge. Dette selskapet, TV Norge AS, har Broadcast Norge AS som eneaksjonær. Broadcast Norge er et datterselskap av det amerikansk eide selskapet Scan-

dinavian Broadcasting System (SBS). SBS er lokalisert i Luxembourg. Tidligere var Orkla Media inne med en eierandel på 42,7 prosent. TV Norge sender via satellitt og kabelnett.
Pr. 1. februar 1993 var det tildelt 12 konsesjoner til satellittkringkasting, inklusive TV2 og TV Norge. Av disse er det bare de to nevnte som har fjernsynssendinger, men TV2 baserer sine sendinger på bakkesendere i kombinasjon med satellitt.

2. Kanaler som sender fra utlandet rettet mot norske seere. For tiden er det to slike kanaler. For det første TV 3 som eies av Industriförvaltnings AB Kinnevik med 87 prosent av aksjene. TV3 sender fra England. For det andre er det Eurosport som har en nordisk/norsk versjon.
3. Kryptede filmkanaler som krever dekoding for å kunne mottas av publikum. Dette er for eksempel betalingskanaler som FilmNet Plus, TV1000 og FilmMax.
4. Kanaler som sender fra utlandet og som ikke er spesielt rettet mot norske seere. Det finnes et stort antall slike kanaler.

Samtlige tre satellittbaserte fjernsynskanaler som sender mot norske seere har utenlandske eiere. I økonomisk sammenheng er det de to første typene av satellittkanaler som er interessante, fordi de konkurrerer i det norske reklamemarkedet.

4.7.4 Lokalfjernsyn

I 1981 startet de første forsøkene med lokalfjernsyn. De første årene var det bare noen få som fikk konsesjon for å drive forsøk, men i 1984 ble forsøksvirksomheten sterkt utvidet. Fra 1988 ble lokalfjernsyn permanent gjennom en egen lov om nærkringkasting.

Utkastet til nye kringkastingsforskrifter angir konsesjonsperioden til å være sju år.

Tabell 4.20: Antall konsesjoner for lokalfjernsyn fordelt på kategorier.

Kategori	1989	1991	1993
Allmenne	61	84	65
Skole	3	1	1
Uspes. org.	14	15	15
Religiøse	25	21	22
Sum	103	121	103

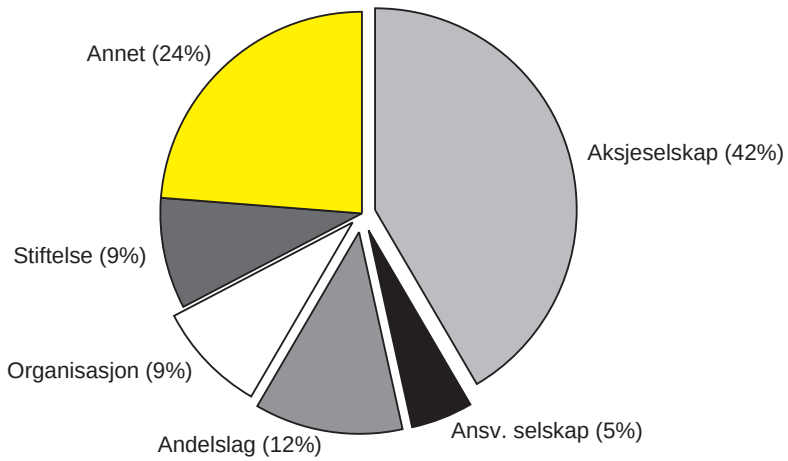
Kilde: Statens Medieforvaltning (Nærkringkastingsnemnda 1993).

Konsesjonene i 1993 var fordelt med 38 på kabelformidling, 31 på eterformidling og 34 på kombinasjon av begge. Om lag halvparten av konsesjonærene var i regelmessig drift, og et stort antall av disse hadde mer sporadiske og begrensede sendinger. Ved utgangen av 1993 var det opprettet 32 senderanlegg.

Statens Medieforvaltning oppgir at det november 1994 var 101 lokalfjernsynsstasjoner.

Medieforvaltningen har fått utført en spørreundersøkelse blant lokalfjernsynsselskapene om blant annet deres eierform. Foreløpige resultater viser at aksjesel-

skapsformen er den vanligste med 42 prosent (se figur 4.5). Dette skiller lokalfjernsyn klart fra nærradioer hvor organisasjon er den vanligste eierform.



Figur 4.5 Lokalfjernsyns eierform. Prosent. 1994.
Kilde: Statens medieforvaltning.

Kulturdepartementet oppsummerer i St.melding nr. 42 (1993-94) at virksomheten er preget av liten og avgrenset aktivitet. Virksomheten har vært preget av få lokalproduserte program, omfattende bruk av tekstplakater og videreformidling av satellittsendinger.

Medieprosjektet BI (1994a) har foretatt en økonomisk analyse av lokalfjernsynsselskaper. I undersøkelsen blir det konkludert med at selskapene stort sett har meget dårlige økonomiske resultater, med lav egenkapital og mye gjeld. De større selskapene sliter også tungt.

4.8 FILM, KINO OG VIDEOGRAM

I 1993 var det 400 kinoteatre i Norge, samt 263 visningssteder for Bygdekino. Samme år ble 192 filmer behandlet av filmsensuren, derav 10 produsert i Norge.

4.8.1 Særtrekk ved bransjen

Særlige trekk ved bransjen er et sterkt statlig engasjement og støtte til filmproduksjon og et kommunalt ansvar for filmframvisning. Et annet trekk er at hittil er det ingen vertikal integrasjon mellom distribusjon og framvisning av film, noe som er vanlig i mange andre land.

4.8.2 Filmproduksjon

I et lite kultursamfunn som Norge er kostnadene forbundet med produksjon av spillefilmer langt høyere enn inntjeningspotensialet. Det har derfor lenge vært en del av kulturpolitikken å bidra til å styrke norsk produksjon av filmer. I St.prp. nr. 1 (1994-95) heter det:

> «Filmen er ein svært viktig kulturfaktor som gjennom den vide spreiinga kan påverke den kulturelle identiteten i eit samfunn. Departementet ser det

derfor som viktig å syte for at film som speglar norske kulturytringar, norsk språk, natur, samfunn og forteljartradisjon har rimelege konkurransevilkår.

For små språkområde er offentleg finansiering ein føresetnad for ein vesentleg del av filmproduksjonen og derfor kulturpolitisk nødvendig. Tilhøve må leggjast til rette for ein brei produksjon av så vel kunstnerisk som kommersielt basert norske filmar.»

Det legges derfor til rette for en ytterligere satsing på å styrke filmproduksjonen i landet.

Det er i dag ingen store produksjonsmiljøer for spillefilm, utenom det offentlig eide Norsk Film A/S.

NRK driver en utstrakt dramaproduksjon, hvorav flere prosjekter er kombinerte kino- og fjernsynsfilmer. Ut over disse to miljøer er det en rekke små produksjonsselskaper, alle frittstående. Felles for alle er at deres økonomiske situasjon er vanskelig.

4.8.3 Kinostruktur

I 1993 var det 192 langfilmer som ble gjennomgått av Statens Filmtilsyns sensur. 10 av disse var norske. Importen og distribusjonen av disse filmene i 1993 fordelte seg på 11 byråer. I tillegg er det 2 byråer som også kan regnes som aktive.

To av byråene (Warner Bros. og United International Pictures) er underavdelinger av amerikanske selskaper som opererer på det internasjonale markedet. Warner distribuerer filmer fra produksjonsselskapet Warner Bros., men også andre filmer de kjøper distribusjonsrettighetene til. UIP distribuerer filmer fra produksjonsselskapene Universal Paramount og United Artists i tillegg til andre filmer, også norske, de gjør internasjonale eller nasjonale avtaler om.

Kommunenes Filmsentral A/S er et aksjeselskap der kommunale kinoer sitter som aksjeeiere. Selskapet er i øyeblikket fast distributør for de amerikanske selskapene Fox og Disney, med disse selskapenes faste underleverandører.

Svensk Filmindustri Norge er et datterselskap av et større svensk Bonniereid distribusjonsselskap og kinokjede. De har for tiden fast avtale som distributør av filmene til amerikanske Columbia og Tri Star, samt deres underleverandører.

Norsk Filmdistribusjon A/S eies av Schibsted A/S og har blant annet fast avtale med Norsk Film A/S om distribusjon av dette selskapets filmer.

De øvrige selskapene er privateide selskaper som distribuerer filmer de kjøper på det åpne markedet. Enkelte av disse selskapene har i perioder hatt avtaler med internasjonale distribusjonsselskaper om distribusjon av selskapenes filmer i Norge.

Tabell 4.21: Antall kinoteatre etter kinoens eierform.

År	Kommunale kinoer	Ikke-kommunale kinoer	Kinoer i alt
1975	214	237	451
1985	260	188	448
1993	275	125	400

Kilde: Kulturstatistikk 1992, Film & kino 1994.

De ikke-kommunale kinoene er blant annet militære kinoer. For øvrig er de eid av private selskaper eller av lag og foreninger, og de drives gjerne på dugnadsbasis.

Svært mange av disse mottar kommunale tilskudd til driften, som kommer i tillegg til de 40 mill kroner som ble overført fra kommunene i 1993.

I tillegg til det antallet som framgår av tabell 4-21 kommer Bygdekinoen, som er en bedrift som drives av Norsk kino- og filmfond. Det er en ambulerende kinovirksomhet som i 1993 hadde 263 visningssteder. Virksomheten til Bygdekinoen foregår i 25 forskjellige ruter spredt over hele Norge. Virksomheten kostet 4,2 mill kroner i 1993.

Oversikten viser at det har vært en jevn nedgang i antall kinobedrifter totalt sett. Men antallet kommunale kinosaler er økt, mens de private har blitt redusert. I 1993 stod de kommunale kinoene for over 90 prosent av samlet kinobesøk.

I Norge, som i resten av Europa, ser det ut til at tendensen til nedgangen i kinobesøk er brutt. De to siste årene er det registrert en til dels sterk økning i besøket. Årsakene er nok flere, men økningen i antall flerkinoer (multiplexer) og et økende tilbud av utenlandske publikumssuksesser ser ut til å være de viktigste årsakene.

Kinobesøket i Norge er blant de høyeste i Europa (se tabell 4-32).

Det er også verd å merke seg at det norske kommunale kinosystemet sikrer publikum et større tilbud ikke-amerikanske filmer enn hva som er vanlig i de fleste andre europeiske land. I den vestlige verden er den private kinodrift ofte styrt av distributører som i stor grad prioriterer filmer med stort publikumspotensiale. Kvalitetsfilmer beregnet på et «smalere» publikum med lavere inntjeningspotensiale blir ofte nedprioritert. I det norske kommunale kinokonsesjonssystem har de «smalere» filmene fått en bedre eksponering enn i de fleste øvrige land.

Foreløpig er det ingen krysseierskap innen kjeden filmbyrå – distribusjon – reklamebyrå på kinosiden så langt det er kjent. Det er så langt heller ingen kobling mellom kinodrift og filmdistribusjon, med unntak av Kommunenes Filmcentral. Slike krysseierskap er vanlig i mange andre land. Imidlertid er det vist en viss interesse for dette også i Norge. I Tromsø har det vært på tale at filmbyrået SF Norge kan få konsesjon av kommunen til kinodrift.

Det er tre selskaper med stor aktivitet i forhold til kinoreklame. Sverdrup Dahl A/S, et familieeid selskap, blir nedlagt fra 1. januar 1995, med mulighet for en fortsettelse gjennom Nye Sverdrup Dahl A/S. Det nye selskapet vil ha tidligere medarbeidere som eiere. Oslo Kinoreklame eies for en stor del av Kinnevik-gruppen. Capa A/S er et kinoeid selskap med om lag 10 kinoer som aksjeeiere, og utgjør en kobling mellom kinodrift og reklamevirksomhet.

4.8.4 Videostruktur

Et utviklingstrekk innen videobransjen er fallende omfang av utleie, mens salget av videogram er økende.

Videobransjen kan deles i to ledd. Det ene leddet er importørene, som også er de som hovedsakelig står for distribusjonen. Det andre leddet er forhandlerne.

Alle de store importørene av videofilm til Norge er eid av internasjonale selskaper.

7 selskaper står for om lag 90 prosent av all leievideoimport:

- Warner Home Video inc, som eies i sin helhet av amerikanske Warner Bros.
- Egmont Film as, som eies av danske Gutenberghus/Egmont.
- CIC Video Norway ANS, som eies i det vesentligste av CIC International, som igjen eies av det amerikanske filmselskapet Universal.
- SF Norge as, som eies av Svensk Filmindustri/Bonnier.
- Filmco Norway as, som eies av danske Scanbooks as.
- CCV Video as, som eies av Roadbrocker Norway as, som igjen er en del av det multinasjonale Roadbrocker.

– Buena Vista Home Video as, som eies av Walt Disney-konsernet.

Når det gjelder kjøpefilm-markedet er det langt flere aktører, men de selskapene som er nevnt ovenfor står for mesteparten av dette markedet også.

I 1993 var det registrert om lag 3.000 utsalgssteder for video i en eller annen sammenheng. Om lag 600 forretninger hadde videohandel som hovednæring – faghandel. Blant disse er det en utvikling i retning av kjededannelser. De største kjedene er Videofilmgruppen med om lag 100 utsalgssteder, Narvesen med om lag 75 steder, Norsk Hydro med om lag 100 bensinstasjoner og Video Station as (rack punkter med om lag 150 utleiepunkter). I tillegg kommer Film og Videospesialisten med om lag 150 faghandlere som ikke gjør felles innkjøp, men samarbeider om markedsaktiviteter.

Granlund AS, som inkluderer Video Nova as og Megastore as, eier selskapet Star Media som importerer egen film til egne forretninger – 11 i alt.

Reklame på videokassetter har vært prøvd av enkelte distributører, men dette møtte en del motbør i bransjen slik at det ser ut til ikke å ha blitt noen suksess.

4.9 NYE ELEKTRONISKE MEDIER

Dagens massemedier er relativt lett definerbare, men utvalget erkjenner at det er vanskelig å forutse omfanget av de forandringer innen medieutviklingen som man nå kan se konturene av. Den akselererende teknologiske utviklingen innen informasjonsteknologi og telekommunikasjon gjør at morgendagens mediebilde vil kunne ha en annen struktur enn den man i dag kjenner. Det er vanskelig å forutse hvor hurtig utviklingen vil gå, men det er nærliggende å tro at utviklingen i alle fall ikke vil gå langsommere enn den har gjort til nå. Man skal ikke gå mange år tilbake for å finne at LP-platen var musikkmediet, at PCen var forbeholdt de få, at videospilleren var ukjent, at Norge hadde en fjernsynskanal, at nærradioer ikke fantes osv.

Til nå har man kunnet definere massemedier blant annet ut fra et kriterium om at mediet skal ha en ansvarlig redaktør. Utviklingen i databaseteknologien og i telekommunikasjonsteknologien vil gjøre det vanskeligere i framtiden å håndheve redaktørinstituttet. Utvalget har ikke villet bevege seg inn på å vurdere disse områdene, men vil oppfordre til at man følger utviklingen nøye, og ikke minst ser på hvordan man internasjonalt kan arbeide for å sikre redaktørinstituttet så vel som opphavsrettsspørsmål i en verden som blir grenseløs.

Man kan allerede nå se at den teknologiske utviklingen har skapt en rekke nye muligheter innen produksjon, distribusjon og bruk av dagens massemedier.

En rekke utviklingsmuligheter ligger i produksjonen av de massemedier som publikum tilbys i dag. Avisproduksjonen har gjennomgått en stor endring fram til i dag, hvor de fleste aviser har tatt i bruk avansert datateknologi i for eksempel det redaksjonelle og grafiske arbeidet, ved overføring av tekst og foto fra et sted til et annet osv. Et nytt frekvenssystem (DAB; Digital Audio Broadcasting) vil for eksempel mangedoble mulighetene for kringkasting av radio. Flere elektroniske muligheter fins, blant annet satellitt og fiberoptiske kabler.

En annen type muligheter ligger i at massemedie*produktet* får en ny karakter. Dette kan for eksempel være at bøker kan presenteres på en CD-Rom plate, eller at en avis kan leses i elektroniske utgaver.

Nye medier blir skapt ved utvikling av elektronikken. I dag kan det være vanskelig å avgjøre om de er massemedier slik man tradisjonelt forstår det og slik utvalget har definert det. Et eksempel på dette kan være Internet, hvor om lag 10.000 datanettverk er koblet sammen slik at de kan kommunisere med hverandre og har tilgang til en rekke databaser. Det betyr også at en bruker kan spre informasjon eller

en ytring til et stort publikum samtidig. Det er i dag anslått å være 30 millioner brukere av Internet, og antallet øker kraftig. Tilknytningen til Internet øker kraftig også i Norge, og man ser vanskelighetene med å styre et slikt system hvor det ikke finnes noe redaktøransvar eller mulighet for beskyttelse av opphavsrett.

Nye medier og ny teknologi kan gi rom for at nye aktører kommer inn på massemedias arena. Televerkenes eksperimenter med video-på-forespørsel – bestilling av videosendinger over telenettet – er eksempler på at distributører trer inn som medieaktører.

Utvalget har ikke tatt sikte på å gi en dekkende beskrivelse av morgendagens mediebilde i lys av den teknologiske utviklingen. Til det skjer utviklingen alt for fort. Det utvalget kan konstatere er at utviklingen til nå har vært styrt av multinasjonale teknikkselskaper, som i økende grad etablerer allianser med programleverandører (film- og fjernsynsselskaper) for å kunne gi publikum attraktive tilbud. Det gjenstår å se markedenes reaksjon og virkningen den nye mediasituasjonen vil få for dagens tradisjonelle medier.

4.10 INTERNASJONALE UTVIKLINGSTREKK

De ulike former for mediekonsentrasjon (spesielt eierskapskonsentrasjon og kanalkonsentrasjon) har lenge vært et omdiskutert politisk tema i de største europeiske landene, i Europaparlamentet og i Europarådet. Interessen er særlig fokusert på den konsekvensen som konsentrasjon kan ha for pluralisme i mediene og farene for misbruk av dominerende stilling.

Det er særlig fremveksten av de store, flernasjonale medieaktører og deres komplekse operasjoner som har utløst den politiske oppmerksomhet. Anslag viser at de tre største fjernsynsoperatørene har over 80 prosent seeroppslutning i de fleste EU-landene. På radioområdet har de største radiostasjonene over 70 prosent lytteroppslutning i 7 av 12 medlemsland. Konsentrasjonsgraden er imidlertid mye lavere innen pressen. Ser man på kringkasting og presse under ett er mediekonsentrasjonen i EU høy, dersom statlig eierskap inkluderes. Tabell 4-22 viser prosentvis andel av mediekonsum basert på medlemslandenes to største medieeiere. Tabellen leses slik; Eksempelvis kontrollerer de to største aktørene i avisbransjen 76 prosent av aviskonsumet i Irland mot bare 24 prosent i Spania.

Tabell 4.22: De to største medieeiernes andeler i prosent av mediekonsumet innen fjernsyn, radio og dagspresse. Gjelder de to største eierne i hver mediegruppe.

Land	Befolkning (mill)	Fjernsyn, %	Radio, %	Dags-aviser, %
Belgia – fransk	3,4	59	80	38
Belgia – flamsk	6,1	86	86	46
Danmark	4,2	95	88	46
Frankrike	56,3	73	43	33
Hellas	9,9	77	21	60
Irland	3,5	73	77	76
Italia	57,4	86	54	48
Nederland	14,9	86	51	35
Portugal	10,0	100	57	51
Tyskland, Länder	61,4	62	93	33
Spania	37,7	87	58	24
Storbritannia	55,6	89	96	58
Gjennomsnitt		81	67	46

Kilde: EU kommisjonen (1992).

Tabell 4-22 viser at de to største dominerende aktørene innen hver mediegruppe i hvert medlemsland kontrollerer i gjennomsnitt for EU 81 prosent av fjernsynskonsumet, 67 prosent av radiokonsumet og 46 prosent av dagsaviskonsumet. Det må bemerkes at i denne sammenhengen er statlig eide aktører inkludert på samme måte som private.

Det er karakteristisk at de private mediekonserner etablerer eierskapsforhold over fjernsyn, radio og aviser gjennom et nett av direkte og indirekte aksjeposter. Endringer skjer raskt. Dette gjør det vanskelig å kartlegge eksakt deres økonomiske virksomheter og de reelle makt- og innflytelsesforhold.

Sentrale multinasjonale medieimperier som vokser sterkt i Europa er:

- Silvio Berlusconi, som blant annet gjennom selskapet **Fininvest** har særlig store interesser i Sør-Europa, spesielt i TV og trykte medier.
- **Bertelsmann**, som med utgangspunkt i trykte medier i Tyskland har skaffet seg interesser også i elektroniske medier i de fleste europeiske land.
- **Havas** er Europas tredje største mediekonsern. Det kontrollerer blant annet Canal Plus som sender både i Frankrike, Belgia og Spania.
- **Reed Elsevier**, Europas femte største mediekonsern.
- **Pearson Group,** som er et britisk selskap og eier blant annet Financial Times og Economist.
- **VNU**, en av de mediekonserner som vokser mest i Europa med blant annet stor øst-europisk satsing.
- **Axel Springer Verlag**, som er et tysk selskap som blant annet eier avisen Bild Zeitung (Tysklands største avis).
- **Time Warner**, som i omsetning er verdens største aktør i mediebransjen.
- **Matra-Hachette**, som er et fransk multimedieselskap, har som Bertelsmann størstedelen av sine investeringer i trykte medier.

- **Leo Kirch**, som har store interesser i tyskspråklig kommersielt fjernsyn og filmproduksjon
- **Rupert Murdoch** (med bl. a. News Corporation), som har interesser innenfor alle medier – aviser, magasiner bøker, fjernsyn, film – og er tungt inne i en rekke europeiske land, både i vest og øst, men sterkest i England. På verdensbasis antas at selskapet omsetter for 80 milliarder kroner.

I tillegg til disse kommer japanske og andre amerikanske mediekonserns interesser og investeringer i Europa. Det må legges til at mange av de nevnte aktørene samarbeider med hverandre på ulike måter og om forskjellige virksomheter.

Det er også verdt å merke seg at mange av disse store medieaktørene nå inngår bindende allianser med store internasjonale telekommunikasjonsselskaper, for derved gjennom vertikal integrasjon å kunne sikre seg styring over flere ledd i verdiskapningskjeden. De kan dermed oppnå tettere samarbeid og kontroll av så vel innhold som distribusjon. Det er i enkelte tilfeller vanskelig å se om det er medieselskapene som vil sikre seg distribusjon eller distribusjonsselskapene som vil sikre seg noe å distribuere.

4.11 ØKONOMISKE FORHOLD

4.11.1 Mediesektoren i norsk samfunnsøkonomi

Alle massemedier er avhengig av markedet for å sikre seg inntekter. NRK finansierer virksomheten hovedsakelig gjennom lisensavgift, uten direkte kontakt med markedet. Men også NRK er avhengig av oppslutning for å kunne forsvare sin finansieringsmåte.

I dette kapitlet blir det gitt en kort beskrivelse av inntektsgrunnlaget og den økonomiske situasjonen i de fleste medietypene og de største eiergruppene innen media.

Tabell 4.23: Omsetning og sysselsetting i media. 1993.

Mediegruppe	Omsetning (mill kr)	Årsverk
Dagspresse	9 300	9 800
Ukepresse	1 800	1 200
Fagpresse	500	2 000
NRK	2 230	2 960
Nærradio	250	2 000
Lokalfjernsyn	50	230
Privat riksdekkende kringkasting (P4, TV2 og TVNorge)	550	420
Filmproduksjon	120	100?
Bokomsetning	3 470	2 500
Sum	18 270	21 210

Merknad: Det må bemerkes at tallene i de fleste tilfeller er anslag og noe usikre.

Kilde: De enkelte bransjeorganisasjoner m fl.

Verdien av norsk produksjon av massemedia utgjorde i 1993 om lag 18,3 milliarder kroner. Dette tallet kommer fram ved å summere omsetningen for presse, kringkasting, film og bøker. Verdien av medieproduksjonen utgjør om lag 2,5 prosent av landets brutto nasjonalprodukt.

Medieproduksjonen står for vel 21.000 årsverk. Det utgjør om lag 1,2 prosent av det totale antall årsverk i norsk næringsliv og offentig virksomhet.

Tabell 4-23 viser fordelingen av omsetning og sysselsetting i mediesektoren mellom de ulike mediebransjene. Begrensninger i datagrunnlaget gjør tallene noe usikre. I tillegg til den virksomheten som er med i denne oversikten, kommer all virksomhet som leverer varer og tjenester til mediesektoren, for eksempel papirindustrien og private trykkerier.

4.11.2 Kampen om reklameinntektene

Medienes inntekter er i all hovedsak basert på en eller flere av disse kildene: Abonnement, direkte salg og reklame.

Reklame er den viktigste inntektskilden for mange av avisene, deler av ukepressen og for den private kringkastingen, særlig den riksdekkende.

Når reklame etter hvert ble tillatt i kringkasting, fryktet mange av avisene at de ville tape reklameinntekter. Dette var blant annet et av motivene for at avisene i starten var svært interessert i å være med i utbyggingen av nærradioene. Tabellen nedenfor viser hvordan reklameinntektene fordeler seg på de ulike medietypene.

Tabell 4.24: Reklameinntekter fordelt på mediegrupper. Sammenligning mellom Norge og EU. 1980-93. Prosent.

Medietype	1980	1985		1990		1993	
	Norge	Norge	EU	Norge	EU	Norge	EU
Aviser	82	81	47	77	44	66	41
Uke- og fagpresse	15	16	24	16	22	14	18
Presse totalt	97	97	71	93	66	80	59
Radio	0	0	4	1	4	4	4
Fjernsyn	0	0	20	3	23	13	31
Kino	1	1	1	1	1	1	1
Utendørs	1	2	5	2	6	2	5
Totalt, prosent	99	100	101	100	100	100	100
Totalt, mill kr	2188	3932	-	4878	-	5525	-

Merknad: Tallene er reklameomsetning etter rabatter, men før byråprovisjoner. Tabellen omfatter ikke direktereklame, som anslås til om lag 4,5 mrd kroner årlig. Totalt anslås reklamemarkedet til Om lag 10 mrd kroner årlig.

Kilde: Reklamebyråforeningen/NTC: Annual statistical survey of advertising revenue in the European Union, published for AAEA by NTC, november 1994.

Tabell 4-24 viser at de totale reklameinntektene har steget i perioden. Prognoser viser at de vil stige ytterligere i årene som kommer. Det er en tydelig tendens at avisene taper andeler av reklamemarkedet. Radio og fjernsyn øker sine markedsande-

ler. Forskjellene kan være store innen de ulike grupper medier. P4 og TV2 er de foretakene som øker sine andeler mest. Disse endringene i andeler har også samme tendens i faktiske tall, slik at aviser også har en reell nedgang i reklameinntekter.

Norske Aviser Landsforening (1994) mener at avisenes nedgang i annonseinntekter stoppet i 1993 og at bunnen dermed var nådd. Dette forklarer de med økning i den totale annonsemengden og avisenes fortsatt sterke posisjon på de lokale markedene.

Det er i dag tre fjernsynskanaler som finansierer virksomheten sin innenfor det norske reklamemarkedet; TV 2, TVNorge og TV 3. I mediemeldingen blir det gitt uttrykk for usikkerhet omkring mulighetene for at det i framtida kan være rom for alle disse tre kanalene, og særlig om det er plass til flere. Imidlertid er det fra flere hold vist interesse for å etablere nye reklamefinansierte fjernsynskanaler beregnet på det norske markedet. Ut fra dette kan det være grunn til å anta at andelen av reklame som går til fjernsyn fortsatt vil stige i årene framover, og at det fortsatt i stor grad vil gå på bekostning av avisenes reklameandel. Men samtidig viser prognosene at de totale reklameinntekter vil stige.

Fordelingen av reklamemarkeder i andre land viser ulike utviklingstrekk. Men det er en klar tendens at i land hvor fjernsynsreklame har vært vanlig i mange år, er det en høyere andel av reklame til fjernsyn enn i land hvor fjernsynsreklame er et nyere fenomen. Forklaringen på dette er imidlertid sammensatt, blant annet varierer de enkelte mediegruppenes posisjon i markedet fra land til land.

Tabell 4.25: Fjernsynets andel av de totale reklamemarkedet i noen land. 1980-93. Prosent.

Land	1980	1985	1990	1993
Italia	22	49	43	48
Japan	45	38	37	40
USA	31	33	34	35
England	27	30	30	33
Frankrike	14	17	25	31
Gj.snitt EU	-	20	23	31
Belgia	11	12	29	28
Tyskland	11	10	14	19
Danmark	0	0	15	18
Finland	15	14	13	18
Nederland	7	9	13	17
Sverige	0	0	2	15
Norge	0	0	3	13

Kilde: Annual statistical survey of advertising expenditure in the European Union. November 1994. Published for AAEA by NTC.

I en oversikt over andeler av reklamemarkedet som gikk til aviser i 1991, var Sverige på topp med 76 prosent og Norge nummer to med 67 prosent.

Forholdet mellom andeler til aviser og fjernsyn er også avhengig av deres posisjon blant publikum. Tradisjonelt har avisene hatt en sterk stilling i Norge. Dette

kan føre til at fjernsynets andel av reklameinntektene vil stabilisere seg på en lavere andel i Norge enn andre europeiske land.

Andelen av reklamen som går til radio er relativt liten i forhold til de andre mediene. I 1991 var andelene hovedsakelig mellom 1 og 5 prosent i de vest-europeiske landene. Irland skilte seg ut med 17 prosent av reklamemarkedet til radio.

Alt tyder på at fjernsynet fortsatt vil komme til å øke sin andel av reklamemarkedet, og at de trykte medier vil fortsette å tape markedsandeler. Radio forventes også å ta større markedsandeler. Trolig vil P4 stå for den største økningen, tildels på bekostning av nærradioene.

Et usikkerhetsmoment er om det totale reklamemarkedet vil øke slik prognosene tyder på. En total økning vil bidra til å redusere skadevirkningene for de gruppene som taper andeler.

4.11.3 De enkelte medier

Aviser

Kulturdepartementet utarbeider løpende en økonomisk oversikt for avisbransjen i forbindelse med administrasjonen av pressestøtten. For avisene fordeler salgsinntektene seg på abonnement og løssalg.

Det er betydelige forskjeller mellom de ulike aviskategoriene med hensyn til fordelingen mellom de ulike inntektskildene. Derfor kan det være hensiktsmessig å splitte opp fordelingstallene på ulike kategorier. I tabell 4-26 framgår fordelingen på alle dagsaviser, unntatt løssalgsavisene. I praksis vil det si at tabellen viser fordelingen for aviser som baserer seg på abonnement.

Tabell 4.26: Fordeling av inntektene til dagsaviser, unntatt løssalgsavisene, med opplag større enn 2.000. 1988 og 1993. Prosent.

Inntektsgruppe	1988	1993
Annonser	60	50
Abonnement	22	29
Løssalg	5	6
Andre inntekter	10	12
Pressestøtte	2	3
Sum	99	100
(Antall aviser)	(143)	(131)

Kilde: Kulturdepartementet.

Annonseinntektene er den viktigste inntektskilden for mange av abonnementsavisene. Fra 1988 til 1993 er disse inntektenes andel av de totale inntekter gått ned fra 60 til 50 prosent. På tross av dette har de fleste av disse avisene klart å forbedre sine økonomiske resultater. I 1988 hadde 44 prosent av abonnementsavisene et negativt økonomisk resultat, mens i 1993 var disse redusert til 11 prosent. Abonnementsinntektene har fått økt betydning i perioden 1988 til 1993.

Løssalgsavisene baserer sine inntekter i svært stor grad på løssalgsinntektene. Tabell 4-27 viser fordelingen på inntektsposter for denne kategorien aviser.

Tabell 4.27: Fordeling av inntektene til løssalgsavisene. 1988 og 1993. Prosent.

Inntektsgruppe	1988	1993
Annonser	24	19
Abonnement	1	1
Løssalg	72	79
Andre inntekter	3	1
Pressestøtte	0	0
Sum	100	100
(Antall aviser)	(2)	(2)

Kilde: Kulturdepartementet.

Løssalgsavisene har også hatt en klar nedgang i annonsenes andel av de totale inntektene, fra 24 prosent i 1988 til 19 prosent i 1993. Den klart dominerende inntektsposten fra løssalg er økt fra 72 prosent i 1988 til 79 prosent i 1993. Løssalgsavisene samlet har i hele perioden hatt et solid økonomisk resultat.

En tredje kategori aviser som det kan vises tall for, er de såkalte rikspredte meningsbærende avisene. Dagspresseutvalget mente at denne avistypen har spesielle funksjoner når det gjelder opinionsdanning og formidling av verdisyn. Til denne gruppen aviser hører Nationen, Arbeiderbladet, Dagen, Gula Tidend, Klassekampen, Dagens Næringsliv og Vårt Land. I denne gruppen framtrer Dagens Næringsliv som atypisk. Denne avisa har høye annonseinntekter, samtidig som den har høye abonnements- og løssalgspriser. Avisa mottar ikke produksjonstilskudd.

I 1993 kom for disse avisene 30 prosent av inntektene fra annonser, 43 prosent fra abonnement, 8 prosent fra løssalg, 4 prosent fra andre poster og 15 prosent fra direkte pressestøtte.

De rikspredte meningsbærende aviser er langt mer avhengige av abonnementsinntekter og pressestøtte enn de andre avisene, særlig når man tar i betraktning at Dagens Næringsliv som ikke mottar pressestøtte også ligger inne i tallgrunnlaget og dermed påvirker gjennomsnittet. På grunn av den store spredningen av abonnentene er de mindre attraktive som annonsemedier og må legge større vekt på de andre inntektskildene.

Kulturdepartementets analyse av avisøkonomien viser at i 1993 hadde 133 aviser et samlet driftsresultat på 531 mill kroner. Etter finansposter og tillegg av statsstøtte var resultatet 967 mill kroner. Det var imidlertid store variasjoner mellom avisene. 15 aviser hadde et negativt resultat. Tabell 4-28 viser hvordan resultatet fordeler seg på de ulike avistypene. Undersøkelsen omfatter aviser med opplag over 2.000.

Tabell 4.28: Avisbransjens driftsresultat etter finansposter inkl statsstøtte fordelt på aviser etter kategori. Mill kroner. 1993.

Kategori	Resultat inkl støtte (mill kr)	Antall aviser	Gjennomsnitt pr. avis (mill kr)	Antall aviser med negativt resultat
Løssalgsaviser	286	2	143	0

Tabell 4.28: Avisbransjens driftsresultat etter finansposter inkl statsstøtte fordelt på aviser etter kategori. Mill kroner. 1993.

Kategori	Resultat inkl støtte (mill kr)	Antall aviser	Gjennomsnitt pr. avis (mill kr)	Antall aviser med negativt resultat
Nr. 1-aviser	433	24	18	0
Nr. 2-aviser	75	26	2,9	6
Aleneaviser	173	81	2,1	9
Sum for undersøkelsen	967	133	7,3	15

Merknad: Kategorien rikspredte meningsbærende aviser er her plassert i kategorien nr. 2-aviser.

Kilde: Kulturdepartementet.

Oversikten viser at løssalgs- og nr. 1-avisene er de som gir det beste økonomiske resultatet. Nr. 2-avisene er avhengig av pressestøtten for at det økonomiske resultatet skal bli positivt. Av 26 nr. 2-aviser hadde 6 aviser negativt resultat inkludert støtte i 1993.

Norske Avisers Landsforening utfører også økonomiske analyser blant mange av sine medlemsaviser. Deres oversikt inkluderer også nisjeaviser. NALs tall for 75 aviser i 1993 viser også at løssalgs-, alene og nr. 1-avisene er de avisene som har best økonomisk resultat, mens nr. 2- og nisjeavisene har svakt og til dels negativt resultat. Nr. 2-avisene som gruppe ville hatt et negativt resultat uten pressestøtte. beregninger fra NAL viser at driftsresultatet i prosent av inntektene for avisene samlet, er økt i årene etter 1990.

Riksdekkende kringkasting

Den private riksdekkende kringkastingen er helt avhengig av reklameinntekter, og for å få reklameinntekter er de avhengig av publikumsoppslutning.

De nyetablerte kanalene TV2 og P4 har ikke vært i virksomhet så lenge at det er mulig å si hvordan det kan gå økonomisk på sikt.

I 1993, det første hele driftsåret, hadde TV2 et underskudd på 136 mill kroner. Samme år hadde de en aksjekapitalutvidelse på 100 mill kroner. De foreløpige signaler tyder på at selskapet vil oppnå et positivt resultat for 1994, med en omsetning på om lag 550 mill kroner. TV2 er fortsatt i en utbyggingsfase når det gjelder sendekapasitet. Kanalen opplever også en økende seeroppslutning. Det kan se ut til at kanalen fortsatt kan styrke sin posisjon, både i oppslutning og økonomisk. Etablering av nye satellittkanaler kan være et usikkerhetsmoment som kan svekke TV2s inntektsgrunnlag.

P4 er i 1994 inne i sitt første hele driftsår. De har fått en høyere lytteroppslutning og større annonseinntekter enn forventet, slik at de har justert anslaget for 1994 fra underskudd til overskudd.

Nærkringkasting

For nærkringkastingen er bildet noe annerledes enn for riksdekkende kringkasting. Det er gjort få økonomiske undersøkelser av nærkringkastingsvirksomheten. Østgaard (1993) har kartlagt de viktigste inntektskildene til nærradioene. Resultatene viser at 35 prosent av nærradioene henter mer enn halvparten av inntekten fra bingo, 27 prosent henter mer enn halvparten fra gaver/tilskudd og 25 prosent henter mer

enn halvparten fra reklame. Det må bemerkes at dette er tall fra 1991, slik at man må anta at reklamens betydning har økt etter det. Østgaard påviser at reklamens betydning økte fra 1990 til 1991. Etter at P4 startet opp har oppslutningen om nærradioene gått ned og det må forventes at dette får betydning for reklameinntektene.

Når det gjelder inntektene til lokalfjernsynsselskapene er de vanligste kildene: Inntekter fra sponsorer, inntekter fra plakater og tekst-tv, salg av program til andre kringkastingsselskap og inntekter gjennom betalingsfjernsyn. De siste årene har det i tillegg vært tillatt med reklame i tilknytning til egne sendinger. Nærkringkastingsnemnda (1993) sier at det har vist seg å være vanskelig å finansiere lokalfjernsyn ved reklameinntekter. De andre inntektskildene har heller ikke vært gode, slik at nemnda konkluderer med at finansieringskildene ikke har kunnet gi tilstrekkelige med inntekter for å sikre driften. Dette har ført til at storparten av lokalfjernsynskonsesjonærene sliter med svært dårlig økonomi samt har et begrenset aktivitetsnivå.

4.11.4 De største medieeierne

Under ledelse av professor Rolf Høyer ved Senter for Medieøkonomi, Handelshøyskolen BI, er det våren 1994 utført en finansiell analyse av de største eieraktørene i mediesektoren. Kulturdepartementet har bedt om å få utført dette arbeidet etter initiativ fra utvalget. Framstillingene i dette avsnittet er et utdrag fra denne analysen. Hele analysen finnes i rapporten «Konsentrasjonsaktører og konsentrasjonsadferd i mediemarkedet 1994» (Høyer 1994).

Det er valgt ut nøkkeltall for hver eieraktør og foretatt en sammenligning av disse. Det bør vektlegges at selv om en rekke tall analyseres, vil ikke dette gi et fullstendig bedriftsøkonomisk bilde av virksomheten. Forhold som for eksempel aksjonærenes styrke og evne til å reise ny kapital spiller også inn. Det er stor forskjell på dominerende aktører som eier mye, men er finansielt svake, og aktører med et solid økonomisk fundament. En aktør som har god likviditet, har muligheten til å gripe investeringsmuligheter raskt når de oppstår. Hvis slike aktører også har en ekspansiv forretningsstrategi betegnes de ofte som potensielle «aggressive» investorer. Et selskap som har stor kortsiktig gjeld og som av den grunn har et høyt likviditetsnivå, bør ikke nødvendigvis betegnes som et selskap med store investeringsmuligheter. Et annet interessant aspekt er hvilken type kreditt-linjer bedriften har, det vil si hva slags avtaler som for eksempel foreligger mellom bedrift og bank. Bedriften kan ha en stor ubenyttet kassekreditt som kan benyttes på kort varsel. Det er også interessant å se på bedriftens kontantstrøm, det vil si hvor mye penger driften genererer. Her kan man få en indikasjon på om det på lang sikt er et potensiale for større investeringer.

En viktig problemstilling som er tatt med er aktørens gjeldsgrad. Hvis en bedrift er finansiert av mye fremmedkapital vil den være særlig eksponert mot markedsmessige endringer.

Analysen konsentrerer seg om tre hovedområder; likviditet, lønnsomhet og størrelse. Tall som benyttes er hentet fra konsernenes respektive årsrapporter og The Media Map 1994. Det bør bemerkes at analysen er avsluttet før alle selskaper hadde offisielle regnskapstall klare for 1993. 1992-tall er derfor benyttet for Egmont, NRK, TBK, Bertelsmann og Fininvest.

Følgende klare avgrensinger må tas omkring nøkkeltallene for noen aktører:

Telegruppen: Det er kun tatt hensyn til TBKs regnskapstall. I disse er blant annet ikke Tele-TV A/S inkludert.

Orkla: Orklas totale omsetning er tatt med. Dette kan gi et noe skjevt bilde, da Orkla kun har en liten del av omsetningen innen massemedia (ca. 8 prosent). Imid-

lertid finansieres Orkla Media A/S fra morselskapet. Dette forsvarer bruk av Orkla-konsernets totale regnskapstall, selv om det er kun økonomiske årsaker til interne konsernlån.

Carl Aller Etablissement: Kontantstrømanalysen i konsernet Aller er mangelfull i forhold til andre regnskapsstandarder. Det er i denne forbindelse gjort tillempinger i datagrunnlaget.

Det må bemerkes at en finansiell sammenligning mellom statseide foretak og private foretak nødvendigvis ikke er interessant på alle punkter. Dette fordi de som oftest vil ha ulike rammevilkår å arbeide under, samt at de også ofte vil ha ulike mål for virksomheten.

Likviditet

Carl Allers Etablissement kommer best ut med hensyn til likviditet. Dette skyldes at konsernet har store investeringer i aksjer. BI-undersøkelsen har definert disse som en kortsiktig plassering, men har påpekt at dette vil ikke alltid være reelt da så store mengder aksjer ofte ikke lar seg realisere i løpet av kort tid. En betydelig del av aksjemassen er også av strategisk art. Orkla har også en god likviditet. En aksjeportefølje av Orklas størrelse kan heller ikke avhendes på kort sikt uten betydelige kurstap. NRK er en meget likvid institusjon, men kan i dagens situasjon ikke sies å være en potensiell investor. Kinnevik skiller seg ut med svak likviditet. Dette er et trekk som har vedvart i flere år. Selskapet har i den siste tre-årsperioden hatt en sterk vekst, og mye av dette er finansiert kortsiktig.

Schibsted og Kinnevik har en stor kontantstrøm, men de har også holdt et høyt finansieringstempo i forhold til størrelsen. Kinneviks kontantstrøm er imidlertid i sterk grad et resultat av en emisjon, og basert på salg av deler av tidligere kjerneområder (elektrisitetsverk). Situasjonen for Bonnier og A-pressen er imidlertid noe annerledes. Dette er også selskaper som har liten ekspansjon og snarere konsoliderer stillingen.

En slik sammenligning sier derimot lite om indre strukturendring. Bonniers totale omsetning har ikke økt de siste år, men den prosentvise andel omsetning i media har økt mens omsetning i annen industri er redusert.

Lønnsomhet

Resultatgraden av normal drift før ekstraordinære kostnader forteller noe om lønnsomheten i forhold til de totale inntektene. Hvis de ekstraordinære postene er små viser den hvor stor prosentdel av hver omsatt krone som tilfaller totalkapitalen som resultat. Alle bedriftene gikk med overskudd i 1993/1992 (1992 tall for enkelte aktører). Schibsted skiller seg også her positivt ut. Dette er igjen en indikasjon på at hele bedriften er solid og at den finansielle forvaltningen er god. Aller-konsernet er også et selskap med god lønnsomhet. Egmont har lav totallønnsomhet.

Størrelse

Tabell 4-29 viser massemedias andel av selskapenes omsetning og den samme medieomsetningen målt i kroner.

Tabell 4.29: Aktørers omsetning i massemedia, målt i andel og i mill kroner.

Medieforetak	Andel av foretakets totale omsetning som er i media, %	Omsetning i medie-sektoren, mill kr	Regn-skapsår
A-pressen	100	1420	1993
Bertelsmann	73	54398	1992
Bonnier	84	5550	1993
Carl Aller	100	2650	92/93
Egmont	82	4605	1992
Fininvest	55	28710	1992
Kinnevik	26	2200	1993
NRK	83	1850	1992
Orkla	7	1283	1993
Sanoma	80	2206	1993
Schibsted	94	2410	1993
TBK	13	186	1992

Merknad: Tabellen behøver ikke å gi en helt presis fordeling av omsetningen på media og annen virksomhet, fordi det i det enkelte konsern kan være ulik organisasjonsmessig plassering av tilknyttede virksomheter som trykkerier osv. Følgende valutakurser er benyttet: 1 USD=NOK 7,30, 100 DEM=NOK 434, 100 SEK=NOK 93, 100 DKK=NOK 110 og 100 FIM=NOK 133.

Kilde: Høyer 1994.

Av denne fremstillingen kan man se at aktører som TBK (nå en del av Telenor), Orkla og Kinnevik ikke har særlig stor del av sin totalomsetning innen mediesektoren. Bonnier skiller seg ut som det største mediekonsern i Norden, målt i omsetning. Man må også ta i betraktning at Bonnierfamiliens relative innflytelse er *langt større*, da Marieberg-konsernet i stor grad ikke er konsolidert i disse tallene. Man kan også at Egmont er en stor aktør innen media. TBK fremstår som en svært liten aktør. Dette gir imidlertid ikke et uttrykk for hele Telenors medieaktivitet. For denne aktørens vedkommende vil det være et vanskelig spørsmål å definere hvilke engasjementer som er aktiviteter innen mediesektoren.

4.12 VÅRE MEDIEVANER

Innledning

I dette delkapitlet beskrives nærmere hvordan massemedia brukes til daglig. Informasjonen gir blant annet kunnskap om hvilke medier publikum bruker mest og i hvilken grad de er en del av vår hverdag. Spørsmålet om eierskap av media må ses i lys av hvilke medier folk bruker mest.

De meningsbærende medier er viktige som informasjonskilde. I mediemeldingen vises det til en undersøkelse fra 1992 om hvilke forhold folk har til ulike media som en generell informasjonskilde når det gjelder lokale, nasjonale og internasjonale forhold:

> «Avisene er utan tvil den viktigaste informasjonskjelda for folk flest når det gjeld lokalsamfunnet. Fjernsynet spelar ei særs lita rolle, nettopp som følgje av at lokalfjernsyn er lite utbygt. Radioen har også lite å seie i høve til avisene. Avisene er også viktige når det gjeld norsk samfunnsliv generelt, men fjernsynet er likevel viktigare. Ser vi på informasjonen om det som skjer utanfor Noregs grenser, dominerer fjernsynet heilt som viktigaste fjernsynskjelde. Avisene, og ikkje minst radioen, spelar langt mindre rolle.» (St.meld. nr. 32 (1992-93), vedlegg 2, s. 212).

Slike forhold endrer seg trolig med endret medietilbud, men forskning viser at mediebruk er sterkt preget av vaner slik at endringer neppe skjer raskt.

Generelt om alle mediegrupper

Når det gjelder oppslutning blant publikum, leser 93 prosent av de over 15 år aviser daglig. 80 prosent av de over 9 år ser fjernsyn en gjennomsnittsdag og 65 prosent lytter til radio. I 1992 var det disse tre mediene som klart skilte seg ut med størst oppslutning til daglig. Oppslutning betyr i denne sammenheng at folk i kortere eller lengre tidsrom har benyttet seg av massemediet. Tallene er hentet fra mediebruksundersøkelsen i 1992 (SSB 1993) og Sigurd Høsts oversikt fra 1993.

38 prosent av befolkningen hørte daglig på plater, kassetter og CD. Ukeblad, bøker og tidsskrifter ble daglig lest av henholdsvis 27, 21 og 14 prosent. 10 prosent så på video.

Mediebruken varierer med alderen. Aviser, radio og tidsskrifter brukes i større grad av voksne enn av barn og unge. Plater, kassetter, CD, ukeblader og video er de mest typiske ungdomsmediene. Det er også flere boklesere blant barn og unge enn blant voksne. Dessuten er mediebruken mer variert blant unge enn blant eldre. 59 prosent av 16-24 åringene hadde brukt fire medier eller flere i løpet av en gjennomsnittsdag. I aldersgruppen over 66 år gjaldt dette ikke mer enn 37 prosent (SSB 1993).

Utdanning, inntekt og kjønn har mindre betydning enn alder når det gjelder mediebruk, selv om folk med høy utdanning og inntekt bruker flere massemedier enn andre.

Når det gjelder hvor mye tid folk bruker på de ulike mediene, var det svært lite som endret seg i perioden 1983-92 (St.meld. nr. 32 (1992-93)). Det var ingen særlig økning i bruken av fjernsyn og video, selv om mange har fått adskillig flere kanaler å se på og tallet på videospillere er økt sterkt. Det er heller ingen større endringer i lesing av aviser, bøker og tidsskrifter, men folk bruker mindre tid på å lese ukeblader. Flere undersøkelser (blant annet Østbye, Høst og Lundby og Futsæter) har de samme hovedkonklusjonene. Tabell 4-30 viser den gjennomsnittlige tidsbruken på de ulike massemedier.

Tabell 4.30: Antall minutter som brukes til ulike massemedier en gjennomsnittsdag. 1992.

Medietype	Alle, 9-79 år	16-19 år	35-44 år	67-79 år
Fjernsyn	108	107	98	138
Radio	91	78	109	97
Avis	39	25	40	58
Plate/kassett/CD	32	97	24	3
Bok	13	14	14	13
Ukeblad	10	16	6	10
Video	7	19	5	1
Tidsskrift	5	3	6	4

Kilde: SSB 1993.

Selv om endringene i perioden 1983 til 1992 har vært små, var det allikevel en del endringer mellom de ulike aldersgruppene. De aller yngste hadde størst nedgang når det gjelder fjernsynstitting, men hadde derimot økt bruken av video og plater/kassetter. De rundt 20 år skilte seg ut med en økt bruk av radio. For de voksne var nedgangen i radiolytting mer merkbar enn nedgangen i bruk av fjernsyn.

I det følgende beskrives bruken av de enkelte mediegruppene.

Lesevaner i Norden

I tabell 4-31 presenteres hovedtall om lesevanene i de nordiske landene. Finland, Norge og Sverige skiller seg ut med høyest leserandel av dagsaviser. Når det gjelder lesing av tidsskrifter skiller Finland seg ut med høyest andel. Deretter kommer Sverige og Danmark. Norge og Finland har de høyeste leserandelene innen serieblader. Sverige, Finland og Island har den høyeste svarandelen på spørsmålet om man har lest en bok det siste året.

Tabell 4.31: Andeler av befolkningen over 15 år som leste en dagsavis en gjennomsnittsdag, et tidsskrift og et serieblad en gjennomsnittsuke og en bok siste året. Prosent. 1991.

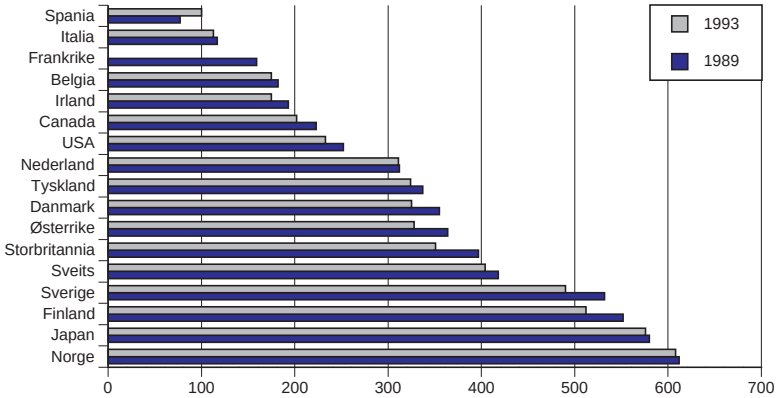
Land	Dagsavis/dag	Tidsskrift/uke	Serieblad/uke	Bok/år
Danmark	70	87	12	70
Finland	95	94	23	82
Island	78	46	1	82
Norge	93	81	25	77
Sverige	92	90	14	84

Kilde: NORDICOM-Sverige 1994.

Norge skiller seg ikke nevneverdig ut fra de andre nordiske landene når det gjelder lesevaner, verken når det gjelder aviser, tidsskrifter, serieblader eller bøker.

Et avislesende folk

Norge skiller seg ut i verdenssammenheng med et meget stort opplag av dagsaviser i forhold til folketallet. Dette gjelder både i antall aviser og i opplag. I de siste årene har Norge ligget på topp i avisopplag pr. 1.000 innbyggere i en internasjonal oversikt. "" i Figur 4.6 gir et utdrag fra denne.



Figur 4.6 Avisopplag pr. 1.000 innbyggere i en del land. 1989 og 1993.
Kilde: FIEJ. 1994.

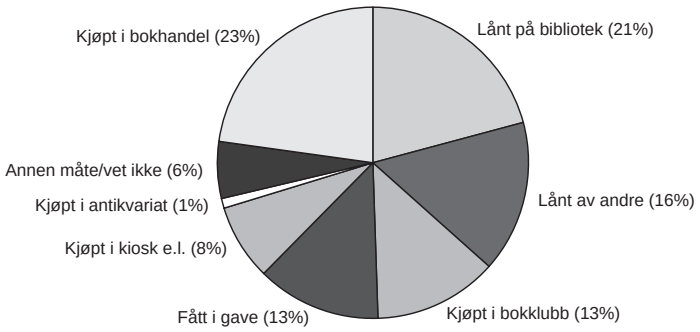
I forhold til målet om å ha et mangfoldig medietilbud er *tilbudet* av ulike aviser en side av saken. Et annet interessant forhold kan være å se på hvordan folk *faktisk* benytter seg av de ulike avistilbudene. Nesten halvparten av befolkningen over 9 år leser 2 eller flere aviser daglig. Distriktsavisene har størst oppslutning med 61 prosent, deretter løssalgsavisene med 36 prosent. Lokalavisene blir lest av 9 prosent av befolkningen en gjennomsnittsdag (SSB 1993).

Familiebladene og tegneseriene er de mest populære ukebladene i Norge. Av enkeltbladene er det Donald Duck som har størst leseroppslutning. Blant tidsskriftene er fag- og foreningsbladene de mest populære. Over 60 prosent av tidsskriftleserne en gjennomsnittsdag leser slike blad (SSB 1993).

Bøker

Statistisk Sentralbyrås undersøkelse viser at romaner og noveller var den klart mest populære litteraturtypen blant dem som leste bøker en gjennomsnittsdag. Nesten halvparten av bøkene som ble lest hadde norsk som originalspråk, mens om lag en tredel var opprinnelige engelskspråklige.

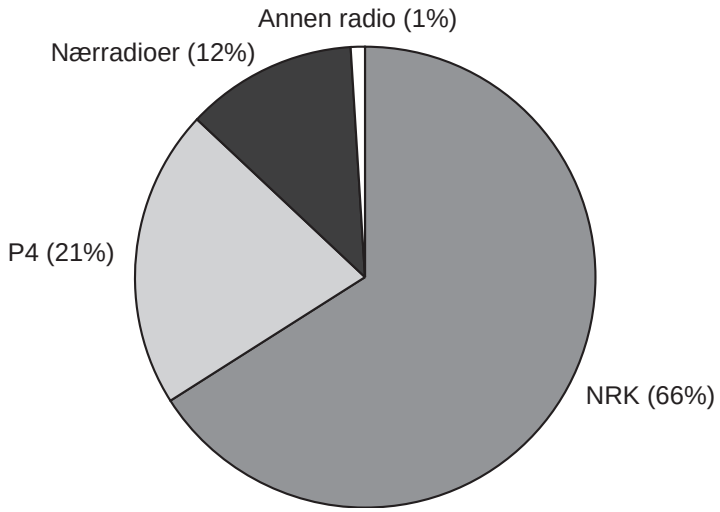
Det kan være av interesse å se noe nærmere på hvor bokleserne fikk tak i den boken de leste sist. "" i Figur 4.7 gir en oversikt over det. Den viser at det var en ganske jevn fordeling av hvor de hadde fått tak i boka. Bokhandel, lån på bibliotek og lån av andre var det mest vanlige. Dette viser at det er en jevn spredning av kilder hvor folk skaffer seg bøker fra.



Figur 4.7 Boklesere fordelt på hvor de fikk tak i den boka de leste sist. Prosent 1992.
Kilde: SSB 1993.

Radiolytting

Innføringen av nærradioer i 1981, P2 i 1984, utvidelsen av NRKs distriktssendinger og etableringen av P3 og P4 i 1993 har ført til et oppsplittet lyttermønser (Lundby og Futsæter 1993). P3 og P4 har etter etableringene særlig tatt lytterandeler fra nærradioene, men også fra de andre NRK-kanalene. NRKs utvidelser fra en til tre radiokanaler har ført til et utvidet tilbud fra samme sender, og en del programtilbud er flyttet mellom kanalene. Det er derfor mest naturlig å betrakte NRK samlet når man sammenligner lytteroppslutning. Undersøkelser viser at den samlede radiolyttingen økte med 15 minutter på hverdager i 4. kvartal 1993 etter etableringen av de to nye kanalene (St.meld. nr. 42 (1993-94). Lyttertiden har imidlertid gått ned igjen i løpet av de to første kvartalene i 1994. "" i Figur 4.8 viser fordelingen av den samlede lyttertiden på de ulike kanalene.



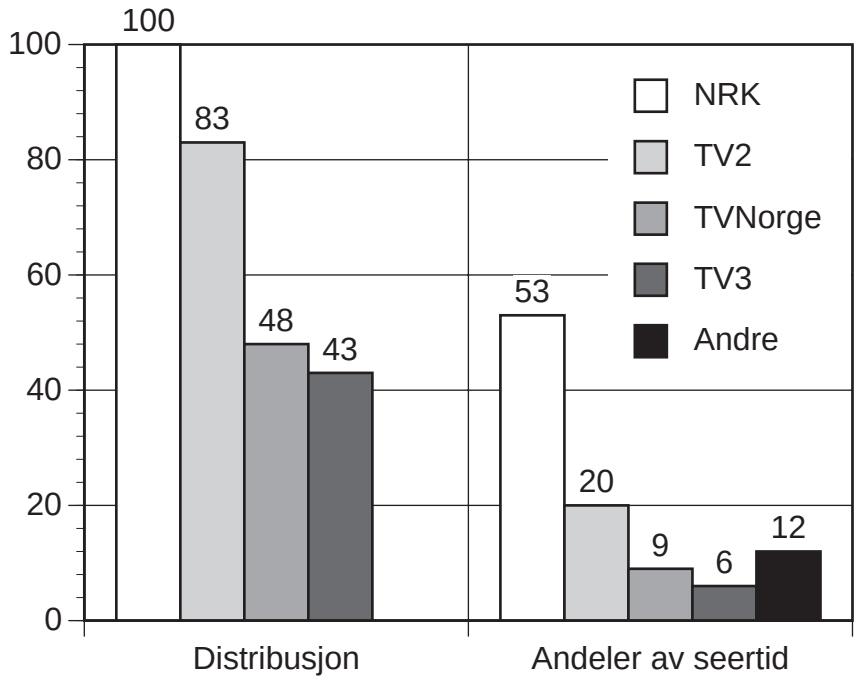
Figur 4.8 Andeler av radiolyttingen. 1. kvartal i 1994. Prosent.
Kilde: NRK Forskning.

Det må bemerkes at tallene for 1. kvartal er påvirket av OL på Lillehammer i februar. Utviklingen etter 1. kvartal 1994 viser en lavere oppslutning om NRK, høyere oppslutning om P4 og stabil oppslutning om nærradioer. Summerte tall for 2. kvartal er imidlertid mer usikre på grunn av at de påvirkes av streiken i NRK i uke 24.

Når det gjelder sammenligninger av radiolytting i Danmark, Finland, Norge og Sverige, er datagrunnlaget mindre egnet for sammenligning. Undersøkelsene omfatter ulike aldersgrupper og dermed blir sammenligningene feil når alderen gjør store utslag på medievanene. Mye kan allikevel tyde på at Finland skiller seg ut med både størst lytterandel av befolkningen og med lengst lyttertid til radio i minutter pr. dag. Norge har en lav lytterandel, men skiller seg ikke ut når det gjelder lyttertid til radio (NORDICOM Sverige 1994).

Fjernsynsseing

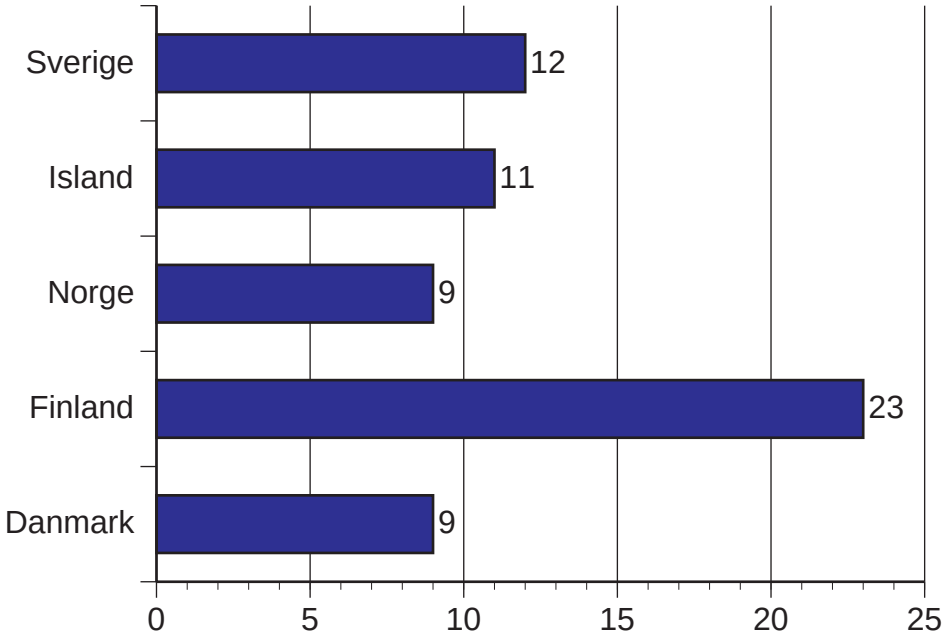
Fram til 1982 hadde NRK monopol på sending av fjernsyn i Norge. Fra da av økte tilbudet jevnt utover ti-året, både innen lokalfjernsyn og satellittkanaler. På 1990-tallet har tilbudet økt sterkt, slik at det i 1993 var mulig å ta inn nesten hundre kanaler (Lundby og Futsæter 1993). I 1995 er dette tallet langt høyere. Tilgjengeligheten varierer imidlertid sterkt fra kommune til kommune og mellom husholdninger innen hver kommune. Noen har parabolantenne, noen har kabel-TV, noen har kun NRK, men de fleste kan nå ta inn TV2 i tillegg. TV2 har en dekning på 91 prosent i 3. kvartal 1994.



Figur 4.9 Distribusjon og seerandeler til ulike fjernsynskanaler. Prosent. 1993.
Merknad: Med distribusjon menes hvor stor andel av befolkningen som har tilgang til kanalene.

Kilde: NRK Forskning.

NRK har møtt en stadig sterkere konkurranse og særlig etter at TV2 startet opp har seermønstret blitt mer oppdelt enn tidligere. Den gjennomsnittlige tiden som hver enkelt bruker foran fjernsynet har ikke endret seg vesentlig de siste fem årene. De utenlandske kanalene har ikke fått noen stor oppslutning generelt i forhold til de norskspråklige kanalene. Lokalfjernsynet har heller ikke fått noen stor oppslutning, men her kan det være store lokale variasjoner (Lundby og Futsæter 1993).



Figur 4.10 Andel av befolkningen som brukte video en gjennomsnittsdag i 1991. Prosent.
Kilde: NORDICOM-Sverige 1994.

SSBs medieundersøkelse fra 1992 viste at den økte konkurransen innen fjernsyn førte til at sport, spørrekonkurranser og annen underholdning vant seeroppslutning, mens nyheter, informasjonsprogram og barne/ungdomsprogram fikk en synkende oppslutning. Nordmenns fjernsynsseing blir ut fra dette stadig mer underholdningspreget og mindre informasjonspreget.

Undersøkelsene for fjernsynsseing i de nordiske landene er for ulike til at de kan sammenlignes.

Video og kino

Finland er det landet som hadde størst andel bruk av video, mens Norge og Danmark hadde lavest (figur 4.10).

Kinobesøk i Europa viser nå en økende tendens. Ikke minst skyldes dette utviklingen av mer moderne flerkino-komplekser, sammen med et økende tilbud av publikumsvennlige filmer og økende vektlegging av markedsføring ved filmlanseringer. Norge har et av de høyeste kinobesøk pr. innbygger i Vest-Europa (se tabell 4-32).

Tabell 4.32: Kinobesøk pr. innbygger i noen vest-europeiske land. 1993.

Land	Besøk pr. innbygger
Island	5,38
Irland	2,54
Norge	2,41
Frankrike	2,33
Sveits	2,30
Spania	2,25
Danmark	1,98
England	1,94
Sverige	1,85
Belgia	1,84
Luxembourg	1,67
Tyskland	1,63
Italia	1,56
Østerrike	1,54
Portugal	1,22
Finland	1,13
Nederland	1,06
Hellas	0,44

Kilde: Cinemagoing Europe, Dodona Research UK.

4.13 ETABLERINGSMULIGHETENE I DET NORSKE MEDIEMARKEDET

For å sikre mangfoldet i form av antall bedrifter, er det viktig at det er reelle muligheter for nyetableringer. Erfaringer fra avisbransjen både i Norge og Sverige viser imidlertid at det ikke er enkelt å etablere nye aviser.

Den svenske presseutredningen (SOU 1994:94) har blant annet analysert etableringsforsøkene i Sverige og sammenfatter hindringene i fire punkter.

- Inntekter hovedsakelig fra annonsemarkedet betyr at dette markedet bestemmer konkurransevilkårene. En etablerer må dekke et betydelig antall husholdninger for å vekke annonsørenes interesse.
- Det er stordriftsfordeler i hvert ledd av avisproduksjonen; innkjøp, produksjon og distribusjon. Det største hinderet er å få tilgang til en distribusjonskanal.
- Kapitalbehovet er en etableringshindring, særlig hvis annonseinntektene svikter.
- Treghet i markedet, både blant annonsører og ikke minst lesere. Avislesing er vanepreget.

I hvert fall for større aviser gjelder i store trekk de samme konklusjoner for norske forhold. I den øvrige mediesektoren vil disse faktorene ha ulik betydning.

Flere forhold kan lede i retning av at det innen enkelte mediegrupper blir lettere å etablere seg. For eksempel kan ny teknologi senke etableringskostnadene og der-

med terskelen for å etablere seg. Utviklingen kan også gjøre billigere å drive medievirksomhet hvis man kan utnytte de muligheter teknologien gir.

Å etablere riksdekkende medievirksomheter er kapitalkrevende. Etableringen av for eksempel TV2 krevde mye kapital i oppstartingen.

Beskrivelsen og vurderingen av krysseierskap er lagt til *"Er konsentrasjonen i Norge stor og har den økt?"* i kapittel 8.

KAPITTEL 5

Aktører i media

Etter initiativ fra utvalget har Kulturdepartementet fått utført en kartlegging av de største aktørene innen norske medier. Undersøkelsen er utført ved Senter for Medieøkonomi, Handelshøyskolen BI i løpet av våren 1994 under ledelse av professor Rolf Høyer. Utvalget viser til denne utredningen (Høyer 1994) for en nærmere og mer detaljert beskrivelse av aktørene. Deler av undersøkelsen er oppdatert i desember 1994 og er trykt i vedlegg 8. Beskrivelsen i dette kapitlet bygger i hovedsak på arbeidet som er utført ved BI.

5.1 DAGENS NORSKE AKTØRER

Med norske aktører menes selskaper eller konsern som er norsk-kontrollert og som har eierinteresser i norske medier. I denne oversikten er kun de største tatt med.

A-pressen AS

A-pressen AS er et mediekonsern hvor utgivelse av lokalaviser utgjør hovedvirksomheten. Konsernet er morselskap for 30 avisselskaper, som utgir 32 aviser. I tillegg har morselskapet eierinteresser i fem andre aviser. Konsernet er også engasjert i trykkeridrift og annen forretningsvirksomhet som har naturlig tilknytning til avisutgivelse. I begrenset omfang er konsernet også engasjert i kringkasting gjennom Norsk Lokal-TV, sammen med Aller-gruppen. Konsernet er også indirekte engasjert i nærradio gjennom eierinteressene i Telemark Arbeiderblad og Demokraten. Ved inngangen til 1994 inngikk totalt 51 selskaper i konsernet. A-pressen hadde i 1993 en omsetning på 1,4 mrd. kroner, som i sin helhet var innen media. Pr 31.12.93 hadde selskapet 1.710 aksjonærer, hvor de største var LO med 40,8 prosent av aksjene og Arbeiderpartiet med 22 prosent.

Orkla AS

Orkla A/S er et av Norges største børsnoterte selskap med en driftsinntekt for konsernet på 17,9 mrd. kroner i 1993, hvorav 7 prosent innen media. Konsernet konsentrerer virksomheten innen tre hovedområder: Merkevarer til forbrukere, kjemi og finansielle investeringer. Konsernet definerer medieengasjementet som en merkevarevirksomhet. Orkla A/S er den dominerende norske konsentrasjonsaktør i gruppen multisektor-integrasjon. Gruppens strategiske medieengasjementer forvaltes gjennom det heleide datterselskapet Orkla Media A.S. I tillegg eier Orkla-konsernet enkelte aksjeposter i mediebedrifter direkte gjennom Orkla A.S. Pr. desember 1994 gjelder dette Adresseavisen, Dagbladet, Gyldendal Norsk Forlag, Carl Aller Etabl. og Schibsted AS. Disse eierandelene kategoriseres gjerne som finansielle plasseringer. Orkla Media A/S er Norges tredje største privateide medieselskap målt etter omsetning. De har virksomheter innen sektorene dagspresse, ukepresse og direkte markedsføring. Pr. august 1994 har Orkla Media eierinteresser i 20 aviser. Orkla Media har også eierinteresser i 7 polske aviser. Sammen med Egmont eier Orkla Media forlaget Hjemmet Mortensen, som er den største aktør innen ukepressen. Orkla Media har solgt en eierandel de tidligere hadde i TVNorge. Som en følge av Orklas eierinteresser i Haugesunds Avis, Varden og Fredrikstad Blad er Orkla indirekte involvert i eierskap i nærradio. Orklakonsernet eier 22,4 prosent av mobiltelefonselskapet NetCom GSM AS. Pr. 31.12.93 hadde selskapet 33.161 aksjonærer,

hvor de største var UNI Storebrand med 11,9 prosent av aksjekapitalen og Chase Manhatten Bank med 8,4 prosent.

Schibsted AS

Schibsted AS gikk sommeren 1992 over fra å være et personlig eiet aksjeselskap til å bli et ordinært børsnotert selskap. Konsernet er heleier av Verdens Gang og Aftenpostens to utgaver. I tillegg har konsernet eierinteresser i 6 andre aviser: Adresseavisen, Stavanger Aftenblad, Fædrelandsvennen, Bergens Tidende, Asker & Bærum Budstikke og Harstad Tidende. Konsernet har også eierinteresser innen virksomheter i tilknytning til avisutgivelse, som blant annet distribusjonsselskap og fotobyrå. Schibstedkonsernet har en omfattende trykkerivirksomhet. Konsernet er en av to dominerende aksjonærer i TV2 og er heleier av et forlag. Konsernet planlegger i tillegg en ny satellittbasert fjernsynskanal (TV+), som de har fått midlertidig konsesjon til å drive. Gjennom Schibsted Film A/S har konsernet eierinteresser innen film- og fjernsynsproduksjon. Samlet er Schibsted den klart mest dominerende aktør innen norske medier. Schibsted hadde i 1993 en omsetning på 2,8 mrd. kroner, hvorav 94 prosent innen media. Pr. 31.12.93 hadde Schibsted 1.053 aksjonærer, hvor de største var Tinius Nagell-Erichsen med 26,1 prosent av aksjene og Cathrine M. Nagell-Erichsen med 12,5 prosent.

Telenor

Telenor (tidligere Televerket) er en av de ledende aktører i Norden på satellittdrift og er den klart dominerende aktør i Norge innen medietransmisjon, herunder kabel-TV. Astra-satellittene (eid av SES som har sete i Luxembourg) er de mest dominerende over hele Europa, også i Norden, men har Mellom- og Sør-Europa som primærmarked. I 1993 ble Televerkets konkurranseutsatte virksomheter omorganisert til Telegruppen etter en konsernmodell. Fra 1. januar 1995 ble hele Televerket omorganisert til et aksjeselskap og fikk navnet Telenor. Staten er eneaksjonær. Telenor er organisert som et konsern med en rekke datterselskaper: Telenor Bedrift AS, Telenor International AS, Telenor Plus AS, Telenor Mobil AS, Telenor Privat, Telenor Nett, Telenor RNT og Telenor Venture AS. I tillegg er det flere datterdatterselskaper. Det forretningsmessige og tekniske ansvar for satellittjenester er lagt til Telenor International. Telenor Plus har ansvar for informasjonsvirksomhet, elektronisk marked og audiovisuelle tjenester. Dette inkluderer blant annet tidligere TBK Kabel-TVs (nå Telenor Avida) konsesjon til å drive riksdekkende kabelnett. TBK Kabel-TV hadde i 1994 210.000 tilknyttede husstander i Norge (30 prosent av kabelmarkedet) og er den største aktøren i dette markedet. Telenor Plus har en tredel av eierandelene i Nordic Satellite Distribution (NSD) – et samarbeidsselskap som er under oppbygging. De andre eierne er Tele Danmark AS og Industriforvaltnings AB Kinnevik. NSD skal drive distribusjon av fjernsynskanaler til husholdninger tilknyttet kabel-TV-nett/SMATV-nett og husholdninger med egen parabolantenne i Sverige, Danmark, Finland og Norge. NSD vil blant annet benytte den satellittkapasitet som Telenor International disponerer gjennom satellittene Thor og Intelsat. Telenor (og NSD) ble innklaget overfor EU-kommisjonen av Filmnet Television AB i desember 1994, da denne mener at NSD rammes av EØS-avtalens konkurranseregler.

Telenor vil fortsatt ha enerett på det offentlige telenettet og telefontjenesten, men på andre områder vil virksomheten foregå i konkurranse med andre aktører. Telenor holder enerettsområder og konkurransevirksomhet organisasjonsmessig atskilt. Alle enerettsprodukter og -tjenester er lagt til Telenor RNT. I 1998 vil det

som gjenstår av telemonopolet bli fjernet slik at det blir full konkurranse på alle områder.

Norsk Rikskringkasting (NRK)

NRK var tidligere en statlig forvaltningsbedrift, men var uavhengig i spørsmål tilknyttet programmenes innhold. I 1988 ble NRK en statlig stiftelse. Viktige avgjørelser om økonomi og organisasjonsstruktur blir tatt av de offentlige myndigheter. Kringkastingssjef og styre blir utnevnt av Regjeringen. NRK driver en fjernsynskanal, tre radiokanaler, 17 regionale radioer og enkelte regionale fjernsynssendinger. Alle kanalene dekker tilnærmet hele landet. NRK er personalmessig den største medie-institusjonen i Norge med ca. 2.860 ansatte. Bortsett fra en mindre eierandel i Programbladet, har NRK ingen eierinteresser i annet enn kringkasting.

Gyldendal

A/S Gyldendal Norsk Forlag er et børsnotert selskap med 860 aksjonærer. Erik Must A/S er største aksjonær med 19,8 prosent av aksjene. Gyldendal er det største forlaget i Norge målt etter omsetning (30 prosent av markedet). Forlaget har eierinteresser i blant annet seks andre forlag, De norske Bokklubbene AS og distribusjonsselskapet Forlagssentralen. Forlaget eier flere av virksomhetene sammen med Aschehoug.

Aschehoug

H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) A/S har 62 aksjonærer og aksjene er eid av familien Nygaard (Kilde: Andreassen 1992). Forlaget er det nest største i landet målt etter omsetning (25 prosent). Det har eierinteresser i blant andre ni andre forlag, De norske Bokklubbene, distribusjonsselskapet Forlagssentralen og Olaf Norlis Bokhandel AS, som er landets største. Aschehoug og Gyldendal er to selvstendige konsernselskaper, men de er begge medeiere i flere betydelige forlag. Disse to konsernene har til sammen over halvparten av bokomsetningen i Norge.

5.2 DAGENS UTENLANDSKE AKTØRER

Med utenlandske aktører menes selskaper eller konsern som er utenlandsk eid og som har eierinteresser i norske medier (jf. utvalgets definisjon i *"Utenlandsk eierskap"* i kapittel 3.8). I denne beskrivelsen er kun de største tatt med.

Bonnier

Den svenske Bonnier-gruppen er den største multimedieaktøren i Norden. I omsetning er selskapet mindre enn Kinnevik-konsernet, men Bonnier har hele 84 prosent av sin totalomsetning innen mediesektoren. De resterende 16 prosent består av aktiviteter innen eiendom, møbler og farmasøytisk industri. Bonnier-gruppen rangeres som det 28. største mediekonsern i Europa; Mariebergs omsetningsandel er da ikke tatt med. Bonnier-konsernet er en fullt ut familieeid bedrift.

Bonnier konsernet er sterkt knyttet opp til den andre dominerende aktøren innen trykte medier i Sverige; – Marieberg-konsernet. Familien Bonnier kontrollerer gjennom direkte og indirekte eierskap 71,6 prosent av stemmene i Tidnings AB Marieberg. Marieberg-konsernet opererer som en helt selvstendig enhet og er rangert som det 42. største mediekonsernet i Europa (nr. 3 i Norden totalt). Samlet kon-

trollerer i dag familien Bonnier Europas 16. største mediebedrift. Gruppen har om lag 45 prosent av sin totale medieomsetning utenfor Sverige.

Bonnier har totalt sett eierinteresser innen dagspresse, ukepresse, forlag, bokklubber, filmproduksjon, distribusjon av film og video, kino og lokalradio. De har forsøkt å etablere betal-TV, men dette har ikke lykkes. I 1993 kontrollerte Bonnierfamilien 26,7 prosent av det totale avisopplaget i Sverige.

I Norge er konsernet mest kjent for sin betydelige forlagsvirksomhet. Dette innbefatter de heleide datterselskapene J.W. Cappelens Forlag, Bedriftøkonomens Forlag, Aventura Forlag, Bonnier-Carlsen samt Grøndahl og Dreyers Forlag. I Norge har Bonnier-gruppen for øvrig blant annet eierinteresser i ukepresse, distribusjon av film og video. Gruppen eier dessuten 20 prosent av aksjene i Bergens Tidende.

Kinnevik

Industriförvaltnings AB Kinnevik er et svensk industri-konsern. Gruppen har tidligere operert primært innen skogbruk og industri (maskinproduksjon og bil-distribusjon), og det er her konsernet har hentet sine største overskudd. Kinnevik har i de siste år investert med stor tyngde innen kringkasting og telekommunikasjon. Konsernet styres gjennom Industriforvaltnings AB Kinnevik, og gruppens leder er Jan Hugo Stenbeck. Han hadde pr. juli 1994 en direkte eierandel på 25,7 prosent og kontrollerer 57,2 prosent av stemmene.

Gruppen har en sterk posisjon i Norden innen kabel- og satellittbasert fjernsyn, riksdekkende radio, telefon og mobiltelefonnett. Kinnevik er den største private aktør innen kringkasting i Norden. Gruppen bygger opp aktiviteten ved å skaffe seg mest mulig kontroll over hele verdiskapningskjeden; produksjon av fjernsynsprogram, reklamesalg og kringkastingskanal.

Gruppen eier 87 prosent av TV3, 30 prosent av svensk TV4, 63 prosent av TV1000, foruten at nye satellittkanaler planlegges startet opp i nærmeste framtid. I Norge er Kinnevikgruppen største aksjonær i radiokanalen P4, hvor den totalt har 33,32 prosent av aksjene. Gruppen har ellers 32 prosent av NetCom AS, som har konsesjon på digital mobiltelefontjeneste (GSM). Kinnevik har en tredel av eierandelene i Nordic Satellite Distribution (NSD) (se Telenor foran).

Aller

Det danske Carl Allers Etablissement A/S er den største produsenten av ukeblader i Skandinavia med ledende magasiner i Danmark, Sverige og Norge. Aktivitetene består først og fremst i å framstille og utgi ukeblader og magasiner. De har datterselskaper både i Norge, Sverige, Finland og Danmark. I alle landene har de eierinteresser i selskaper som driver i ukebladbransjen, trykkerier, blader, magasiner og distribusjonsselskaper.

Datterselskapet Norsk Aller AS har helt siden 1800-tallet drevet med ukepresse, og dette er også i dag deres dominerende forretningsområde. Norsk Aller AS er engasjert i nærradiomarkedet og organiserer sine norske engasjement på dette feltet gjennom Norsk Radio Utvikling AS. Aller-gruppen samarbeider med A-pressen på lokalfjernsynsmarkedet ved selskapet Norsk Lokal-TV AS.

Egmont

Egmont-gruppen (tidligere Gutenberghus) er et dansk, internasjonalt mediekonsern. I «The Mediamap 1994» er Egmont rangert som nr. 35 av Europas største medieaktører, og fremstår som nummer to i Norden. Selskapet har 3/4 av sine aktiviteter

utenfor Danmark, hvorav Norge utgjør en betydelig del. Gruppen har sitt virkefelt innen ukepresse, serieblader, forlag, nærradio, fjernsyn, produksjon av fjernsynsprogrammer, produksjon av reklamefilm, filmproduksjon, filmdistribusjon, kinodrift og videodistribusjon. Mange av selskapets primære operasjoner er basert på gruppens samarbeidslisens-avtaler med The Walt Disney Company. Egmont innehar publikasjonsrettigheter for Walt Disney i Nord- og Øst-Europa, hvor de oppgir å ha en markedsandel på 60 prosent innenfor segmentet tegneserier og andre blader for barn.

Egmont skiller seg ut fra de andre utenlandske mediekonserner som er representert i Norge ved at den er eid av en stiftelse; Egmont Fonden. Dette fondet utdeler hvert år et tosifret millionbeløp til samfunnsnyttige prosjekter. I 1992 beløp disse utdelingene seg til 38 mill. kroner. Dette utgjorde om lag 42 prosent av konsernets årsoverskudd.

Egmont har flere samarbeidspartnere. Fram til 1994 hadde gruppen et samarbeid med Bonnier om video-distribusjon. I Norge har Egmont et samarbeid med Orkla Media i forlaget Hjemmet/Mortensen og de har et samarbeid med Schibsted i TV2 og innen produksjon av film og fjernsynsprogrammer.

Sanoma

Sanoma er Finlands ledende privateide medieaktør. Hovedmarkedene er aviser, tidsskrifter, serieblader og kabel-TV. Sanomakonsernet eier alene Finlands to største riksdekkende aviser, Helsingin Sanomat og Ilta-Sanomat. Konsernet er organisert i to enheter; Sanoma Corporation (aviser) og Helsinki Media (ukeblader, bøker, kabel-TV mm.).

I Norge har Sanoma midlertidig konsesjon til å drive Janco Kabel-TV A/S, som samarbeider med Sanoma-selskapet Helsinki Televiso omkring kabel-TV. Disse to datterselskapene er helt dominerende markedsledere i Oslo og Helsingfors på kabel-TV. Janco Kabel-TV A/S har om lag 22 prosent av kabelmarkedet i Norge og er nest største aktør på dette markedet i Norge. Helsinki Televiso har om lag samme markedsandel i Finland og er største aktør der.

SBS

SBS (Scandinavian Broadcasting System) er et Luxembourg-registrert selskap, kontrollert av amerikanske eierinteresser. De største investorer er ABC og Time Warner, hvorav ABC ved Capital Cities eier 25 pst. av aksjene og har en ytterligere opsjon. SBS' forretningsvirksomhet består hovedsakelig av investeringer i fjernsyn. SBS eier Broadcast Norge AS og TV5 (Nordic Channel). Selskapet eier også en lokal TV-kanal i København. Broadcast Norge AS eier TV Norge AS 100 prosent. SBS har for øvrig eierinteresser innen lokalfjernsyn i Danmark og lokalradio i Sverige.

Oppsummeringen av dette og foregående kapittel er gjort i *"Er konsentrasjonen i Norge stor og har den økt?"* i kapittel 8.

KAPITTEL 6

Offentlig regulering og støtte

Dette kapitlet gir en gjennomgang av offentlige rammevilkår for mediesektoren. Med rammevilkår menes lovreguleringer og stimuleringstiltak i ulike former.

Først presenteres generelle reguleringsordninger som også gjelder for medievirksomheter. Deretter beskrives reguleringer og stimuleringstiltak rettet mot de enkelte mediebransjer.

6.1 REGULERING AV NÆRINGSLIVET GENERELT

Generelle regler for eierkontroll i norske foretak finner man i konkurranseloven av 1993, den alminnelige konsesjonslov av 1974 samt lov om erverv av næringsvirksomhet av 1994. Den nye lov om erverv av næringsvirksomhet erstattet de diskriminerende bestemmelser i industrikonsesjonslovens kapitler III og V med virkning fra 1.1.1995.

Konkurranselovens formål er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurransemyndighetene fører tilsyn med konkurransen i de ulike markedene, og kan om nødvendig gripe inn mot konkurranseskadelig atferd og bedriftserverv. Forholdene innen mediesektoren har med enkelte unntak ikke vært slik at konkurranseloven har vært anvendt. Et unntak er prisregulering i forlagsbransjen. Videre har loven blitt vurdert i forbindelse med eierkonsentrasjon i regionavisene, ved at det daværende Prisdirektoratet så nærmere på hvilke konkurransebegrensende virkninger bedriftserverv i avismarkedet kunne ha. I et brev til Administrasjonsdepartementet 26.11.93 skriver Prisdirektoratet:

> «På bakgrunn av ovenstående finner direktoratet at eierstrukturen i avismarkedet sannsynligvis må bli vesentlig mer konsentrert enn i dag, før det vil være grunnlag for å vurdere å anvende konkurranselovens fusjonsbestemmelse for å sikre konkurransen i markedet.»

Konsesjonsloven av 1974 er ikke-diskriminerende og gjelder for så vel nordmenn som utlendinger. Konsesjonslovens formål er å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og brukerforhold som er mest gagnlige for samfunnet. Loven krever konsesjon for oppkjøp av over 20 % av aksjene i et selskap eller ved erverv av 1 andel i et ansvarlig selskap, dersom målselskapet eier konsesjonspliktig eiendom eller har leiekontrakter over en viss varighet i Norge.

Som nevnt ovenfor ble de diskriminerende bestemmelsene i industrikonsesjonsloven opphevet fra 1.1. 1995. Aktuelle saker som har vært avgjort i henhold til industrikonsesjonsloven i 1993 var blant annet sammenslåingen av Ernst G Mortensen Forlag AS (eiet av Orkla Media) og AS Hjemmet (Egmont AS, Danmark) samt meddelelse av konsesjon til Broadcast Norge AS for erverv av aksjer i TVNorge. I forbindelse med konsesjon ble det gjerne satt vilkår som skulle sikre sysselsetting og virksomhet i selskapene. Saker innenfor mediesektoren ble vanligvis avgjort etter høring til Kulturdepartementet.

Lov om erverv av næringsvirksomhet regulerer eierskifter i norske foretak, og gjelder for norske og utenlandske erververe (også utenfor EØS-området). De foretak som har over 50 ansatte, eller en omsetning siste år på over 50 mill kroner eller oppfyller visse andre kriterier, vil falle inn under lovens anvendelsesområde. Ved erverv av eierandeler i et norsk foretak i et slikt antall at erververen blir innehaver

av mer enn en tredel eller minst en halvdel, eller minst to tredeler av samtlige eierandeler eller av stemmeberettigede eierandeler, skal erververen melde dette til Nærings- og energidepartementet. Dersom NOE ikke gir skriftlig melding innen 30 dager om at ervervet tas under nærmere prøving anses ervervet som godkjent.

Oppkjøp i en rekke medieforetak vil bli meldepliktig etter den nye loven. NOE gis anledning til å foreta en nærmere prøving av ervervet dersom departementet har grunn til å anta at ervervet kan ha vesentlige negative virkninger for foretaket, bransjen eller samfunnet for øvrig, jf. lovens § 13. Med mindre allmenne hensyn taler i mot, skal ervervet godkjennes. Det fremgår av Ot.prp. nr. 88 (1993-94) side 47 at det vil bli innhentet uttalelse hos fagdepartementet ved erverv som i betydelig grad berører sektorer der andre departementer har et særlig fagansvar. Dagens praksis, med høring til Kulturdepartementet når mediebedrifter er involvert må således antas å bli videreført.

6.2 AVISER

6.2.1 Reguleringer

Dagspressen har ingen ordninger eller tiltak som direkte regulerer eierforholdene.

6.2.2 Stimuleringstiltak

- Fritak for merverdiavgift på abonnements- og løssalgsinntekter. For 1993 er dette beregnet til om lag 890 mill kroner. Av dette utgjorde løssalgsavisene VG og Dagbladets andel 38 prosent, det vil si vel 340 mill kroner.
- Produksjonstilskudd som i statsbudsjettet for 1995 er vedtatt til 202,7 mill kroner. Tilskuddet ytes til alle aviser som kommer ut minst to ganger i uken og har et opplag mellom 2.000 og 6.000 eksemplarer. Aviser med mellom 2.000 og 80.000 i opplag får også tilskudd hvis de er nr. 2-aviser på sitt utgiversted. Lokalaviser med minst 48 utgaver i året og et opplag på minst 1.000, får også tilskudd. Egne forskrifter angir blant annet krav om at avisen skal inneholde overveiende allment nyhets- og aktualitetsstoff og at den skal ha en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten. Det ytes støtte til visse publikasjoner som ikke oppfyller ordinære krav til produksjonstilskudd.
- Tilskudd til pressekontorer på kr 9,9 mill kroner i 1995 (statsbudsjettet).
- Distribusjonsstøtte til aviser i Finnmark på 1,4 mill kroner i 1995 (statsbudsjettet).
- Støtte til samiske aviser på 5,8 mill kroner i 1995 (statsbudsjettet).
- Statens lånekasse for aviser som kan bidra til å lette avisenes behov for å finansiere investeringer. Lånerammen for 1994 var 20 mill kroner.
- Statlig annonsepolitikk som innebærer at statlige etater må benytte alle aviser på et utgiversted når de skal annonsere i dagspressen. Den samlede annonseringen fra staten er vanskelig å beregne fordi en betydelig del blir utgiftsført den enkelte etat. Den felles statlige stillingsannonsering i 8 dagsaviser som kommer ut i Oslo, utgjorde 18 mill kroner i 1994, men dette er bare en mindre del av den totale statlige annonseringen.
- Støtte til anvendt medieforskning og etterutdanning på kr 17,6 mill kroner i 1995 inkludert prosjekt knyttet til film og kringkasting (statsbudsjettet).

Den direkte økonomiske støtten til avisutgivelse vil i 1995 utgjøre 219,8 mill kroner. Støtten utgjør i gjennomsnitt mellom 2 og 3 prosent av omsetningsverdien til dagspressen. Hovedtyngden av denne støtten tilfaller nr. 2-avisene. I tillegg har alle

aviser fritak for merverdiavgift, som alene kan utgjøre nærmere 8 prosent av omsetningen.

Ingen av disse økonomiske støttetiltakene er direkte koblet til eierskap, bortsett fra noen punkter i forskriftene for tildeling av produksjonstilskudd. Et av kravene for at en avisbedrift skal få utbetalt tilskudd, er at den ikke betalte ut aksjeutbytte året i forveien. Det er også visse begrensninger knyttet til bruk av felles redaksjonelt stoff i avisene.

6.3 ANNEN PRESSE

Det er ingen særreguleringer av eierforhold, verken i ukepresse eller fagpresse.

Tidsskrifter som hovedsakelig omsettes til faste abonnenter eller hovedsakelig deles ut til foreningsmedlemmer og tidsskrifter med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold, er fritatt for merverdiavgift. Ukeblader betaler full merverdiavgift.

Foruten dette fritaket for merverdiavgift for tidsskrifter yter Kulturrådet en viss økonomisk støtte til kulturelle tidsskrifter.

6.4 BOKBRANSJEN

6.4.1 Reguleringer

Det er ingen særreguleringer av eierforhold i forlagsbransjen.

6.4.2 Stimuleringstiltak

– Unntak fra konkurransereglene – fastpris for bøker.
  Fastprisordningen for bøker har unntak fra konkurransereglene. Bransjeavtalen mellom Den norske Bokhandlerforening og Den norske Forleggerforening inneholder regler om fast bokpris i utgiveråret og de to følgende årene. Formålet med avtalen er å sikre en effektiv bokutgivelse med bredde både i emne og kvalitet. Avtalen skal sikre et desentralisert bokhandlernett slik at tilgjengelighet og valgfrihet for forbrukeren ivaretas gjennom regler for skaffeplikt i alle bokhandlere, lagerplikt hos de største og lik pris på bøkene i hele landet. Avtalen er godkjent ved dispensasjon fra konkurranseloven, foreløpig ut 1995.
– Fritak for merverdiavgift ved siste salgsledd.
– Folkebibliotekene.
  Folkebibliotekene i Norge er viktige for å stimulere lesingen. Bibliotekene har gjennom år kjøpt mange av bøkene som blir produserte her til lands, ikke minst gjelder det bøker som ofte går i små opplag. Bibliotekene virker derfor stimulerende for bokbransjen selv om bevilgningene til bibliotekene ligger lavere Norge enn i nabolandene. En mindre del av salgsinntektene i bransjen kommer nå fra bibliotekkjøp enn bare for få år siden.

Ulike offentlige tilskuddsordninger

Kulturdepartementet formidler støtte til bokbransjen i hovedsak gjennom Norsk kulturråd:

– Støtte til utgivelse av norsk skjønnlitteratur i utlandet gjennom NORLA. For å stimulere salg av forfatterrettigheter til utlandet ble NORLA (Kontoret for norsk litteratur i utlandet) etablert i 1972, med nåværende form i 1987. NORLA arrangerer besøk i utlandet av forfattere og seminarer for oversettere, gir tilskudd til oversettelser og prøveoversettelser, er medutgiver av magasinet «Nor-

wegian Literature» og er med på bokmesser i utlandet. NORLA hadde i 1994 et statstilskudd på kr 2.003.000.

- Norsk forfattersenter (etablert i 1968).
  Senteret har som formål å skape kontakt mellom forfattere og publikum gjennom opplesing, foredrag, undervisning og annen utadrettet virksomhet. Sentret hadde i 1994 et statstilskudd på kr 4.985.000.
- Norsk barnebokinstitutt (etablert i 1979).
  Instituttet er et informasjons- og dokumentasjonssenter for barne- og ungdomslitteratur og et spesialbibliotek. Instituttet hadde i 1994 et tilskudd fra staten på kr 2.198.000.
- Stipendordninger o.l. for opphavsrettshavere (1994).
  - Reise- og studiestipend kr 1.799.000,-
  - Arbeidsstipend kr 3.670.000,-
  - Garantiinntekter kr 6.400.000,-

- Bibliotekvederlagsordning.
  I motsetning til bibliotekvederlagene i Sverige og Danmark som går til opphavsrettshavere, får foreningene til de norske opphavsrettshavere en kompensasjon som går inn til et fond til forfatterstipend. I 1993 var kompensasjonen på kr 39.464.086.
- Støtte til nynorsk forlagsvirksomhet.
  Det Norske Samlaget får årlig tilskudd for å utvikle bøker på områder hvor nynorske utgivelser står svakt. I 1995 vil tilskuddet være omlag 4,1 mill kroner.
- Innkjøpsordninger administrert av *Norsk kulturråd*.
  For blant annet å sikre den norske skjønnlitteraturen muligheter til å overleve ble Norsk kulturfond opprettet i 1964. Fondet skulle finansiere innkjøp av nye norske skjønnlitterære bøker til fordeling blant folkebibliotekene. Til å administrere dette ble Norsk kulturråd opprettet. Siden 1966 har det vært en egen innkjøpsordning for barne- og ungdomslitteratur, i dag med innkjøp av 1.550 eksemplar. Fra 1989 blir det også kjøpt inn ca. 50 oversatte bøker med 500 eksemplar av hver bok.
  Stortingets vedtak om å opprette en ordning med offentlig innkjøp av samtidslitteratur hadde følgende siktemål:
  - Ved å garantere forlagene et minstesalg på 1.000 eksemplarer ville selv antatt vanskelig salgbar litteratur kunne utgis.
  - Ved å øke forfatternes royalty fra normalt 15 prosent til henholdsvis 20 prosent for prosa og dramatikk og 22,5 prosent for lyrikk og barne- og ungdomsbøker, ville ordningen kunne sikre nyrekruttering til forfatteryrket og bedre forfatterens økonomiske grunnlag.
  - Ved å tilby bøkene til norske folkebibliotek ville publikum få anledning til å gjøre seg kjent med samtidslitteraturen.
  - Ved å øke bøkenes opplagstall ville prisen pr. eksemplar i utsalg gå ned.

Disse målsettingene gjelder også i dag.

I 1993 ble i alt 360 titler kjøpt inn og om lag 63 mill kroner brukt på ordningene. Bøkene som blir innkjøpt under de to ordningene for ny norsk skjønnlitteratur kvalitetsvurderes av egne utvalg under Norsk kulturråd. Innkjøpsordningen for oversatt skjønnlitteratur er selektiv, slik at budsjettene og andre forhold styrker utgivelsene av bøkene.

Innkjøpsordningene for ny norsk skjønnlitteratur og for oversatt skjønnlitteratur utgjør hovedtyngden av Norsk kulturråds innsats for litteraturen. I tillegg kan rådet yte støtte til utgivelser av kunstnerisk illustrerte barnebøker, nyutgi-

velser av norske klassikere, nynorsk litteratur, tegneserier og kulturtidsskrift. I begrenset grad er det mulig å søke Kulturrådet om støtte til utgivelse av faglitteratur, men dette må da gjelde bøker om et av rådets ansvarsområder: Musikk, bildekunst/ kunsthåndverk/ fotografi, kulturvern, barne- og ungdomskultur, kultur og reiseliv eller det visuelle miljø. Norsk Kulturråd fordelte i 1993 ca. 6 mill kroner til andre litteraturformål.

Kirke-, undervisning- og forskningsdepartementet gir tilskudd direkte eller gjennom underliggende organ som Nasjonalt læremiddelsenter, Norges forskningsråd, universiteter og høyskoler, over ulike poster til utvikling og utgivelse av lærebøker og forskningslitteratur som til basisutgaver og parallellutgaver for den videregående utdanningen og til lærebøker for høyere utdanning.

– Undervisningssystem for forfattere og bokhandlere.
  Distriktshøgskolen i Bø i Telemark har bokhandlerstudium, tre år, og forfatterstudium, ett år. Dessuten er det offentlig støtte til Bokhandlerskolen og til forfatterkurs som for eksempel ved Forfatterakademiet i Bergen.

6.5 KRINGKASTING

6.5.1 Reguleringstiltak

Lov om kringkasting av 4 desember 1992 nr. 127 inneholder bestemmelser som tar sikte på å sette restriksjoner på eierskap i norske kringkastingsselskaper. Loven avløste den tidligere kringkastingsloven, nærkringkastingsloven, kabelsendingsloven og lov om reklame i kringkastingen.

Loven gir hjemmel til å sette vilkår om eierbegrensning.

Kulturdepartementet sendte 20. mai 1994 på høring et utkast til forskrift til kringkastingsloven på høring, som skal angi hvilke vilkår som skal settes. Det fremkommer av utkastets § 1-7 Eierforhold, at departementet foreslår at

> «ingen gruppering eller enkeltperson kan inneha mer enn 1/3 av aksjene i norsk kringkastingsselskap eller inneha mer enn 1/3 av stemmene i selskapet».

Videre fremkommer det at

> «inntil 1/3 av aksjene kan innehas av utenlandske selskaper eller enkeltpersoner».

For nærkringkasting er det fastsatt at aviser, privatpersoner, kabelselskap, kommuner og kommunale organ ikke kan ha egen konsesjon og at disse høyst kan ha 49 % av aksjene i selskapet. Dette regelverket begrenser derfor anledningen til krysseierskap i slike medieforetak. Et annet krav er at konsesjonæren og minst 2/3 av andelseierne må ha sete i konsesjonsområdet. Ved overføring av mer enn 10 prosent av eierandelene i nærkringkastingsvirksomhet skal det skje en rapportering til Statens medieforvaltning.

Sendinger via satellitt fra utlandet reguleres ikke av ovennevnte regelverk.

Med den begrensede frekvenskapasitet for jordbundne sendinger er konsesjonsordning for privat kringkasting nødvendig. Den medvirker derfor til å begrense antall selskaper, både riksdekkende og lokale. For den reklamebaserte kringkastingen vil det være en fordel jo færre det er til å dele et begrenset reklamemarked. Kulturdepartementet drøfter dette i mediemeldingen og stiller spørsmålet om antallet satellittkonsesjoner bør begrenses. TV2 og P4 har fått enerett på å drive reklamefinansiert allmennkringkasting basert på en kombinasjon av bakkesendere og satel-

litt. Dette må sies å ha en stor økonomisk betydning for disse selskapene. Men i forbindelse med konsesjonstildelingen til disse to selskapene ble det også stilt strenge krav til økonomisk soliditet. Departementet gir i St.meld. nr. 32 (1992-93) uttrykk for at det også ønsker å stille tilsvarende økonomiske krav ved tildeling av konsesjoner til satellitt- og nærkringkastingsselskap. I dag har de kommersielle nærradioene i gjennomsnitt om lag 37.000 innbyggere pr. radio (Mediaprosjektet 1994a). Fra reklamebasert nærradiohold blir det i blant hevdet at det bare er plass til en radio pr. 50.000 innbyggere, mens andre sier 100.000, om en slik radio skal overleve. Disse radioene er avhengige av reklameinntekter for å klare seg økonomisk, og reklameinntektene er igjen avhengige av befolkningsgrunnlaget i området.

Regelverket for sending av reklame må sies å ha direkte innvirkning på inntektsmulighetene for den reklamebaserte kringkastingen. Et eksempel kan være den diskusjon som har vært rundt TV3 som sender via satellitt fra England og følger engelsk regelverk. De engelske reglene er mer liberale enn de norske; eksempelvis tillater de blant annet reklameavbrudd i programmene, de tillater lengre reklametid og de tillater reklame rettet mot barn. Ut fra dette vil selskaper som sender fra Norge ha en konkurranseulempe.

I følge EF-domstolens avgjørelse i sak C23/93 (jf. *"Sentrale EU-avgjørelser"* i kapittel 7.4.2) kan det være mulighet for å stille krav til slike aktørers sendinger med sikte på at sendingene følger norske bestemmelser. På bakgrunn av at nevnte sak relaterte seg til forhold forut for den nåværende regulering av radio- og fjernsynsvirksomhet på fellesskapsnivå, er det usikkert hvilken betydning dommen vil få. Utvalget er kjent med at Kulturdepartementet vurderer dommens rekkevidde.

6.5.2 Stimuleringstiltak

- Audiovisuelt produksjonsfond ble opprettet 1. juli 1994. Fra dette fondet kan det gis tilskudd til kino- og fjernsynsfilm, støtte til nærkringkasting (særlig til økonomisk svake aktører med ikke-kommersiell profil) mv. Se under film, kino og videogram for en nærmere beskrivelse av fondet.
- Merverdiavgift: Formålet, eierskapet og omsetningsnivået avgjør om kringkastingsvirksomheten er avgiftspliktig eller ikke. Dette betyr at privat kringkasting, som for eksempel TV2, er avgiftspliktig. Ideelle virksomheter innen kringkasting kan få unntak fra plikten. NRK er unntatt fra merverdiavgiftsloven. Det medfører at lisensinntektene er avgiftsfrie, og at NRK ikke får fradrag for inngående avgift på utgifter som er knyttet til deres primærproduksjon. NRK må betale avgift på eksternt salg.

6.6 FILM, KINO OG VIDEOGRAM

6.6.1 Reguleringer

Lov om film og videogram fra 1987 regulerer blant annet ordningen med kommunal konsesjon for omsetning og visning av film og videogram i næring. Loven er også grunnlaget for omsetningsavgift på framvisning, salg og leie av film og videogram i næring. Avgiften, som er på 2,5 prosent, går til Norsk kino- og filmfond. Loven angir også rammene for virksomheten til Statens filmtilsyn.

Når det gjelder produksjon av langfilmer er det ingen former for reguleringer som formelt påvirker hvem som får produsere. Statlig støtte til filmproduksjoner skjer på grunnlag av kunstneriske kvalitetskriterier.

Alle filmer som skal vises fram i næringsøyemed må på forhånd være kontrollert av Statens filmtilsyn. I praksis vil dette gjelde kinoforestillinger. Hvis filmtilsy-

net mener at filmen strider mot lov om film og videogram, det vil si er usømmelig, forrående eller moralsk nedbrytende, kan den ikke framvises.

For filmer eller videogram som blir solgt eller utleid direkte til forbruker er det ingen absolutt regel om forhåndsgodkjenning, men filmtilsynet kan kreve å få vurdert videogrammene før disse blir merket og registrert i et eget videogramregister.

De som selger og leier ut film og videogram som næring må som hovedregel ha kommunal konsesjon. Etter unntak kan visse videoer, for eksempel hobby- og turismevideoer, omsettes i forretninger uten kommunal konsesjon. Det kreves også konsesjon for etablering av kinodrift. Som regel er det kommunene selv som står for kinodriften.

De kommunale konsesjonsvilkårene stiller ikke noe krav til et «redaktøransvar» i forbindelse med kinodrift, men kinosjefen eller daglig leder står for oppsettet av et kinoprogram. Imidlertid har svært mange kommunale kinoer en formålsparagraf der det understrekes at kinoprogrammet skal være mangfoldig, at det skal ta vare på kvalitetsfilm, at det skal være et tilbud til ulike aldersgrupper osv. Kravet om forhåndssensur av filmer vil regulere filmenes innhold i forhold til hva som er lovlig å vise. Imidlertid blir det ikke stilt noe krav til sammensetningen av et kinoprogram.

Ved tildeling av konsesjoner til salg og utleie av videogram blir det i mange kommuner stilt krav om at det skal være en bredde i utvalget.

6.6.2 Stimuleringstiltak

- Audiovisuelt produksjonsfond: Fondet ble opprettet 1. juli 1994 og finansieres med bevilgninger over statsbudsjettet, indirekte fra NRK, og gjennom tilskudd fra TV2 A/S. Opprettelsen av fondet må ses i sammenheng med omleggingen av særavgiften på mottakermateriell, at produksjonsfondet for kino- og fjernsynsfilm, Nærradiofondet og Nærfjernsynsfondet ble lagt ned og at avgiften på reklame i nærkringkasting ble opphevet. Tilskuddet fra TV2 A/S skal bestemmes fra år til år etter forhandlinger med Kulturdepartementet. I 1995 vil det statlige tilskuddet være 48 mill kroner. TV2 A/S' bidrag for 1995 er 10 mill kroner. Fondet har som mål å øke den nasjonale audiovisuelle produksjonen og skal hovedsakelig støtte større dramatiske samproduksjoner som passer for framvisning både på kino og i fjernsyn. For at det skal kunne tildeles støtte må det foreligge avtale med et av fjernsynsselskapene som deltar i finansieringen av fondet.

  En del av midlene i Audiovisuelt produksjonsfond skal benyttes til nærkringkastingsformål, for eksempel opplærings- og utviklingstiltak og tilskudd til økonomisk svake nærkringkastingsstasjoner med ikke-kommersiell profil.
- Det norske filminstitutt: Filminstituttet har ansvaret for den statlige tildelingen av produksjonsstøtte og billettstøtte til norsk spillefilmproduksjon beregnet på kinovisning. Filminstituttet får en årlig overførbar tildeling fra staten. I 1994 var statlig produksjons- og billettstøtte totalt om lag 95 mill kroner. Av dette disponerte Norsk Film 28,2 mill kroner. Det resterende disponerte Filminstituttet til billettstøtte (om lag 30 mill kroner) og produksjonsstøtte. Norske filmer med norsk produsent har krav på billettstøtte dersom filmen vises som selvstendig forestilling på norske kinoer. Billettstøtten utgjør 55 prosent av brutto billettinntekter (100 prosent til filmer som er særskilt godkjent til barn). Billettstøtten løper inntil godkjent egenkapital og generalomkostninger (det vil si en av Filminstituttet fastsatt forrentning på investert egenkapital) er nedbetalt gjennom filmleie og billettstøtte.
- Manuskriptstøtte for langfilm: Statens Studiesenter for Film kan bidra faglig og økonomisk til manuskripter. Studiesenteret vil få tildelt 1,6 mill kroner i 1995.

- Norsk Film AS: Norsk Film A/S har som hovedoppgave å produsere film og drive studio for filmproduksjon. Staten eier 77,6 prosent av aksjene i selskapet. Norsk Film AS får over statsbudsjettet et driftstilskudd på om lag 20 mill kroner. I tillegg får Norsk Film en egen andel av produksjonstilskuddet til spillefilmproduksjon. Norsk Film gir støtte til manuskriptutvikling og produserer egenutviklede filmprosjekter. Norsk Film har en særlig oppgave i å ta vare på de unge talentene. Norsk Film deltar også i co-produksjoner i inn- og utland.
- Nordisk Film og TV fond: Fondet skal fremme produksjon og spredning av audiovisuelle verk produsert i Norden. Fondet er et resultat av en avtale mellom Nordisk Ministerråd, de statlige filminstituttene i Norden og de nasjonale fjernsynsselskapene (DR og TV2 i Danmark, YLE i Finland, RUV og Stöd 2 i Island, NRK i Norge og SVT i Sverige). Fondet hadde fram til 1. januar 1995 en forsøksperiode på fem år, hvor det disponerte om lag 60 mill kroner årlig. Det er besluttet at fondet skal fortsette i samme form for en ny periode på fire år. Alle typer film kan få støtte, ikke bare langfilm beregnet for kino. Verk av fiksjonskarakter og produksjoner som retter seg mot barn og ungdom anses for å være viktig. Fondet skal kunne gi støtte til barne- og ungdomsfilm i form av språkversjonering til de ulike nordiske språkene. Fondets støtte vil aldri overstige 25 prosent av totalbudsjettet for langfilmer og fjernsynsserier, og aldri mer en tredel av budsjettet for kort- og dokumentarfilmer. Minst 10 prosent av finansieringen må komme fra en nordisk samprodusent, med visse unntak.
- Eurimages: Eurimages er opprettet av Europarådet og støtter co-produksjoner i Europa. Co-produksjonene må være mellom minst tre av Eurimages' medlemsland. Støtten gis i form av lån som tilbakebetales over «net receipts» til den enkelte co-produsent til en rate som utgjør 50 prosent av Eurimages' andel i finansieringen av filmen etter fradrag for godkjente distribusjonsgarantier og forhåndssalg. Finansiell bistand fra Eurimages kan ikke overstige 20 prosent av de totale kostnadene ved produksjonen.
- MEDIA95: Programmet er initiert av EU og er en viktig del av deres mediepolitikk. Programmet gir ikke direkte støtte til produksjon av film eller fjernsynsprogrammer. Støtte fra de ulike prosjektene kan gis til før- og etterproduksjon og distribusjon, samt utdanningsrettede tiltak. Det er et hovedprinsipp at minst tre land skal være involvert i et bestemt prosjekt for at støtte kan gis. MEDIA95 kan dekke opp til 50 prosent av kostnadene til et gitt prosjekt. Små land med begrenset audiovisuell kapasitet eller liten språklig utbredelse skal prioriteres i følge retningslinjene for programmet. Programmet henvender seg særlig til uavhengige produsenter. I Norge er det særlig Script-fondet som har tiltrukket seg oppmerksomheten. Gjennom EØS-avtalen har Norge full adgang til MEDIA95-programmet.
- Fritak for merverdiavgift: Produksjon av film som ikke er reklamefilm er i utgangspunktet unntatt fra merverdiavgiftsplikten. Det innebærer at det heller ikke skal føres fradrag for inngående merverdiavgift. Imidlertid kan avgiftsplikt oppstå når næringsdrivende leies inn for å utføre visse oppdrag i filmproduksjonen. I en filmproduksjon kan det derfor være en kombinasjon av unntak og avgiftsplikt.

  Omsetning ved kinoer og andre offentlige filmfremvisninger er unntatt fra merverdiavgiftsplikten. Likeledes er all omsetning knyttet til rettigheter til annen kinomatografisk film enn reklamefilm unntatt fra avgiftsplikt.

  Salg av videokassetter er merverdiavgiftspliktig, mens utleie ikke er det.
- Mange kinoer får kommunale overføringer. I 1993 fikk de om lag 40 mill kroner totalt sett. Bransjen som helhet hadde et underskudd på vel 8 mill kroner. Imidlertid hadde de store kinoene et overskudd på over 32 mill kroner. Diffe-

ransen utgjør de kommunale overføringene. I tillegg blir det gitt kommunal driftsstøtte til ikke-kommunale kinoer.

En oppsummering av dette kapitlet er lagt til *"Er konsentrasjonen i Norge stor og har den økt?"* i kapittel 8.

KAPITTEL 7

Regulering i andre land

I dette kapitlet gir utvalget en oversikt over eierskapsreguleringer i noen vest-europeiske land, samt USA. Oversikten baserer seg på en beskrivelse som ble gitt i mediemeldingen (St. meld. nr. 32 (1992-93)).

7.1 NORDEN

Sverige

Sverige har ikke særskilte eierreguleringer på medieområdet. Allmenne konkurranseregler gjelder.

Det svenske næringsfrihetsombudet (NO) og markedsdomstolen skal i sin praksis ta hensyn til de spesielle forutsetningene for hver enkelt bransje, også på medieområdet. Til nå har likevel disse instansene ikke gjort vedtak som har hindret mediekonsentrasjon i Sverige. Unntaket er at NO har grepet inn mot annonsesamarbeid mellom TV3 og TV4. NO har også krevd at markedsdomstolen skal forby at en person som sitter i TV3-ledelsen, også sitter i ledelsen for TV4. Begrunnelsen var å hindre at de to selskapene til sammen skulle få en altfor dominerende stilling på det svenske reklamemarkedet.

Næringsfrihetsombudet vurderte Bonnier-konsernets oppkjøp av Sydsvenska Dagbladet, fordi konsernet fra før hadde en dominerende posisjon i avismarkedet. NO vedtok å ikke gjøre noen innsigelse mot oppkjøpet ut fra at ervervet ikke ville gi konsernet en dominerende posisjon i det relevante markedet, det vil si i avisens spredningsområde. Det svenske konkurransetilsynet gjorde heller ingen innsigelser.

En utredning om mediekonsentrasjon på begynnelsen av 1980-tallet tok til orde for en lov for å motvirke konsentrasjon. En slik lov ble aldri innført. Regjeringen Bildt ga uttrykk for at de uheldige sidene ved pressekonsentrasjon kunne veies opp ved oppblomstring av nye radio- og TV-kanaler i Sverige.

Riksdagen har vedtatt ny lov om kommersiell lokalradio i Sverige. Loven har blant annet bestemmelser om at aviser kan ha egen konsesjon til å drive lokalradiosendinger. En og samme konsesjonshaver kan bare ha en konsesjon. Egenprodusert programmateriale skal utgjøre minst 1/3 av sendetiden. Det er ingen avgrensinger når det gjelder utenlandske eiere.

Sverige har ingen spesielle lovregler på medieområdet som setter grenser for utenlandske investeringer i medieforetak. Fram til 1. januar 1995 krevde grunnloven (Tryckfrihetsförordningen) at aviseiere skulle være svenske statsborgere eller være bosatt i landet. De generelle lovreglene som fins, er endret som følge av Sveriges deltakelse i EØS.

I oktober 1993 satte regjeringen ned en komite – Pressutredningen -94 – som fikk i oppdrag å utrede den framtidige pressepolitikken. I april 1994 fikk komiteen et tilleggsdirektiv om å vurdere behovet for ytterligere tiltak fra statens side for å motvirke eierkonsentrasjon i massemedia, i tilfelle konsentrasjonen er skadelig ut fra blant annet et ytringsfrihetsperspektiv. Presseutredningen er bedt om å avslutte sitt arbeide i april 1995, men ble i november 1994 bedt om å avlevere sin dokumentasjon om eierkonsentrasjon (SOU 1994:145) uten å fullføre oppdraget i tilleggsdirektivet. Regjeringen har senere til hensikt å overlevere materialet fra Presseutredningen til et råd som blant annet vil få i oppdrag å belyse tendenser til maktkonsentrasjon i medieområdet og komme med forslag. Pr. i dag er organiseringen av dette ikke avklart.

Danmark

Danmark har ingen særskilt lovgivning mot eierkonsentrasjon i pressen. Det har ikke vært noen stor offentlig debatt om mediekonsentrasjon i Danmark, med unntak av debatt om kjededanninger på nærradio-området.

I henhold til den danske lov om radio- og fjernsynsvirksomhet fra 1992 er det ingen diskriminerende bestemmelser for riksdekkende kringkasting med hensyn til nasjonalitet.

I følge nevnte lov kreves det tillatelse for å drive programvirksomhet ved hjelp av satellitt eller ved hjelp av kabelanlegg til områder som går ut over *ett* lokalt område. Dette gjelder virksomheter som hører under dansk myndighet og fjernsynsvirksomheter som ikke hører under noen EØS-lands myndighet.

I loven om radio- og fjernsynsvirksomhet heter det at tillatelse til programvirksomhet *innenfor* et lokalt område (nærkringkasting) bare kan gis på følgende vilkår:

– Dersom tillatelse blir gitt til et selskap, en forening eller lignende, skal flertallet av styremedlemmene være bosatt i området konsesjonen gjelder for.
– Selskapet, laget eller liknende skal ha radio- og fjernsynsvirksomhet som sitt eneste formål.
– I selskapet eller sammenslutningen kan næringsvirksomheter, bortsett fra aviser og gratisaviser, ikke ha bestemmende innflytelse. Aviser eller gratisaviser kan ha bestemmende innflytelse bare dersom lokalradioen eller TV-stasjonen fyller en funksjon for bred lokal debatt.

Den danske loven åpner dermed i prinsippet for krysseierskap mellom aviser og lokale radioer og TV-stasjoner. Det er restriksjoner på samtidig videresending av program og fast samarbeid mellom konsesjonsinnehavere til lokal radio og TV.

Danmark har ikke regler som eksplisitt forbyr utenlandske investeringer og oppkjøp i medievirksomheter. Kravet om at flertallet av styremedlemmene skal være bosatt i konsesjonsområdet for lokal radio og TV, kan likevel medvirke til at slike stasjoner blir værende under dansk kontroll.

Regjeringen satte i mars 1994 ned et medieutvalg. Utvalget fikk i oppgave å utarbeide en statusbeskrivelse og å beskrive framtidsperspektivene på medieområdet. Ut fra dette skal utvalget vurdere tilretteleggelsen av en framtidig mediepolitikk som bygger på informasjons- og ytringsfrihet, og som sikrer spredning, mangfold, allsidighet, kvalitet og pålitelighet i nyhetsformidlingen. Utvalget skal avslutte sitt arbeid medio 1996, men vil avgi delutredninger underveis.

Island

Island har ingen lovgivning som setter grenser for pressekonsentrasjon. Den islandske kringkastingsloven fra 1985 har ingen regler om eierforholdene i private radio- eller TV-stasjoner. Det fins heller ikke regler om utenlandske eierinteresser i islandske media. Kringkastingsloven krever likevel at direktøren og flertallet av styremedlemmene i private radio- eller TV-stasjoner skal være bosatte på Island. Utgivere av aviser eller tidsskrift må være islandske statsborgere eller bosatt i landet.

Finland

Finland har opplevd stigende konsentrasjon i avisbransjen, etter at flere større regionaviser har overtatt provins- og lokalaviser. Graden av krysseierskap er også tiltakende, ved at aviser investerer i kabelselskap og i radio- og TV-virksomhet.

Finland har ikke spesiell lovgivning om eierskap eller konkurranse i media. Myndighetene har forsøkt å hindre krysseierskap ved å være forsiktige med å gi

kringkastingskonsesjoner til aviser. Bare et fåtall konsesjoner er gitt til større regionale aviser. Likevel har store aviser aksjer i mange av de større lokalradioene.

Den finske trafikkministeren har uttalt at myndighetene helst ikke vil gå lovgivningsveien for å motarbeide mediekonsentrasjon, men at en likevel kan bli nødt til det dersom prosessen fortsetter som nå.

Finland vil etter EØS-avtalen og EU-medlemskap liberalisere eksisterende avgrensninger på utenlandske investeringer og oppkjøp i Finland. Det er ikke klart hvilke konsekvenser dette vil få for eierskap i media.

7.2 ANDRE EUROPEISKE LAND

Belgia

Belgia har til nå ikke hatt generell konkurranselovgivning mot kartellvirksomhet, men en ny lov på området vil komme. Landet har ingen særskilte nasjonale lover om konsentrasjon innenfor eller mellom mediegrupper. I Belgia er regulering av kultur- og medieområdet i stor grad overlatt til de tre språkregionene i landet.

I den flamske delen har de ingen særregler mot pressekonsentrasjon i lovverket. Når det gjelder kringkasting, har 51 prosent av kapitalen i privat kringkasting vært reservert for utgivere av aviser på flamsk språk. Ingen kan delta med mer enn 20 prosent av kapitalen i private kringkastingsforetak. Det fins regler om offentlig innsyn i eierforholdene i private kringkastingsvirksomheter. EF-domstolen har funnet at regelen om at 51 prosent av eierandelene i flamske kringkastingsselskap skal være på flamske hender, er i strid med EF-retten (sak C-211/91). Belgia har avviklet avgrensningene.

Den franske delen har ingen særregler mot konsentrasjon i pressen. På kringkastingsområdet kan en person som har 24 prosent eierandeler i et privat TV-selskap, verken direkte eller indirekte eie mer enn 24 prosent av aksjekapitalen i et annet TV-selskap eller mer enn fem radiostasjoner. Offentlig eide kringkastingsselskap kan ikke ha over 24 prosent av kapitalen i private selskap.

I den tyskspråklige delen av Belgia heter det i regelverket for konsesjon til lokalradio at søkeren må være non-profit organisasjon med sete i den tyskspråklige delen av Belgia. Organisasjonen må ha radiosendinger som eneste formål. Bare personer bosatt i dette området kan være medlemmer i en slik sammenslutning. Ingen slike sammenslutninger har anledning til å drive mer enn en radiostasjon.

Frankrike

Frankrike har etablert en omfattende særlovgivning for media, mellom annet med sikte på å hindre konsentrasjon innenfor eller mellom mediegrupper. Virksomheter på medieområdet er underlagt kontroll fra ordinære konkurranseorgan.

På avisområdet har debatten i Frankrike særlig dreid seg om den dominerende rollen til selskapet Matra-Hachette, og ineffektiviteten i anti-konsentrasjonslovgivningen. Selskapet er den største aviseieren i Frankrike og kontrollerer i dag om lag 25 prosent av fransk dagspresse. I tillegg eier selskapet flere ukeblad, spesialmagasin og radioselskap.

En lov fra 1986 forbyr oppkjøp og fusjoner av dagsaviser dersom det fører til kontroll med mer enn 30 prosent av opplaget på riksnivå. Nyetableringer eller opplagsvekst som fører riksopplaget over 30 prosent, er likevel tillatt.

På radio- og TV-området kom det reguleringer av eierforholdene i 1986.

Radio: En person eller selskap som eier et nasjonalt nettverk av jordbundne sendere som når ut til mer enn 30 millioner innbyggere, kan bare få konsesjon til nye

jordbundne radiosendere dersom den nye konsesjonen ikke når mer enn 15 millioner innbyggere.

TV: Samme person eller selskap kan ikke disponere, direkte eller indirekte, mer enn 25 prosent av kapitalen eller stemmene i et riksdekkende privat fjernsynsselskap som sender via jordbundne sendere og når minst 60 millioner innbyggere. En person eller et selskap som eier mellom 15 og 25 prosent i et kringkastingsselskap, kan bare skaffe seg opp til 15 prosent av kapitalen eller stemmene i et annet kringkastingsselskap som sender via jordbundne sendere. En person eller et selskap som har eierdeler i to TV-selskap med mellom fem og 15 prosent, kan bare skaffe seg aksjer i et tredje selskap dersom aksjeposten er mindre enn eller lik fem prosent

For riksdekkende satellittkringkasting kommer det samme systemet i bruk, med maksimale eierdeler avgrenset til 50, 33 og fem prosent av kapitalen eller stemmene. At eierprosenten er satt noe høyere i satellitt-TV, henger sammen med de høye investeringene i satellitt-sendere.

Eierskap i regionale TV-selskap som sender via jordbundne sendere, er avgrenset til 50 prosent av kapitalen eller stemmene. Det er ikke restriksjoner på hvor mange selskap samme eier kan ha interesser i.

De som har konsesjon for radio eller TV distribuert via jordbundne sendere, kan ikke kombinere mer enn to av følgende alternativ:

– Dekning av mer enn fire millioner innbyggere gjennom TV-sendinger.
– Dekning av mer enn 30 millioner innbyggere gjennom radiosendinger.
– Dekning av mer enn seks millioner innbyggere gjennom kabelsendinger.
– Utgivelse av dagsaviser som har mer enn 20 prosent av riksopplaget.

En person eller et selskap som kontrollerer mer enn 20 prosent av riksopplaget for aviser, har dermed avgrenset anledning til å få konsesjon for TV- eller radiodrift. Tilsvarende gjelder på regionalt og lokalt nivå. I tillegg inneholder lovverket en rekke svært komplekse regler som avgrenser oppsamling av konsesjoner for ulike former for radio- og TV-selskap.

I Frankrike er det egne regler for innsyn i eierforholdene i utgiverforetak. Alle landets aviser skal utgi en oversikt over eierne. «Stråmannsoperasjoner» er forbudt. Det er forbud mot utenlandske investeringer på mer enn 20 prosent i eksisterende franske aviser, med unntak for investeringer fra andre EU-land. Det er også forbud mot utenlandsk eierskap av mer enn 20 prosent av kapitalen i radio- og TV-selskap som sender via jordbundne anlegg. Borgere i EU-land har unntak fra regelen.

Hellas

Hellas har ingen særlige juridiske instrument for å regulere konkurranse eller eierforholdene i mediesektoren. Allmenn konkurranselovgivning gjelder. Hellas har særregler slik at utlendinger ikke kan delta med mer enn 25 prosent av kapitalen i greske private kringkastingsforetak. Kommisjonen krever denne avgrensningen opphevet.

Portugal

Portugal har en egen lov om pressen. Loven er basert på prinsipp som skal motvirke pressemonopol, og krever at det i april hvert år blir publisert eieroversikt i avisene.

Den portugisiske radioloven fra 1988 setter grenser for samtidig eierskap i flere radioselskap. Ett radioselskap kan ikke eie mer enn 30 prosent i andre radioselskap. Et radioselskap kan bare eie ett TV-selskap. Privatpersoner kan bare ha aksjer i ett

radioselskap. Selskap som eier regionale aviser, blir favorisert ved tildeling av radio-konsesjon.

En TV-lov fra 1990 åpner for offentlig og privat kringkasting. Bare aksjeselskap med TV som eneste formål kan søke konsesjon for TV-sendinger. Ingen person og ingen gruppe kan eie mer enn 25 prosent av selskapet.

Utenlandsk kapital i portugisiske aviser er avgrenset til 10 prosent. Det er ingen regler om utenlandsk investering i radio. Derimot er det satt en grense på 15 prosent utenlandsk kapital i TV. Kommisjonen har forhandlinger med Portugal med sikte på å få opphevet denne avgrensningen.

Irland

I Irland blir konsentrasjon og konkurranse i media i all hovedsak overlatt til den generelle konkurranselovgivningen. Ved tildeling av konsesjoner for kringkastingsforetak skal myndighetene ta hensyn til mangfoldet i eierstrukturen. Generelle regler om innsyn i eierforholdene gjelder også for mediesektoren. All overføring av eierandeler i radio- og TV-selskap krever forhåndsgodkjenning fra myndighetene.

Italia

I Italia har det vært livlig debatt om mediekonsentrasjon siden begynnelsen av 1970-tallet. Industriselskaps kontroll med media og nære relasjoner mellom store medieeiere og sentrale politikere har stått i fokus i debatten.

Konsentrasjonen i det italienske avismarkedet er stor. I 1991 kontrollerte de fem største gruppene 86 prosent av opplaget, mot 75 prosent i 1981. Siden 1981 har Italia hatt egne anti-konsentrasjonsregler for utgiverindustrien. Systemet bygger på begrepet «dominerende posisjon». En slik posisjon kan oppstå som følge av oppkjøp, fusjoner, samarbeidsavtaler m.v. En dominerende posisjon på avismarkedet oppstår i følge lovverket når en person eller en gruppe

- Utgir eller kontrollerer virksomheter som utgir dagsaviser med over 20 prosent av riksopplaget, eller
- Utgir eller kontrollerer utgiving av mer enn 50 prosent av avisene i regioner der det blir utgitt mer enn ei avis, eller
- Utgir eller kontrollerer utgivingen av mer enn 50 prosent av totalopplaget av aviser i det samme inter-regionale området (Italia har fire slike geografiske regioner), eller
- Skaffer eierandeler i foretak som har mer enn 30 prosent av avisopplaget i landet.

Dersom disse grensene blir overskredet, mister foretaket all statlig støtte i ett år.

Den italienske presseloven fastsetter videre at ikke noe medieselskap kan ha mer enn 20 prosent av inntektene fra det totale reklamemarkedet. Dette kan være med på å hindre samtidig eierskap i presse og kringkasting. Reklameselskap kan ikke inngå eksklusive avtaler med aviser som totalt har over 30 prosent av opplaget. Denne grensen blir redusert til 20 prosent dersom reklameselskapet blir eid av – eller selv eier – et utgiverselskap.

Det har ikke vært noen lovregulering for å hindre eierkonsentrasjon på TV- og radiosektoren i Italia. Det har blant annet ført til at den største medie-entreprenøren i Italia, tidligere statsminister Silvio Berlusconi, har kunnet bygge opp et medieimperium som omfatter tre nasjonale TV-kanaler, avisvirksomheter, kinokjeder, TV-programproduksjon, filmdistribusjon, reklameselskap m.m.

Som følge av de markerte konsentrasjonstendensene på det italienske mediemarkedet ble det vedtatt en ny kringkastingslov i 1990. Den legger restriksjoner på eierskap av majoritetsposter i radio- og TV-selskap. Ingen kan kontrollere mer enn tre TV-kanaler. Loven skal også hindre samarbeidsformer som fører til dominerende posisjoner på markedet.

For å hindre dominerende posisjoner på mediemarkedet, er det i følge loven forbudt å ha:

- Konsesjon for riksdekkende TV dersom selskapet samtidig kontrollerer mer enn 16 prosent av dagsavisopplaget i Italia.
- Mer enn en konsesjon for riks-TV dersom foretaket eier mer enn åtte prosent av dagsavisopplaget.
- Mer enn to riks-TV-stasjoner dersom foretaket har under åtte prosent av opplaget
- Mer enn tre dagsaviser dersom foretaket er involvert i annen virksomhet enn avisdrift.

Den nye loven tyder i prinsippet på at Silvio Berlusconi må kvitte seg med avisengasjementene sine, og at de store aviskonsernene ikke kan gå inn på kringkastingsområdet. En person eller et selskap kan ikke ha mer enn en konsesjon pr. dekningsområde for lokal kringkasting. Totalt sett kan samme person eller selskap bare ha tre konsesjoner. Ingen enkeltperson kan samtidig ha konsesjon for både riksdekkende og lokal radio- og TV-virksomhet. Lovverket setter i tillegg en rekke andre avgrensninger på samtidig kontroll med ulike mediaer.

Alle medieforetak må registreres i nasjonale register. Dette skal gjøre det lettere å følge eierutviklingen i italienske mediaer. Det kan likevel synes uklart om systemet fungerer i praksis.

Spania

I løpet av 1980-åra økte konsentrasjonen på det spanske avismarkedet kraftig. De fire største utgiverne kontrollerte 72 prosent av avismarkedet i 1980 og 97 prosent i 1989. Konsentrasjonen fant sted både på nasjonalt og regionalt nivå. Det finnes ikke særlovgivning mot pressekonsentrasjon i Spania. Dagsaviser som har interesser i reklamesektoren, kan ikke få statsstøtte i noen form. Det er opplysningsplikt om eierforholdene i spanske aviser.

I Spania er eierskap og konkurranse på medieområdet regulert gjennom den allmenne konkurranselovgivningen. I 1990 ble det åpnet for privat TV-drift i Spania. Konsesjon til private TV-foretak blir gitt til søkere som vil sende program som ivaretar samfunnsmessige behov og inneholder et mangfold av idéer og meninger. Konsesjonsgiveren kan ta hensyn til behovet for mangfoldig eierstruktur ved vurdering av tildelingen. Ingen kan på samme tid ha aksjer i mer enn et TV-selskap. Ingen kan ha mer enn 25 prosent av kapitalen i et privat TV- eller radioforetak. Spania hadde tidligere avgrensning på utenlandsk kapital (25 prosent) i kringkastingsvirksomheter. Etter lovrevisjonen på bakgrunn av EF-reglene blir det formelt åpnet for investeringer fra andre EU-land.

Når det gjelder krysseierskap, heter det i kringkastingsloven at ingen person kan eie mer enn 15 prosent i et privat TV-selskap dersom vedkommende samtidig har eierinteresser på over 15 prosent i en dagsavis, et ukeblad, et radioselskap eller et reklamebyrå. Loven gjelder både direkte og indirekte eierskap og skal dermed kunne hindre stråmannsarrangement. Den største mediegruppen i Spania, PRISA, har likevel interesser i dagsaviser (El Pais), finanspresse og ukeblad, bokforlag,

radio (71 prosent i SER, den største radiostasjonen i Spania), TV (25 pst. i Canal Plus Spain) og i produksjon/distribusjon av TV-program.

Den spanske telekommunikasjonsloven fra 1987 setter grenser for hvor mange radiostasjoner et selskap skal kunne eie innenfor samme geografiske område. Formålet er å bevare mangfold på lokalt og regionalt nivå.

Storbritannia

Eierforholdene i pressen i Storbritannia blir ikke regulerte ved særlov, men er omfattet av den allmenne konkurranselovgivningen. Loven har særlige forskrifter om pressefusjoner som kan true ytringsfriheten og mangfoldig meningsdannelse. På radio- og fjernsynsområdet er det etablert egen lovgivning, blant annet med sikte på å regulere konsentrasjon og krysseierskap.

Konkurransemyndighetene skal granske overføring av eierskap med aviser til nye eiere som i alt kontrollerer avisvirksomheter med totalopplag på over 500.000 eksemplar. Det britiske handels- og industridepartementet kan gi tillatelse til slike overføringer etter gransking utført av Monopolies and Mergers Commission. Unntak fra denne prosedyren kan gjøres dersom det er helt klart at avisen som blir oppkjøpt ellers ville bli lagt ned. Handels- og industridepartementet kan også gi tillatelse til oppkjøp uten foregående gransking dersom det gjelder oppkjøp av aviser med opplag under 25.000 eksemplar.

På kringkastingsområdet gir den britiske kringkastingsloven fra 1990 detaljerte regler om tildeling av konsesjon til kringkastingsstasjoner. Loven fastsetter det maksimale tallet på konsesjoner under kontroll av samme person.

Loven setter maksimaltak for størrelsen på aksjeposter en innehaver av en type konsesjon kan ha i selskap som har konsesjon for ulike stasjoner. Videre er det grenser for hvilken kontroll eiere i nasjonale eller lokale aviser kan ha i selskap som har konsesjon til Channel 3, Channel 5 eller radiokonsesjon.

Loven åpner for nettverkssamarbeid mellom regionale TV-selskap, men legger restriksjoner på slikt samarbeid for å unngå konkurranseregulerende avtaler.

Tyskland

Tyskland er en føderasjon av delstater (forbundsrepublikk). Forbundsrepublikken kan gi generelle lover på det økonomiske området, mens de enkelte delstatene har rett til å vedta lover på medieområdet. Alle delstatene har vedtatt egne presselover. Disse er i store trekk identiske i alle delstatene.

Den allmenne konkurranseloven inneholder særlige regler om kontroll med presseforetak. Myndighetene kan gripe inn overfor fusjoner i pressen dersom de fusjonerende foretak har en omsetning på 25 mill. mark eller mer. For næringslivet må fusjonerende foretak ha en omsetning på minst 500 mill. kroner for at myndighetene skal kunne gripe inn og stanse fusjonen.

Flere forsøk på fusjoner og oppkjøp på pressemarkedet i Tyskland er blitt stanset av myndighetene de siste årene. I visse tilfelle har likevel sammenslutninger blitt aksepterte fordi oppkjøpsobjektet ellers ville ha blitt lagt ned. En rekke rettsavgjørelser er tatt med hjemmel i lovverket mot pressekonsentrasjon.

Konsentrasjoner på kringkastingsområdet faller inn under generell konkurranselovgivning. Det er ingen særlover for slike virksomheter.

Konkurransemyndighetene overvåker også relasjoner mellom pressevirksomheter og kringkastingsforetak. Myndighetene har som utgangspunkt at kringkastingsselskap som det offentlige eier, har en dominerende markedsposisjon, og at konkurranse fra private selskap bør oppmuntres. På denne bakgrunn kan myndighe-

tene la være å gripe inn i krysseierskap mellom aviser og private kringkastingsselskap. Slik konsentrasjon virker til å veie opp den dominerende stillingen til offentlige kringkastingsselskap.

Virksomheten til private TV-selskap er regulert gjennom delstatslovgivning og avtaler mellom delstatene. Konsesjon til privat kringkasting kan blant annet gis til selskap som har allsidig opinionsdekning og kulturell bredde. I følge avtalene kan det samme kringkastingsselskapet bare sende ett fulltids- og ett spesialisert programtilbud ut over hele Tyskland. Avtalen avgrenser eierskap i kringkastingsselskap i et annet selskap til maksimalt 25 prosent dersom det ene selskapet har landsdekkende sendinger.

Det har vist seg mulig å omgå disse reguleringene. Personlige relasjoner og ulike typer formelle og uformelle samarbeidsavtaler er de vanligste midlene for å omgås lovgivningen. I den siste tiden har særlig mediekonsernet Leo Kirch kommet i søkelyset. Selskapet har omfattende interesser i filmframvisning, samtidig som det har store eierinteresser i fem av de seks nasjonale kommersielle TV-stasjonene.

Det fins ellers delstatslovgivning som på ulike måter avgrenser konsentrasjon og krysseierskap. I delstaten Hamburg kan for eksempel en utgiver av en dominerende dagsavis i Hamburg-området ikke få konsesjon til regional kringkasting alene, men må samarbeide med andre. Medieloven i delstaten Hamburg avgrenser avisselskapenes stemmerett i et kringkastingsselskap til 25 prosent, samtidig som ingen av partene i kringkastingsselskapet kan ha mer enn 35 prosent av kapitalen i selskapet. Omtrent samme regler finner en i andre delstater.

Konsesjon til å sende landsdekkende TV kan bare gis til selskap der ingen av aksjeeierne kontrollerer 50 prosent eller mer av kapitalen og stemmene, eller på annen måte har avgjørende innvirkning i selskapet. Personer som har mellom 25 og 50 prosent av kapitalen og stemmene i et slikt selskap, kan bare ha eierandeler i to andre tilsvarende TV-selskap. De kan bare ha inntil 25 prosent av eierandelene og stemmene i slike selskap. Alle planlagte endringer i eiersammensetningen skal meldes til delstatenes medieforvaltning.

Myndighetene i delstatene har ansvaret for å publisere oversikt over utviklingen av mangfold og konsentrasjon innenfor privat kringkasting minst hver tredje år. Oversikten skal utarbeides av en uavhengig institusjon og skal omhandle disse forholdene:

- Relasjoner mellom radio- og TV-stasjoner og relasjoner mellom kringkasting og presse.
- Relasjoner mellom kringkastingsselskap med ulike dekningsområde.
- Internasjonale relasjoner på medieområdet.

Nederland

I Nederland er det ikke særlovgivning mot konsentrasjon i pressen. De nederlandske myndigheter vurderte om slik lovgivning burde innføres. Bakgrunnen er en markert tendens til eierkonsentrasjon i det nederlandske markedet. Tre avisgrupper kontrollerer over 90 prosent av avismarkedet. Regjeringen vurderte to alternativ: Det ene var lovregulering for å avgrense den markedsdelen en person eller en gruppe kan ha på avismarkedet. Sammenslåing eller oppkjøp som fører til kontroll med større markedsdel enn det loven fastsetter, ville blitt forbudt. Markedsandeler på 25 og 33 prosent er nevnt i den nederlandske debatten som grense for uønsket konsentrasjonsgrad.

Det andre alternativet var å overlate regulering av aviskonsentrasjon til utgiverne gjennom selvregulering. Systemet innebærer at utgiverne selv måtte sette en

øvre grense for konsentrasjon, som måtte godkjennes av myndighetene. På denne måten kan en unngå problem i forhold til grunnlovsprinsippene om ytringsfrihet.

Utgiverne i Nederland ble i februar 1994 enige om et slikt selvreguleringssystem som tillater et selskap å ha 1/3 av det nasjonale opplaget av aviser, med rom for en større del hvis det blant annet ikke fører til begrensinger i konkurransen på avismarkedet. Slike unntak avgjøres av en uavhengig komite. Konsentrasjoner som fører til at et selskap kommer over 1/3 av opplaget skal meldes til nevnte komité innen en uke etter avtale er inngått. Det er ikke knyttet noen direkte sanksjoner til reguleringssystemet.

Myndighetene i Nederland har uttalt at selvreguleringssystemet vil bli vurdert etter noen år, spesielt i forhold til dets effektivitet. Dette innebærer at alternativet med lovregulering er lagt til side.

Tradisjonelt har kringkasting i Nederland vært organisert gjennom egne selskap bestående av ikke-kommersielle aktører som for eksempel organisasjoner.

En ny kringkastingslov trådte i kraft juli 1992. Den åpnet blant annet for privat kommersiell TV-drift. Dette har aktualisert problemstillingen om krysseierskap i landet. Loven fastsetter at en søker ikke kan få tillatelse til å drive en nasjonal kommersiell kringkastingsstasjon dersom søkeren, eller selskap søkeren er knyttet til, kontrollerer mer enn 25 prosent av avismarkedet. Søkere som har under 25 prosent av avismarkedet, kan eie et privat kommersielt TV-selskap fullt ut.

Luxembourg

I Luxembourg er det ingen særskilt lov som regulerer eierforholdene i pressen. I loven om elektroniske media er det regler som skal påvirke til å holde oppe livskraften i pressen, blant annet gjennom restriksjoner på annonser i kringkasting og gjennom pressestøtte og andre særfordeler for pressen. Loven gir også enkelte regler om eierskap i regional og lokal kringkasting. Bare «nonprofit» organisasjoner kan ha konsesjon for lokalkringkasting. Konsesjonen kan ikke overdras til tredjepart. Ingen organisasjon kan ha mer enn en konsesjon for lokalradio. Etablering av kjeder av lokalradioer er forbudt.

Ingen eier kan ha mer enn 25 prosent av kapitalen i et selskap som har konsesjon for regional kringkasting.

Østerrike

Mediekonsentrasjonen har vært under debatt i Østerrike de siste årene. Dette har sammenheng med at flere aviser har forsvunnet fra markedet i løpet av de siste 20 årene, og at særlig tyske selskap har kjøpt seg inn i østerrikske avisselskaper.

Østerrike har ingen særskilt lovgivning mot eierkonsentrasjon i pressen. Avismarkedet i landet er preget av høy konsentrasjon. Det er i tillegg et vesentlig innslag av kontrollerende tysk kapital i den østerrikske dagspressen. Myndighetene vurderer om det er mulig å innføre særlige lovreguleringer for å hindre ytterligere konsentrasjon på avismarkedet. Det kan bli aktuelt å innføre et øvre tak for markedskontroll ved fusjoner.

Østerrike har fremdeles statlig monopol på kringkasting. Etablering og distribusjon av private østerrikske kringkastingsstasjoner er ikke tillatt. Myndighetene vurderer å gi tillatelse til å etablere privat regional radio. I forslaget til forskrifter heter det at konsesjonærer må være statsborgere i Østerrike og være bosatt i landet. Maksimalt 25 prosent av kapitalen kan være på utenlandske hender. En utgiver av tidsskrift eller magasin kan bare delta i privat kringkastingsvirksomhet med opp til 35 prosent av kapitalen og kontrollere maksimalt 25 prosent av stemmene.

Sveits

Sveits har ingen særlovgivning mot pressekonsentrasjon. Landet har innført tiltak som verner om økonomien i pressen, blant annet ved avgrenset reklame i TV og reklameforbud i radio. De enkelte kantonene er ansvarlig for tiltak på presseområdet.

Sveits vedtok en ny lov om radio og TV i 1991. Lovstrukturen tar hensyn til de ulike kantonene og språksamfunnene i landet. Radio- og TV-sendinger i Sveits er regulerte av konsesjonsregler. I prinsippet kan myndighetene ta hensyn til behovet for et mangfoldig mediebilde ved tildeling av konsesjon. Konsesjoner blir gitt etter et konkurranseprinsipp. Det er ikke tillatt å utvide kringkastingen fra lokale kringkastere til et riksdekkende tilbud gjennom samarbeid.

7.3 OPPSUMMERING AV REGULERINGER I VEST-EUROPEISKE LAND

Å gi en helt nøyaktig og detaljert oversikt over reguleringene i de enkelte landene er vanskelig. I flere land pågår det en prosess i retning av etablering eller revisjon av eierskapsregulering. Lovverket i enkelte større land er så omfattende og komplisert at oversikten er avgrenset til hovedtrekk. Det er også vesentlig å være klar over at lovverket i det enkelte land springer ut fra særegne og historiske lovtradisjoner. Det er for eksempel ikke mulig å overføre en italiensk lovtekst til norske forhold, blant annet på grunn av store forskjeller i politiske og juridiske tradisjoner. Det må også understrekes at konsentrasjonsspørsmålene særlig har gjort seg gjeldende de senere år slik at problemet er etter måten «nytt» i lovsammenheng. Det er viktig å være oppmerksom på at den totale mediesituasjonen kan være nokså ulik fra et land til et annet. Dermed vil også de mediepolitiske problemstillinger være ulike.

Tabell 7-1 gir en skjematisk oversikt over lovgivningen og annen regulering i ulike vest-europeiske land når det gjelder mediekonsentrasjon, krysseierskap og regulering av utenlandsk oppkjøp. Tabellen omfatter både særlovgivning om media og allmenn konkurranselovgivning som særlig omtaler media.

Når det gjelder siste kolonne, begrensninger i utenlandsk oppkjøp, gjelder restriksjonene i de fleste land for utenlandske borgere generelt, men blant annet Frankrike, Storbritannia, Spania og Italia gjør unntak for personer som hører hjemme innenfor EØS. Reglene om begrensninger av utenlandsk eierskap innen EØS skal avvikles.

I 1991 ble det fra et medlem av Europaparlamentet stilt et spørsmål til Kommisjonen om fri etableringsrett i kringkasting (nr. 2093/91). Kommisjonen svarte 18.11.91 at medlemslandene Hellas, Portugal og den flamske delen av Belgia hadde eierbegrensninger som var diskriminerende i forhold til andre medlemsland. Frankrike, Italia, Spania og Storbritannia hadde diskriminerende regler i forhold til land utenfor EU. Kommisjonen ville arbeide for at medlemslandene skulle bringe sitt regelverk i overenstemmelse med Romatraktaten så raskt som mulig.

Det har vist seg at ulike land også innen EU har søkt å finne visse muligheter for å beskytte det de anser som nasjonale interesser, for eksempel gjennom statlig eierskap. Private selskaper kan bl.a. gjøre bruk av ulike aksjeklasser.

I tillegg til lovregulering fins det andre måter å unngå for sterke eierkonsentrasjoner i media. Dette kan gjøres i avtaler i forbindelse med konkrete konsesjoner, slik det for eksempel er gjort i Sverige ved tildeling av konsesjon til TV4.

Tabell 7.1: Eierrestriksjoner i europeiske land.

Land	Konsentrasjon innenfor et medium			Krysseierskap	Begrensninger av utenlandsk oppkjøp***
	Avis	Radio	TV		
Norge		x	x	x	x
Danmark		x			
Sverige		x		x	
Finland					
Island					
Belgia					
a)Flamsk		x	x	x	x
b)Fransk		x	x	x	
c)Tysk		x	x		
Frankrike	x	x	x	x	x
Hellas		x	x		x
Portugal		x	x	x	x
Irland			x		x
Italia	x	x	x	x	x
Spania		x	x	x	x
Storbritannia	x*	x	x	x	x
Tyskland	x*	x	x	x	
Nederland	x**			x	x
Luxembourg		x			
Østerrike			x	x	x
Sveits				x	x

Merknader: Det må understrekes at oversikten bygger på flere kilder og at forholdene raskt kan endres.

* I Storbritannia og Tyskland kontrollerer konkurransemyndighetene fusjoner i pressen spesielt.

** I Nederland er det innført et selvreguleringssystem for dagspressen.

*** Reglene om begrensning på utenlandsk eierskap innen EØS skal avvikles.

Kilde: St.meld. nr. 32 (1992-93), med oppdateringer fra Kommisjonen (COM (94) 353 final) og SOU 1994:145.

7.4 REGULERING I EU

I dette delkapitlet gis en kortfattet beskrivelse av hvordan spørsmålene om medie- og eierkonsentrasjon behandles i Den europeiske union. Beskrivelsen bygger på en rapport som ble utgitt av Kulturdepartementet i september 1994 om «Kulturområdet og EU». Fremstillingen er derfor basert på en henvisning til Romatraktatens bestemmelser. Tilsvarende bestemmelser er anvendelig for Norge gjennom EØS-avtalen, se særlig EØS-avtalens artikkel 31 om fri etableringsrett, artikkel 36 om fri-

het til å yte tjenester, artikkel 53 og 54 om konkurranserett, artikkel 57 om foretakssammenslutninger og statsstøttebestemmelsen i artikkel 61.

I EF[2] s organer kom fenomenet mediekonsentrasjon i stigende grad på dagsorden i løpet av 1980-årene. Det falt sammen med at flere enkeltland i EF innførte reguleringer av eierforhold i media, særlig krysseierskap. Men samtidig ble det klart at konsentrasjonen begynte å få en fellesskapsdimensjon, ved at oppkjøp og fusjoner fant sted på tvers av landegrensene. Det satte i gang en politisk prosess i EF-systemet om nødvendigheten, ønskeligheten og muligheten av å begrense mediekonsentrasjon ved tiltak fra EFs side.

I 1986 vedtok Europaparlamentet en *resolusjon* om kringkastingsvirksomhet i EF, der konsentrasjon ble problematisert. Ved flere senere anledninger har Parlamentet anmodet Kommisjonen om å etablere lovgivning på fellesskapsplan for å hindre uønsket mediekonsentrasjon i Fellesskapet. I en *resolusjon* fra 1990 anbefalte Parlamentet de EF-land som ikke allerede hadde særlig lovgivning mot mediekonsentrasjon, om å innføre det snarest mulig. Oppfordringen ble gjentatt i en *beslutning* fra Parlamentet den 16. september 1992. I beslutningen ber Parlamentet igjen Kommisjonen i samråd med de berørte parter på medieområdet om å fremme effektive forslag til kontroll med mediekonsentrasjon, eventuelt i form av et direktiv. Resolusjoner og beslutninger fra Europaparlamentet har ikke bindende virkning.

Kommisjonen har flere ganger tilkjennegitt at det er en fare for at den frie flyt av kapital og fri etableringsrett på det indre marked kan føre til en negativ strukturutvikling innenfor mediene, blant annet ved at det utvikler seg mediekonsentrasjon på fellesskapsplan. Kommisjonen har erklært at mediene ikke kan betraktes som hvilke som helst vare- og tjenesteproduserende enheter. På den annen side er det indre markedet tiltenkt en hovedrolle som katalysator for etablering av sterke europeiske mediebedrifter som kan ta opp konkurransen med USA, Japan og andre stormakter på det audiovisuelle området.

EU har ikke særskilt lovgivning for mediesektoren med sikte på å regulere konsentrasjon og krysseierskap. De allmenne reglene i Romatraktaten og avledet EF-rett kommer imidlertid til anvendelse også overfor virksomhet på medieområdet. Det er særlig traktatens artikler 52, 59, 85, 86 og 92 som er aktuelle på medieområdet. Artiklene 85 og 86 forbyr kartelldannelser og misbruk av dominerende posisjon. Artikkel 59 fastlegger at tjenester skal kunne ytes uhindret av nasjonale grenser, og at alle restriksjoner som hindrer dette skal avvikles. Kringkasting faller inn under tjenestebegrepet i traktaten. Artikkel 92, som forbyr statsstøtte som virker konkurransevridende for handelen over grensene, er også relevant for mediesektoren, for eksempel i forhold til filmproduksjon.

I tillegg til Romatraktatens konkurransebestemmelser i artiklene 85 og 86 er det utviklet utfyllende regler og rettspraksis fra EF-domstolen. En forordning om fusjonskontroll som ble vedtatt av EFs Ministerråd i 1989 (4064/89), har en egen referanse til mangfold i mediene. Norske myndigheter er pålagt å respektere den kompetanse som Kommisjonen har under fusjonsforordningen. Et sentralt spørsmål er om norske myndigheter kan forby et oppkjøp som Kommisjonen ikke har innvendinger mot. I denne forbindelse kan det bemerkes at forordningens artikkel 21 nr. 3 særskilt nevner hensynet til pluralisme i media som en selvstendig faktor som innebærer at medlemslandene kan treffe nødvendige tiltak for å hindre en uheldig konsentrasjon, selv innenfor fusjonsforordningens virkeområde. Et slikt vedtak må

2. Begrepet EF brukes om historiske forhold og ved omtale av regelverket. EU brukes om samarbeidet som helhet.

imidlertid være ikke-diskriminerende, jf. fusjonsforordningenes artikkel 21 nr. 3. og henvisningen til EF-rettens generelle prinsipper.

Ved siden av konkurransereglene i Romatraktaten, er artikkel 52 som omhandler fri etableringsrett viktig, også for medieforetak. Artikkelen forbyr forskjellsbehandling på nasjonalt grunnlag i EU. Det samme forbudet gjelder i EØS. Flere EU-land har hatt regler som har forbudt utenlandske oppkjøp og investeringer i nasjonale medier. De senere år er dette endret, og de fleste av landene har brakt sine regelverk på dette området i samsvar med Kommisjonens syn, som forbyr diskriminerende regler. Ofte har disse landene åpnet for investeringer fra andre EU-land, men ikke fra tredjeland. Flere andre land som inntil nylig har hatt begrensninger i adgangen til utenlandske eierskap i kringkastingsforetak, er i ferd med å foreta lovrevisjoner. Kommisjonen ser ingen sammenheng mellom mangfold i mediene og nasjonaliteten til eierne. Etter Kommisjonens oppfatning kan økt sirkulasjon av kapital i mediebedrifter mellom medlemsstatene bidra til å *øke* mangfoldet av eierskap og innhold i mediene. Denne holdning må også ses i sammenheng med et uttalt ønske fra Kommisjonen om større utveksling av kulturelle verk og prestasjoner mellom de europeiske land. Spørsmålet om eierbegrensninger i de norske reglene i forhold til de generelle regler vil bli vurdert i lys av denne utviklingen. Det har vært de norske myndigheters syn at visse begrensninger kan opprettholdes i henhold til EØS-avtalen når det gjelder kringkasting.

7.4.1 EUs grønnbok om mediekonsentrasjon

Kommisjonen la i desember 1992 fram en *grønnbok*[3] som tar opp mediekonsentrasjon og mangfold i informasjonskanalene i EF.

Kommisjonens tilnærming til fenomenet mediekonsentrasjon hviler først og fremst på at den har som en hovedoppgave å se til at det indre marked fungerer etter intensjonene. *På den ene siden* skal det indre marked, som nedfelt i EF-traktaten, eliminere hindringer for den frie flyt av varer, tjenester, kapital og personer. Dette gjelder også på det audiovisuelle markedet. *På den annen side* kommer hensynet til å beskytte pluralisme (som ikke er nevnt i traktaten). Kommisjonen må dermed søke å utvikle en politikk som både ivaretar hensynet til mangfold og hensynet til et konkurransedyktig indre mediemarked.

Kommisjonen tilkjennegir i grønnboken at konsentrasjonen allerede er kommet langt i EF, og at det som følge av det indre marked kan forventes økt grenseoverskridende oppkjøpsaktivitet, særlig i fjernsynssektoren.

Kommisjonen påpeker i grønnboken at det i flere land er begrensninger på konsesjoner for kringkasting, som ofte ikke er begrunnet i objektive forhold, som for eksempel knapphet på frekvenser, men i mediepolitiske avveielser. Kommisjonen peker på at denne situasjonen paradoksalt kan oppmuntre til konsentrasjon, siden den eneste muligheten aktører som ønsker å komme inn på markedet har, er å kjøpe seg inn i og ta kontroll over allerede eksisterende konsesjoner.

Fra blant annet britisk hold er det blitt tatt opp som problematisk for konkurransevilkårene på det indre marked at det er ulike regler fra land til land mht. eierbegrensninger i kringkastingsbedrifter. I Storbritannia kan en TV-stasjon eies 100% av en aktør, mens det i flere land er satt maksimalgrenser på 20-25% pr. eier. Dette kan føre til at britiske investorer ikke kan etablere full kontroll i andre lands kringkastingsbedrifter, mens investorer fra ikke-britiske land kan gå inn med 100% i britiske foretak. Et av de avgjørende punktene dersom Kommisjonen bestemmer seg

3. En grønnbok (Green Paper) er en utredning fra Kommisjonen. Den sendes til høring til berørte parter.

for å fremme direktiv/forordning som harmoniserer medlemslands lovgivning når det gjelder mediekonsentrasjon, nettopp vil være spørsmålet om å regulere de maksimale grensenivåer som enkelte land har.

Grønnboken slår fast at beskyttelse av mangfold i mediene primært er en nasjonal oppgave. Det er opp til den enkelte medlemsstat å beholde eller innføre regler for å opprettholde mangfold, så lenge slike regler ikke strider mot de generelle EF-reglene, særlig konkurranselovgivningen og prinsippet om ikke-diskriminering. Samtidig sier Kommisjonen at det faktum at lovverkene mot konsentrasjon er ulike i de forskjellige EU-landene, ikke i seg selv gir grunn til å gripe inn med harmoniseringstiltak fra EUs side. Imidlertid erkjenner Kommisjonen at mangfold og sunn konkurranse kan bli hindret dersom kapitalkreftene får utvikle seg fritt på det indre markedet.

Kommisjonen kommer i grønnboken ikke med konkrete forslag til handling fra EFs side når det gjelder mediekonsentrasjon, men legger fram tre alternative muligheter for framtidig handling: 1) ingen tiltak, 2) rekommandasjon for å styrke åpenhet og innsyn i medieforetakenes virksomhet og eierforhold (transparency) og 3) harmonisering av de nasjonale restriksjonene på eierskap ved enten a) et direktiv, b) en forordning eller c) et direktiv eller forordning i kombinasjon med en uavhengig komite som kan overvåke utviklingen på mediemarkedet.

Når det gjelder punkt 2, kan det bemerkes at en rekommandasjon ikke har bindende effekt for medlemslandene, og er et svakt virkemiddel i EFs rettssystem. Både Europa-parlamentet og en rekke organisasjoner på medieområdet har gitt uttrykk for at økt innsyn i eierforholdene på mediemarkedet til en viss grad kan kompensere for skadelige virkninger av konsentrasjonen, samtidig som innsyn er helt nødvendig for en effektiv håndheving av regler som begrenser eierskap.

Når det gjelder punkt 3, må et direktiv gjennomføres i de nasjonale lovene, mens en forordning har direkte og øyeblikkelig rettsvirkning i alle medlemslandene. For Norges vedkommende, som EØS-medlem, vedtas direktiv i henhold til EØS-avtalens bestemmelser. Det kreves enstemmighet i EØS-komitéen. Grønnboken diskuterer ikke i detalj hvordan en harmonisering eventuelt skal finne sted, for eksempel mht. hvor mange medier eller hvor store markedsandeler innenfor ulike mediesegmenter én eier kan kontrollere.

Kommisjonens grønnbok har vært ute til høring blant medlemsland og medieorganisasjoner. Det ble avholdt en større høring med de berørte parter i slutten av april 1993. Avisutgiverorganisasjonene er motstandere av regulering, mens det internasjonale journalistforbundet IFJ anbefaler et direktiv som harmoniserer lovgivningen i EF. Den europeiske kringkastingsorganisasjonen EBU uttalte at det enkelte medlemsland best kan verne om mangfoldet i mediesektoren, men at den tiltakende internasjonale mediekonsentrasjonen burde møtes med EF-tiltak som kunne sikre større innsyn i disse operatørenes virksomhet. I tilfelle Kommisjonen skulle foreslå et harmoniseringsinstrument mener EBU at det i så fall bare burde gjøres gjeldende for private kringkastingsbedrifter. EBU argumenterer videre med at medlemsland fortsatt bør ha muligheter til å ha strengere regelverk enn det et eventuelt EF-direktiv måtte inneholde.

Flere høringsinstanser påpekte at konsentrasjonsproblematikken mest var et fenomen innenfor de audiovisuelle medier og at reguleringstiltak overfor pressen isolert, overhodet ikke burde komme på tale.

Nærhetsprinsippet, slik det er nedtegnet i Roma-traktatens artikkel 3b, tilsier at Kommisjonen må vurdere om tiltak mest effektivt kan treffes på nasjonalt nivå eller på fellesskapsnivå. Bare dersom en konkret vurdering av fenomenet mediekonsentrasjon tilsier at medlemslandene ikke selv kan regulere den, kan EU gripe inn med overnasjonal lovgivning.

I grønnboken trekkes det opp to varianter av en eventuell harmonisering som er i samsvar med praksis i medlemsland. Denne varianten omfatter lovgivning mot konsentrasjon innenfor fjernsyn og radio (monomediekonsentrasjon) og mellom TV/radio og pressen (multimediekonsentrasjon) på den annen side. Det andre alternativet omfatter også lovgivning mot monokonsentrasjon i pressen, som innenfor EU i dag bare finnes i Italia og Frankrike (og delvis i Storbritannia og Tyskland, som opererer med omsetnings- eller opplagsterskler for når konkurransemyndigheter skal varsler ved fusjoner).

I artikkel F(2) i Maastricht-traktaten heter det at EU respekterer menneskerettskonvensjonen. Det betyr at EU vil ta hensyn til dette rettsgrunnlaget ved siden av egen lovgivning når det gjelder å regulere blant annet forhold som har med ytringsfrihet å gjøre.

I oktober 1994 ga Kommisjonen ut en rapport (communication – COM(94) 353 final) til Unionsrådet og Europaparlamentet. Rapporten omtaler oppfølgingen av grønnboken om pluralisme og mediekonsentrasjon i det indre marked. Kommisjonen legger opp til en ny høringsrunde med de berørte partene for å få avklart om det er behov for tiltak i regi av Kommisjonen og eventuelt hvilke begrensninger slike tiltak bør ha. Kommisjonen antyder at eventuelle tiltak kan bli presentert i 1995.

Ved siden av EU har også Europarådet i stigende grad engasjert seg i de problemer den økende tendens til mediekonsentrasjon reiser. Europarådets tilnærming har hele tiden tatt utgangspunkt i artikkel 10 i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen:

> «Enhver skal ha rett til ytringsfrihet. Denne rett innbefatter meningsfrihet samt frihet til å motta og formidle opplysninger og tanker uten innblanding fra offentlige myndigheter og uten hensyn til territoriale grenser».

7.4.2 Sentrale EU-avgjørelser

EF-domstolens avgjørelse om kringkasting over landegrenser

EF-domstolen avsa 5. oktober 1994 en dom (sak C-23/93) mellom kringkastingsforetaket TV10, et selskap i Luxembourg, og Commissariaat voor de Media, et forvaltningsorgan i Nederland. Bakgrunnen var at TV10 var nektet å sende sine programmer over det nederlandske kabelnettet. Den nederlandske begrunnelsen for dette var at TV10 hadde etablert seg i Luxembourg i den tydelige hensikt å unndra seg den nederlandske lovgivningen som får anvendelse på innenlandske installasjoner for kringkasting.

EF-domstolen fastslo i domsavgjørelsen blant annet at Romatraktatens artikkel 59 om fri bevegelighet av tjenester ikke er til hinder for at en medlemsstat etter omstendighetene kan likestille kringkastingsforetak stiftet og etablert i en annen medlemsstat med innenlandske kringkastingsforetak i forhold til nasjonale kringkastingsregler. Forutsetningen er at det utenlandske kringkastingsforetaket i hovedsak må ha rettet virksomheten mot vedkommende medlemsstats område. Gjennom EØS-avtalen er Norge bundet til tilsvarende regler som Romatraktatens artikkel 59.

På bakgrunn av at sakens faktum relaterte seg til forhold forut for den nåværende regulering av radio- og fjernsynsvirksomhet på fellesskapsnivå, er det usikkert hvilken betydning dommen vil få. Det vises i denne forbindelse til at Markedsrådet i Norge (Sak E-8/94), har anmodet om en rådgivende uttalelse i henhold til ODA-avtalens artikkel 34, for å få opplyst om Rådsdir. 89/552/EØF om samordning av visse lover og administrative bestemmelser om radio- og fjernsynsvirksomhet skal tolkes slik at det er uforenlig med direktivet at mottakerstaten anvender nasjo-

nale bestemmelser som forbyr reklamesendinger rettet mot barn, når sendingene har sitt opphav i et annet EØS-land og særlig er rettet mot Norge.

Et forbud mot videresending rettet mot Norge når nasjonale bestemmelser om kringkasting overtres, vil bidra til en samordning av konkurransevilkårene mellom innenlandske og EØS-baserte kringkastingsvirksomheter.

Kulturdepartementet følger utviklingen på dette feltet nøye.

Kommisjonens avgjørelse om nektelse av samarbeidsavtale

I juni 1994 fikk Kommisjonen en notifikasjon om opprettelsen av en samarbeidsavtale (joint venture), MSG Media Service, som skulle ha som formål å levere administrative og tekniske tjenester til betalingsfjernsyn (blant annet dekodere). Selskapene som sto bak var Bertelsmann AG, Kirch og Deutsche Bundespost Telekom.

Kommisjonen fastslo at en slik samarbeidsavtale ville føre en konsentrasjon som ikke ville være i overensstemmelse med hensynet til det indre marked og EØS-avtalens funksjon. Avgjørelsen ble begrunnet slik:

– Et slikt samarbeid ville føre til at selskapene ville få en så dominerende posisjon i det nye markedet for administrative og tekniske tjenester til betalingsfjernsyn at andre aktører kunne bli hindret i å etablere seg.
– Bertelsmann og Kirch ville ved et slikt samarbeid kunne forsterke en dominerende posisjon i markedet for betalingsfjernsyn.
– Telekom ville få muligheter til å forsterke sin dominerende posisjon i kabelfjernsynsmarkedet.

Kommisjonen nektet dette samarbeidet ut fra faren for konsentrasjon i markedet. De bemerket samtidig at teknologien gjør det svært vanskelig å hindre at slike konsentrasjoner i praksis kan oppstå allikevel.

7.5 USA

Presse

En lov fra 1970 om opprettholding av pressen – Newspaper Preservation Act – unntok avisene fra den generelle antitrustloven. Dette har ført til at aviser som kommer ut i samme by, kan slå sammen den forretningsmessige og tekniske siden av driften til et selskap, mens redaksjonene er separate. Annonseinntektene blir fordelte etter avtale. Loven ble vedtatt for å kunne holde oppe utsatte aviser i de få byene der det fremdeles kom ut to aviser. I dag har avisene i 20 byer inngått slike avtaler (JOA, Joint Operating Agreement). Avtalene har i mange tilfeller ført til at de svakeste avisene er blitt enda svakere, men allikevel hindret dem fra å gå inn.

Etter en rettsavgjørelse i henhold til antitrustloven kan store regionaviser ikke eie mindre aviser i forstedene til den byen der de kommer ut. Om en slik regel gjaldt i Norge, ville det for eksempel ha hindret regionaviser i å kjøpe opp bydelsaviser eller aviser i omlandskommuner, slik det har vært en del eksempler på den siste 10-årsperioden.

I 1988 vedtok Kongressen «The Holling Bill», som satte forbud mot krysseierskap mellom en avis og en TV-stasjon i samme byen. Forbudet mot krysseierskap gjelder bare på lokalnivået. Det er ikke noe til hinder for at for eksempel aviser kan ha dominerende eierandeler i nasjonale TV-selskap eller TV-selskap i andre byer enn der avisen kommer ut. Praksis viser at det gjøres unntak fra regelverket under spesielle omstendigheter. For flere år siden ble Murdoch tvunget til å selge den tradisjonsrike New York Post da han skaffet seg kontroll over en av de største TV-stasjonene i New York. Da New York Post senere sto i fare for å bli nedlagt, fikk

Murdochs selskap The News Corporation likevel tillatelse til å kjøpe avisen siden det ikke var andre interessenter og alternativet ville vært nedleggelse.

Kringkasting

Fram til 1984 kunne ingen person eller selskap eie mer enn sju radiostasjoner og sju TV-stasjoner totalt i USA. Dette ble utvidet til 24 radiostasjoner og 12 TV-stasjoner i 1984. I 1992 foreslo konkurransemyndighetene å ta bort all avgrensning i antallet på radiostasjoner et selskap kunne eie. Flere i Kongressen fryktet at dette ville føre til stor konsentrasjon, og det ble vedtatt et kompromiss, der det maksimale tallet på radiostasjoner i samme eie ble fastsatt til 36. I 1994 skulle det bli utvidet til 46.

Den føderale kommunikasjonsloven fra 1934 slår fast at utenlandske myndigheter, selskap eller personer ikke kan ha konsesjon for kringkasting. Det samme gjelder for et selskap med mer enn 20 prosent utenlandsk kapital. Målet har vært å ivareta den nasjonale sikkerheten i tilfelle av krig.

Bortsett fra kringkasting kan alle media være eid og kontrollerte av utlendinger, enten de bor i USA eller ikke.

Deregulering

Antitrustlovgivningen og regelverket generelt er blitt gradvis liberalisert de siste ti årene. Prosessen startet i 1981 under president Reagan. For eksempel er nesten all regulering som gjelder reklame tatt bort, inkludert maksimumstaket på hvor mye TV-reklame som kan sendes pr. time. Forbudet mot tobakksreklame står likevel ved lag. I 1987 ble «balanseprinsippet» – The Fairness Doctrine – opphevet. Etter denne regelen hadde radio og TV plikt til å la motstridende syn komme fram når det gjaldt kontroversielle tema.

Gjennom 1980- og 1990-åra er det blitt vesentlig lettere for store medieeiere å få dispensasjon fra antitrustreglene. Spesielt Rupert Murdochs verdensomspennende medieengasjement har nytt godt av deregulering spolitikken i USA.

KAPITTEL 8

Er konsentrasjonen i Norge stor og har den økt?

"Medie- og eierskapsstruktur" i Kapitlene 4-*"Regulering i andre land"* i 7 er en beskrivelse av dagens situasjon i mediemarkedet. For å få fram rammevilkårene best mulig har utvalget valgt å beskrive struktur, eierskap, eksisterende regelverk i inn- og utland, aktører, tilbud og medievaner. I dette kapitlet foretas en oppsummering og en vurdering av utviklingen av eierkonsentrasjonen og utviklingen av tilbud. Utvalget begrenser disse vurderingene til tiden etter 1980.

8.1 DE ENKELTE MEDIEBRANSJER

Trykte medier

Tilbudet av aviser, ukepresse og bøker har vært stabilt i denne perioden. Løssalgsavisene har økt sin andel noe. Nr. 1-avisene har styrket posisjonen, mens nr. 2-avisene har tapt markedsandeler. Flere nr. 2-aviser er gått inn slik at den lokale konkurransen mellom avisene er blitt mindre i enkelte områder. Det totale avisopplaget har økt og antall aviser er omtrent det samme. Det norske folk har vært og er blant de største aviskonsumentene i verden. Disse utviklingstrekkene ser ut til å fortsette.

De tre største eiergruppene eier over halvparten av avisopplaget og deres andel har økt betydelig i denne perioden. I internasjonal sammenheng er den norske eierkonsentrasjonen på avisområdet høy. Det totale avisopplaget i Norge øker, og løssalgsavisene øker mest. Schibsteds andel er stabil, hovedsakelig fordi VG vokser. Orkla øker sin andel, hovedsakelig fordi de kjøper seg inn i nye aviser. A-pressen taper andel, hovedsakelig fordi deres aviser samlet har hatt et svakt synkende opplag. Slik sett har man i denne perioden beveget seg fra en situasjon med to store eiergrupper til tre. Inntil Orkla i desember 1994 kjøpte 1,4 prosent av aksjene i Schibsted, hadde ingen av de tre aktørene eierinteresser hos hverandre. De tre store har også mindre eierandeler i andre aviser. Schibsted, A-pressen og Orkla har pr. i dag eierinteresser i totalt 56 av 84 registrerte dagsaviser (minst fire utgaver pr. uke). De har eierandeler i aviser som til sammen utgjør over 80 prosent av det totale avisopplaget.

Ukepressen er den mediegruppen hvor eierkonsentrasjonen er sterkest og har økt de siste årene. De to største eierne, Egmont/Orkla og Aller kontrollerer nærmere 80 prosent av ukebladmarkedet, regnet i opplag. Mens ukepressen tidligere i stor grad var norskeid, har de store skandinaviske ukepresseforlagene overtatt stadig flere norsk ukeblad.

Innen forlagsbransjen har det vært en rekke fusjoner og økt konsentrasjon. De store forlagene har kjøpt opp mindre. Samtidig har mange bokhandlere slått seg sammen i kjeder. Også innen forlagsbransjen har store skandinaviske selskaper etablert seg i Norge. Det viktigste er Bonniers overtakelse av Cappelen i 1987. De to store norskeide forlagene Aschehoug og Gyldendal har et utbredt samarbeid gjennom medeierskap i andre forlag. Til sammen har Aschehoug, Gyldendal og Cappelen/Bonnier 73 prosent av bokomsetningen målt i kroner.

Det har i perioden altså skjedd en økt konsentrasjon innenfor alle grupper trykte medier. Samtidig har antall aviser som gis ut vært forholdsvis konstant. Bokomsetningen målt i antall kroner har økt. Antall nyutgivelser har variert fra år til år, men har holdt seg temmelig konstant over en tiårsperiode. Ukepressen karakteriseres ved at de store familiebladene taper terreng, mens spesialblader som retter seg inn mot nisjer i markedet styrker sin posisjon. Unntaket er «Se og Hør» som er den eneste

nyskapningen som henvender seg til et bredt publikum og som er blitt Nordens største ukeblad regnet i opplag. Det kvantitative tilbudet på trykte medier er ikke blitt mindre mangfoldig.

Kringkasting

På kringkastingsområdet har det i den samme perioden både blitt flere eiere og flere tilbud. Kringkastingsmonopolet er avskaffet og erstattet med konkurranse. Nye eiere står bak etableringen av de bakkebaserte, riksdekkende TV2 og P4, satellitt- og kabeldistribuerte fjernsynskanaler, lokalfjernsyn og nærradio. Aller-gruppen har eierinteresser i flere nærradioer. For øvrig har aktørene i liten grad eierinteresser i *flere* virksomheter innen norsk kringkasting. Noen av de nye eierne var fra før engasjert i medievirksomhet, som Schibsted, Egmont, Kinnevik, SBS og Aller.

Avskaffelsen av kringkastingsmonopolet og den teknologiske utviklingen har ført til en kraftig økning både i antall eiere og i tilbud.

Film og kino

Det er betydelig statsstøtte til norsk filmproduksjon. Antallet norskproduserte filmer varierer fra år til år, men har vært relativt stabilt perioden sett under ett.

Private byråer står for filmimport og distribusjon. De fleste er utenlandsk eid.

Det har vært en nedgang i det totale antall kinoteatre i perioden, men antallet kommunale kinoer har økt. I 1993 fant over 90 prosent av kinobesøket sted i de kommunale kinoer. Etter en nedgang har kinobesøket i Norge økt de siste to årene, og er blant de høyeste i Europa.

Nye elektroniske medier

En del av strukturendringene innen mediesektoren er knyttet til aktører innen nye elektroniske medier. Dette gjelder selskaper som i dag er engasjert innen telekommunikasjon, både på distribusjon og på «hardware», samt de internasjonale selskaper som i dag er programleverandører til de store distribusjonsnettene. Det er her verdt å merke seg at Telenor (tidligere Televerket) ser ut til å være den norske aktør som klarest posisjonerer seg for å møte den nye medieutviklingen. Utenlandske aktører forventes å satse på det norske markedet når det er modent. Eksempelvis satser Kinnevik-selskapene på utviklingen av «Home Shopping-konsepter» i flere europeiske land, samt på dekodingskort, som vil kunne posisjonere dem i forhold til framtidige transaksjonstjenester.

Det er for tidlig å si hvordan disse nye aktørene vil påvirke strukturen på mediesektoren, både med hensyn til eierforhold, mangfold og kvalitet.

Utvalget vil peke på at den teknologiske utviklingen innenfor denne delen av mediesektoren er viktig å følge nøye, med hensyn til eierkonsentrasjon, redaktøransvar og opphavsrett.

8.2 GEOGRAFISK EIERKONSENTRASJON

Graden av geografisk eierkonsentrasjon varierer fra bransje til bransje, og i forhold til om en avgrenser lokalt eller regionalt. Utvalget har innenfor arbeidets tidsramme ikke kunnet utføre en total kartlegging av eierforholdene i alle mediebedrifter i alle mediebransjer.

De data som utvalget har skaffet til veie gir likevel noen indikasjoner på geografisk eierkonsentrasjon. Tabell 8-1 gir en antydning av hvordan konsentrasjonen fordeler seg i et geografisk perspektiv.

Tabell 8.1: Konsentrasjon i massemedia i et geografisk perspektiv. 1994.

Mediegruppe	*Geografisk spredning*	*Sentrale aktører*	*Merknader*
Løssalgsaviser	Hele landet	Schibsted (VG), Dagbladet	Supplementsaviser
Andre aviser	Store variasjoner; regionalt og lokalt. Hele landet har et tilbud	Schibsted (størst andel av nasjonalt opplag og i Osloområdet), A-pressen (størst andeler i Nord-Norge og i deler av Østlandet), Orkla (størst andeler i området rundt Oslofjorden sør for Oslo og deler av Vestlandet).	
Ukepresse	Hele landet.	Egmont, Orkla, Aller, Bonnier	Distribusjonen er integrert (vertikalt)
Forlag	Forlagene ligger hovedsakelig i Oslo. Salg over hele landet.	Aschehoug, Gyldendal, Bonnier, Egmont	Distribusjonen er integrert (vertikalt)
Riksdekkende fjernsyn	NRK og TV2 dekker tilnærmet hele landet. Satellittbasert dekker 46% av landets husstander. Mest utbredt i de befolkningstette områdene i Sør-Norge	NRK, Schibsted, Egmont, Kinnevik, SBS. Flere nye vil komme bl.a. Schibsted og NRK	
Lokalfjernsyn	Store variasjoner; lokalt	Aller-gruppen, A-pressen og SBS viser interesse	
Riksdekkende radio	Tilnærmet hele landet	NRK, Kinnevik	
Nærradio	Store variasjoner lokalt.	Aller-gruppen har eierinteresser i radioer i de største byene.	
Film- og fjernsyns-produksjon (norsk)		Staten ved Norsk Film, Schibsted, Kinnevik, Egmont, Bonnier	Stor utenlandsk import. Statlig støtte til norsk filmproduksjon
Kinodrift	Store deler av landet har et tilbud, men mest i de befolkningstette områdene	Kommunene gir konsesjon og de har selv det aller meste av kinodriften	Ingen vertikal integrasjon med filmprodusent eller – distributør
Video	Hele landet	Egmont, Bonnier	Kjededannelser blant distributører.
Elektronisk kommunikasjon	Telenett for hele landet. 46% av husholdningene har kabeltilknytning eller parabolantenne.	Telenor, Sanoma, Kinnevik, SBS, TCI	Telenettet, kabel, satellitt

Merknad: Med riksdekkende radio- eller fjernsyn forstås sendinger som har et potensiale til å dekke hele landet, uansett distribusjonsform.

De fleste mediegruppene dekker mesteparten av landet. Region- og lokalavisene og nærkringkasting skiller seg ut med store regionale variasjoner. De aller fleste mediegruppene har dominerende aktører, hvor de to eller tre største aktørene har

mer enn halvparten av publikumsmarkedet. Mange av de dominerende aktørene har engasjementer i flere mediegrupper.

I de øvrige mediene utenom aviser og nærkringskasting kan det ikke sies å være stor geografisk variasjon i eierkonsentrasjonen, bortsett fra det faktum at mange av de store aktørene har sine seter i hovedstadsområdet. Ingen av aktørene er totalt dominerende innenfor alle mediegrupper.

Dagspressen

Spørsmålet om geografisk konsentrasjon er en aktuell problemstilling, særlig i dagspressen. De tre store aviseierne har vel 50 prosent av det nasjonale avismarkedet, men andelen varierer fra 77 prosent i Østfold, til 17 prosent i Vest-Agder. De tre store har sin styrke i forskjellige fylker. Schibsted dominerer i hovedstadsområdet med en markedsandel av solgte aviser på 64 prosent i Oslo og 49 prosent i Akershus. I de andre fylkene varierer Schibsteds markedsandel mellom 27 prosent (i Østfold og Buskerud) og 11 prosent (i Hordaland og Nord-Trøndelag). A-pressen står sterkest i Hedmark (39 prosent) og i Finnmark (45 prosent), og har markedsandeler som varierer mellom 1 prosent (i Vest-Agder) til 35 prosent (i Troms). Orkla er størst i Vestfold (44 prosent) og står også sterkt i Møre og Romsdal, Telemark, Buskerud og Østfold. Også eiere utenfor de tre store konsernene dominerer i noen grad i enkelte geografiske områder. I Sør-Trøndelag har således Adresseavisen og dens datterselskaper en andel på 50 prosent av det solgte avisopplaget.

Selv om enkelte eiere/eiergrupper dominerer i enkelte deler av landet, er det bare i Oslo at en eier har over 50 prosent av markedet, og i alle fylker finnes det alternativer til de avisene som eies av den dominerende eieren.

Nærkringkasting

Aller-gruppen er den største aktøren innenfor nærradiobransjen, med eierinteresser i nærradioer i byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Innen lokalfjernsyn er det en stor spredning i eierskap og det er ingen dominerende eieraktør. Norsk Lokal-TV (A-pressen og Aller) og TVNorge (SBS) viser imidlertid interesse for å inngå samarbeid med lokalfjernsynsselskaper.

8.3 KRYSSEIERSKAP

Alle former for krysseierskap finnes, med ulik grad av både horisontal og vertikal integrasjon.

Krysseierskap mellom mediegrupper

De fleste dominerende aktørene har flere eierinteresser i mer enn en mediegruppe.

Svenske Bonnier er den største multimedieaktøren i Norden, med eierinteresser i de fleste mediegrupper, unntatt fjernsyn. I Norge har de størst engasjement innen forlag, ukepresse og film- og videodistribusjon. Det svenske Kinnevik er den største private aktør innen kringkasting i Norden. I Norge har aktøren eierinteresser i radio (P4). I tillegg eier de TV3 som har sendinger rettet mot Norge. Den danske Allergruppen har sitt hovedengasjement innen ukepresse og magasiner, men i Norge er de også en stor eier i nærradiobransjen. Den danske Egmontgruppen har også eierinteresser i de fleste mediebransjer i Norge, først og fremst innen ukepresse, forlag, fjernsyn og film- og videobransjen.

De største eierne i dagspressen, Schibsted, A-pressen og Orkla, har alle et omfattende krysseierskap. Schibsted har eierinteresser innen en rekke mediebran-

sjer (aviser, forlag, fjernsyn, film og i tilknyttede bransjer som for eksempel produksjon og distribusjon). A-pressen har konsentrert sine interesser til aviser og virksomheter knyttet til avisdrift. De har også engasjert seg innen lokalfjernsyn, sammen med Norsk Aller gjennom selskapet Norsk Lokal-TV. Et eksempel på krysseierskap og tett samarbeid på tvers av mediegrupper er Trøndelag Avis og Kringkasting AS (TAK). A-pressen har 48,88 prosent av eierandelene i TAK. Dette selskapet utgir Avisa Trondheim (tidligere Arbeider-Avisa) og eier lokalfjernsyn (for tiden uten drift). Dette selskapet er samlokalisert med og har et nært samarbeid med Radio Trondheim, hvor Aller-gruppen har 30 prosent av eierandelene. Orkla har store eierinteresser både innen gruppene avis og ukepresse.

Krysseierskap mellom media og andre næringssektorer

Orklas hovedvirksomhet er knyttet til annet næringsliv (industri, finans mv). Orkla har samlet sin medievirksomhet i Orkla Media og har engasjementer innen aviser, ukepresse og direkte markedsføring. Orkla Media har også eierinteresser i 7 aviser og 2 ukeblad i Polen. Orkla har eierinteresser i telekommunikasjon gjennom NetCom.

Det svenske industrikonsernet Kinnevik er den største aksjonæren i radiokanalen P4, har engasjement i norsk telekommunikasjon via NetCom og eier Nordic Satellite Distribution (NSD) sammen med det danske televerket og Telenor. NSD skal distribuere fjernsynssendinger via satellitt.

Det kan være vanskelig å gi et fullstendig bilde av krysseierskap mellom mediegrupper og virksomheter innen områder som har nær tilknytning til media, som for eksempel distribusjon og reklame. Dette skyldes at det er varierende i hvilken grad distribusjon og reklame er integrert i medievirksomheten eller om det er tjenester som kjøpes utenfor. Et eksempel kan belyse dette. I Oslo-området driver Aftenposten distribusjon for sine og andre abonnementsaviser. Aftenposten har dermed distribusjonen integrert i sin virksomhet, med tilbud til andre om å kjøpe distribusjon.

Alle de største medieaktører må sies å ha et visst krysseierskap gjennom eierskap av aktører innen reklame. Orkla kontrollerer en stor del av direktereklamemarkedet i Norge. I tillegg er Orkla en stor merkevareannonsør gjennom sine industribedrifter. Schibsted er gjennom et filmselskap involvert i reklamefilmproduksjon. A-pressen har eierinteresser i to lokale reklamebyråer.

I tillegg har Aller-gruppen andeler i selskaper som driver med telemarketing og salg av radioreklame. Kinnevik er involvert i Home Shopping (TV Shop) og i kinoreklame (Oslo Kinoreklame). Telenor driver aktiv katalogvirksomhet gjennom Telenor Media AS. Egmont er involvert i direktereklame gjennom Mailbus Marketing AS.

I ukepressen og bokbransjen er det et omfattende krysseierskap mellom forlag og distribusjon. De største ukepresseforlagene eier sammen Bladcentralen som kun distribuerer eiernes ukeblad. Bladcentralen har kun en konkurrent – Narvesen-Distribusjon. I bokbransjen er det to store distribusjonsselskaper som begge er eid av forlag. Forlagssentralen er eid av Aschehoug og Gyldendal, mens Sentraldistribusjon er eid av Cappelen/Bonnier.

Innen privat kringkasting og distribusjon er det pr. i dag ikke noe omfattende krysseierskap. Når NSD blir operativ vil Kinnevik ha krysseierskap mellom fjernsynsselskap med sendinger rettet mot Norge og satellittdistribusjon.

Krysseierskap mellom dominerende medieaktører

Før Orkla kjøpte seg inn i Schibsted med 1,4 prosent av aksjene, fantes ikke krysseierskap mellom de dominerende aktørene innen dagspressen. Orkla har også 5,4 prosent av aksjene i Gyldendal og 2,6 prosent av aksjene i Carl Allers Etabl. For øvrig er det ikke påvist krysseierskap mellom andre dominerende aktører i den norske mediesektoren.

Spredning av aksjer

Aksjene kan sitte spredt i et selskap, som for eksempel i Orkla, eller de kan være sterkt konsentrert som for eksempel hos Kinnevik ved Jan Hugo Stenbeck og familieselskapet Bonnier. Schibsted har også vært et familieeid selskap med aksjene fordelt på få hender, men er nå blitt børsnotert og åpnet for at flere eiere kan komme inn, også utenlandske. A-pressen har lagt planer for spredning av eierskapet.

Børsnoterte selskaper har aksjene spredt på mange aksjonærer. I følge børsforskriftens § 2-3 skal børsnoterte aksjer i prinsippet være fritt omsettelige. Gyldendal er et eksempel på at aksjene er blitt konsentrert selv om selskapet er børsnotert. Gyldendal ble børsnotert i 1983 med det siktemål å spre aksjene på flere eiere og å skaffe selskapet kapital. I 1986 hadde selskapet seks aksjonærer som eide mer enn 15.000 aksjer hver og hadde til sammen 37,2 prosent av aksjekapitalen. I 1993 var dette endret til 18 aksjonærer som til sammen hadde over 78 prosent av aksjekapitalen. Antall aksjonærer er redusert med 31 prosent etter 1985.

Konklusjon

Ut fra de data som er gjennomgått konkluderer utvalget med at krysseierskap i media er omfattende og det er en klar tendens til at det øker. Det er imidlertid store variasjoner i bildet, avhengig av hva slags type krysseierskap det er snakk om:

- Krysseierskap mellom mediebedrifter forekommer i alle mediegrupper. Flere av de dominerende aktørene har flere eierinteresser i samme mediegruppe.
- De aller fleste dominerende aktørene har eierinteresser i mer enn en mediegruppe.
- Industrikonsernene Orkla og Kinnevik skiller seg ut ved å ha omfattende krysseierskap mellom media og annet næringsliv. I ukepressen og bokbransjen er det omfattende krysseierskap mellom forlag og distribusjon. Innen privat fjernsyn er det krysseierskap mellom fjernsynsselskap og distribusjon.
- Orkla har eierinteresser i Schibsted, Gyldendal og Aller. For øvrig er det ikke krysseierskap mellom dominerende aktører i norske medier.

8.4 UTENLANDSK EIERSKAP

Aviser

Alle de store eiergruppene er norske. Schibsted hadde ved utgangen av 1994 en utenlandsk eierandel på om lag 20 prosent. Blant noen av eierne i Schibsted pågår det en diskusjon om å selge en aksjepost til en strategisk utenlandsk investor. Flere selskaper, blant annet Schibsted, har fjernet tidligere vedtektsbestemmelser som begrenset hvor stor andel av aksjekapitalen som kunne være på utenlandske hender. Av de største avisene er det kun Bergens Tidende og Stavanger Aftenblad som har utenlandske eierandeler av en viss størrelse.

Ukepresse

I denne bransjen er det et stort utenlandsk innslag på eiersiden, først og fremst representert ved Aller, Egmont, Bonnier og Readers Digest. Disse har til sammen innflytelse på 93 prosent av markedet, inkludert Hjemmet/Mortensen hvor Orkla Media og Egmont eier halvparten hver.

Bokforlag

Det utenlandske innslaget i bokbransjen er det i hovedsak Bonnier og Egmont som står for. Gjennom sine eierinteresser har de alene innflytelse på 29 prosent av bokomsetningen. Dessuten er det flere utenlandske aktører som eier mindre forlag.

Radio

I den private radioen er det et stort utenlandsk innslag. Kinnevik er dominerende eier i P4, mens Aller-gruppen gjennom Norsk Radioutvikling har innflytelse blant nærradioene.

Fjernsyn

Alle de tre private riksdekkende kanalene som er rettet mot det norske markedet har utenlandske eierinteresser. Egmont er nest største aksjonær i TV2, SBS eier TVNorge gjennom Broadcast Norge og Kinnevik eier TV3. Når det gjelder lokalfjernsyn er situasjonen for tiden noe ustabil. De enkelte kanalene er for det aller meste hos lokale eiere, men både Norsk Lokal-TV og TVNorge har inngått samarbeid med lokalfjernsynsselskapene. Norsk Lokal-TV er eid av A-pressen og Aller-gruppen.

Film og kino

160 av 173 filmer som passerte filmsensuren i 1994 var utenlandsk produsert. 58 prosent av filmene var produsert i USA. Den ikke-amerikanske andelen av filmrepertoaret i Norge er større enn i de fleste europeiske land. 11 distribusjonsselskaper fikk filmer sensurert. Tre av disse hadde utenlandske eiere. Ingen kinoer har pr. i dag utenlandske eiere.

Video

De største distributørene er eid av internasjonale selskaper.

Kabelnett

Det er tildelt om lag 500 konsesjoner for drift av kabelnett. Det er tre store aktører på markedet. Telenor er den største aktøren, mens de to andre er eid av finske Sanoma og det amerikanske selskapet TCI.

8.5 OPPSUMMERING

Økt konsentrasjon

Med forbehold om sterke variasjoner innenfor de ulike typer konsentrasjonsformer som er beskrevet i dette kapitlet, kan utvalget konkludere med at konsentrasjonen i eierskap er relativt stor og økende. Ulike former for krysseierskap øker. Innen avis-

bransjen er alle de store eiergruppene norske. Det utenlandske eierskapet er størst innen ukepressen, hvor Aller, Egmont, Bonnier og Readers Digest til sammen har innflytelse på 93 prosent av markedet. Innen bokforlag, radio, fjernsyn, film og video finnes store innslag av utenlandske eiere.

Norsk regulering

I dag finnes ingen direkte regulering av eierforholdene i norsk dagspresse, fagpresse, ukepresse eller bokforlag. Lov om kringkasting av 4.12. 1992 setter gjennom konsesjonsvilkår restriksjoner på eierskap i norske kringkastingsselskap. På grunn av begrenset frekvenskapasitet finnes konsesjonsplikt for privat kringkasting. Lov om film og videogram fra 1987 regulerer konsesjonsordninger for omsetning og visning av film og videogram i næring. For flere av mediegruppene finnes omfattende stimuleringstiltak.

Regulering i andre land

Det er vanskelig å sammenligne ulike typer reguleringer og effekten av dem fra land til land, både på grunn av ulike lovtradisjoner og ulike kulturer. Grovt kan man likevel oppsummere at de fleste europeiske land har bestemmelser om eierrestriksjoner både for radio, fjernsyn og krysseierskap. Frankrike, Italia, Storbritannia og Tyskland har også bestemmelser som direkte regulerer eierskap i dagspressen. Et flertall av de europeiske land setter også begrensninger for utenlandske oppkjøp. Reglene om begrensning for utenlandsk eierskap innen EØS skal avvikles. Innen de fleste europeiske land er det ulike vurderinger av effekten av reguleringer. I EU er spørsmålet på dagsorden, uten at det pr. i dag finnes noen entydig vurdering. I de fleste land er mange reguleringstiltak av så ny dato at de er vanskelig å evaluere. Det er derfor ikke enkelt å vurdere effekten av eventuelle norske tiltak ut fra erfaringene i andre land. Det man kan konstatere er at flere land har hatt en konsentrasjon som har skapt tendenser til at eiere styrer innholdet i media på en uheldig måte. Bekymringen over dette har ført til innføring av reguleringstiltak.

Stabilt tilbud

Gjennomgangen av data viser at det kvantitative tilbudet på mediesektoren har vært stabilt, og innenfor gitte mediegrupper som for eksempel kringkasting økt betraktelig. Det kvantitative mangfoldet sier i seg selv ikke noe direkte om økt mangfold i ytringer eller om endringer i forholdet til ytringsfriheten, men indirekte sier det noe om variasjon gjennom at det kvantitative gir muligheter for mangfold (jf. *"Variert medietilbud"* i kapittel 3.4).

I det neste kapitlet vil utvalget vurdere de norske tradisjonene for ytringsfrihet og pressefrihet og gjennom det, så langt det er mulig, si noe om det kvalitative aspektet av et ytringsmangfold.

KAPITTEL 9

Utvalgets vurderinger og forslag til tiltak

I kapitlene foran er det slått fast at eierkonsentrasjonen innen media er stor, og at den er økende. Krysseierskap i ulike former er omfattende. Samtidig er det påvist at det kvantitative mangfold av tilbud har økt. Et mangfoldig tilbud sier noe om muligheten til å formidle ytringer. Slik sett kan man si at det ikke er blitt færre kanaler for ytringer totalt sett i Norge, med forbehold om noen geografiske variasjoner for enkelte mediegrupper.

Spørsmålet om ytringsfriheten er blitt begrenset gjennom at eierne har påvirket medieproduktene gjennom aktiv styring, eller om konsentrasjonen har ført til økt konformitet, er vanskeligere å besvare. Det mangler forskningsmessig belegg for å si noe om hvorvidt dette er tilfelle.

Utvalget har konstatert at det har vært en debatt i media om at gitte eiere har forsøkt å begrense den redaksjonelle friheten for eksempel gjennom opprettelse av redaksjonsråd. Utvalget har også konstatert at i tilfelle slike forslag har vært reelle, har samfunnsdebatten virket som et korrektiv, og hindret gjennomføring.

Utvalget vil totalt sett konkludere med at norske medier tradisjonelt sett har hatt og har eiere som respekterer medienes integritet, og som respekterer de prinsipper om redaksjonell frihet som er nedfelt i Redaktørplakaten.

Utvalget har også studert undersøkelser av vilkårene for pressefriheten i Norge sammenlignet med andre land.

9.1 PRESSE- OG YTRINGSFRIHET I ET GLOBALT PERSPEKTIV

Institusjonen Freedom House i New York har siden 1979 gjennomført undersøkelser av pressefrihetens kår i verdens land. De bygger undersøkelsene på artikkelen om ytringsfrihet i FNs menneskerettighetskonvensjon. Ut fra dette har de satt opp fire kriterier for å vurdere graden av fri presse innen nyhetsformidling i det enkelte landet:

- I hvilken grad lover og offentlige administrative beslutninger har innflytelse på det redaksjonelle innholdet i nyhetsmedier.
- I hvilken grad det er politisk innflytelse eller kontroll over det redaksjonelle innholdet i nyhetsmedia.
- I hvilken grad noen har dominerende økonomisk innflytelse i media. Slik innflytelse kan utøves gjennom offentlig kontroll over nyhetsmedia, offentlig annonsering eller andre finansielle forhold. Det kan også være innflytelse ved press mot medieinnholdet fra markedskonkurransen i den private sektor.
- I hvilken grad det er andre former for undertrykking av nyhetsmedia. Freedom House har listet opp 82 ulike inngrep som for eksempel drap og andre fysiske overgrep mot journalister, sensur, beslaglegging, inngrep i produksjon og distribusjon osv.

I 37 prosent av 186 land som ble undersøkt i 1993 var det full pressefrihet etter Freedom Houses kriterier. På topp i pressefrihet lå Belgia, New Zealand, Australia og Norge. Deretter kom Danmark, Tyskland, Sverige og Sveits. I 34 prosent av landene ble pressen karakterisert som delvis fri. Mens i resten av landene, 29 prosent, kunne det ikke sies å være en fri presse.

Pressefriheten i Norge

Norge er med andre ord på topp i verden når det gjelder pressefrihet. I internasjonal sammenheng er en kobling mellom offentlig sektor og media omstridt. Av den grunn gir den norske pressestøtten og statlig engasjement i kringkasting noe trekk i rangeringen av Norge etter de kriterier som er nevnt foran. I Norge er det imidlertid en bred oppfatning om at slike tiltak har en positiv virkning i forhold til de mediepolitiske mål. Det er et utbredt ønske at slike tiltak skal opprettholdes.

Ut fra denne undersøkelsen har pressefriheten gode kår i Norge. Utvalget registrerer imidlertid at det skjer internasjonale strukturendringer innen mediesektoren. Det er en tendens til at kapitalinteresser i USA og europeiske land kjøper seg inn i og blir sterke eiere i mediegrupperinger i flere land samtidig. Dette er tildels eiere som har andre holdninger til og andre tradisjoner for eierskap enn de vi verdsetter i Norge. Et viktig spørsmål er derfor hvordan Norge skal kunne beholde sin høye status framover.

De landene som i undersøkelsen er klassifisert til ikke å ha pressefrihet, kjennetegnes ved at de offentlige myndighetene har sterk innflytelse og kontroll med nyhetsmedia. Men selv i land hvor dette ikke er tilfelle, kan pressefriheten bli svekket. Freedom House viser i den sammenheng til USA. På den ene siden har USA det største og mest spredte nettverk for massekommunikasjon, og flest alternative tilbud innen trykte medier og kringkasting. På den andre siden taper USA posisjon i rangeringen av landene etter grad av pressefrihet. Freedom House forklarer den lavere rangeringen med at det er blitt mindre adgang til å fremme alternative syn på grunn av at de store medieaktørene øker sin dominans. De mener at høye og stigende kostnader ved publisering og kringkasting ansporer til at kravet om reklame-, lytter- og seeroppslutning påvirker det redaksjonelle innholdet.

Utvalget oppsummerer at det er gode tradisjoner i Norge for redaksjonell frihet og pressefrihet, og at eierkonsentrasjon til nå ikke i nevneverdig grad har påvirket redaksjonell frihet, variert medietilbud eller ytringsfriheten i negativ retning. Utvalget konstaterer imidlertid at utviklingen går raskt, og at utenlandske tendenser peker i en annen retning. Det er bl.a. derfor nødvendig med tiltak som sikrer at de gode tradisjonene opprettholdes.

9.2 BEHOV FOR EN LOVMESSIG STYRKING AV YTRINGSFRIHETEN

Utvalget foreslår:
Det lovbestemte vernet om ytringsfriheten bør utredes nærmere.

Vernet om ytringsfriheten

Ytringsfrihetsvernet er nedfelt i Grunnlovens § 100. Utvalget har merket seg at det fra flere hold er reist spørsmål om dette vernet er godt nok i forhold til den betydning ytringsfriheten bør ha i et demokratisk samfunn. Utvalget viser i den sammenheng blant annet til en utredning utført for Norsk Redaktørforening av Joachim Benno ved Institutt for rettsinformatikk (Benno 1994). Andre aktuelle utredninger som belyser denne problemstillingen er utført av Eivind Smith (1994) og av Brekke mfl (1994).

Kritikken kan kort summeres opp i følgende punkter:

- Grunnlovens § 100 omtaler bare trykkefrihet. Bestemmelsen reflekterer ikke den medieutviklingen som har funnet sted etter 1814, og gir derfor ikke ytringer i andre medier enn trykt skrift den samme beskyttelse som de trykte ytringene.
- Inngrepene i ytringsfriheten gjennom annen lovgivning er blitt så omfattende at

det opprinnelige grunnlovsvernet er uthult. Det hevdes at ytringsfrihetsvernet etter hvert er blitt mer ideelt enn reelt, og at det finnes eksempler på at annen lovgivning direkte bryter med ordlyden i Grunnlovens § 100.

– Det hevdes at uthulingen av ytringsfrihetsvernet skyldes at ytringsfriheten i praksis ikke har vært betraktet som det grunnleggende elementet i et demokratisk samfunn som kunne skape en rettslig ramme som reelt begrenser lovgivernes og rettsanvenders skjønn. Både lovgiver og rettsanvender har, hevdes det, opptrådt som om det er vidtgående muligheter for skjønnsmessige beslutninger med konsekvenser for ytringsfriheten. Det er bare i liten og i tilfeldig grad foretatt en analyse av beslutningers konsekvenser for ytringsfrihetsprinsippet. Dermed har interesseavveiningene mellom ytringsfriheten og andre interesser ikke blitt foretatt så systematisk, og i den grad, som man må forutsette dersom grunnlovsvernet er reelt.

Joachim Benno trekker fram flere eksempler på dette i utredningen. Det er alminnelig anerkjent at den gamle legemiddelloven av 1964 stred mot forbudet om forhåndssensur. Men i følge Benno er også injuriedelen av straffeloven i strid med § 100. Det gjelder bestemmelsene om at en påstand kan straffes uansett om den er sann eller falsk og om den som har satt påstanden fram vet at den er falsk eller ikke. Også § 431 om det objektive redaktøransvaret er i følge Benno i strid med Grunnloven. Han skriver at lovgiverne i disse tilfellene har gitt lover som åpenbart strider mot § 100, at rettsanvendelsen har godtatt og befestet motstriden, og at utviklingen er godtatt i juridisk litteratur, der den beskrives som et utslag av «konstitusjonell sedvane». Benno konkluderer slik:

> «Sammenfatningsvis kan det på bakgrunn av hvordan lovgiver og rettsanvendelse har behandlet Grunnlovens § 100 sies at det er høyst tvilsomt om bestemmelsen utgjør noe annet enn et ideelt vern, uten at det settes opp egentlige grenser for nettopp lovgiver og rettsanvendelse, som jo egentlig er hensikten med en grunnlovsbestemmelse.» (Benno 1994).

Utvalget mener at de spørsmålene som er reist om ytringsfrihetens kår i Norge er så omfattende at hele spørsmålet om det rettslige vernet av ytringsfriheten bør utredes nærmere. Utvalget viser til at både Norsk Redaktørforening og Den Norske Advokatforening nylig har anmodet Regjeringen om å sette ned en bredt sammensatt kommisjon for å utrede saken. Utvalget slutter seg til denne anmodningen, og vil særlig understreke at det er viktig å fastsette rammene for lovgivers og lovanvenders skjønn når det oppstår interessekonflikter der ytringsfriheten må avveies mot andre interesser.

FNs konvensjoner

I en slik vurdering av det norske vernet av ytringsfriheten, vil det være en forutsetning å vurdere internasjonale konvensjoner. Utvalget viser til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, som ble vedtatt av FNs hovedforsamling i 1966. Norge ratifiserte konvensjonen i 1972 og den trådte i kraft i 1976. Utvalget viser også til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, som ble åpnet for undertegning i 1950. Norge ratifiserte den i 1952 og den trådte i kraft i 1953.

I FN-konvensjonen legges det vekt på å sikre individets rettigheter vis á vis nasjonalstaten, og den forplikter de stater og makthavere som har sluttet seg til konvensjonen. Artikkel 19 lyder slik:

1. Enhver har rett til meningsfrihet uten inngrep.
2. Enhver har rett til ytringsfrihet; denne rett omfatter frihet til å søke,

motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, uten hensyn til territoriale grenser, enten i muntlig, skriftlig eller trykt form, eller ved kunstneriske eller andre uttrykksmidler etter eget valg.

3. Utøvelsen av de rettigheter som er nevnt i denne artikkels 2. ledd, innebærer særlige plikter og ansvar. Den kan derfor gjøres til gjenstand for visse begrensninger, som dog må være fastsatt etter lov, og være nødvendige av hensyn til:

a) Respekten for andres rettigheter og anseelse:

b) Beskyttelsen av den nasjonale sikkerhet og av den alminnelige samfunnsorden (ordre public), eller den offentlige helse eller moral.»

(*Kilde*: FN-sambandet i Norge 1988)

I NOU 1993:19 Lovgivning om menneskerettigheter, vurderte et utvalg hvordan internasjonale menneskerettighetskonvensjoner kunne gjennomføres i norsk lov. Utvalget foreslo å vedta en generell grunnlovsbestemmelse om menneskerettighetene, og en lov for å inkorporere Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FNs konvensjoner om henholdsvis sivile og politiske rettigheter og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

En slik grunnlovsbestemmelse ble vedtatt av Stortinget 15. juni 1994 og ble tatt inn i Grunnlovens § 110c). Bestemmelsen lyder som følger:

> «Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne. Nærmere Bestemmelser om Gjennemførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov.»

Justisdepartementet arbeider med en proposisjon om en menneskerettighetslov som tar sikte på å inkorporere menneskerettighetskonvensjonene i norsk lov. Proposisjonen er planlagt fremmet våren 1995.

I en vurdering av ytringsfrihetsvernet er det også av interesse å se nærmere på Sveriges grunnlover om ytringsfrihet. Sverige har et omfattende vern av ytringsfriheten i sine grunnlover. Tre av deres fire grunnlover omhandler ytringsfriheten.

Informasjonsfriheten

Informasjonsfriheten er en sentral del av ytringsfriheten. Utvalget mener at informasjonsfriheten må sikres ved at det ikke blir lagt unødige vansker i veien for tilgang til informasjon. Informasjon bør ikke bli en handelsvare som gjør at bare de mest ressurssterke medievirksomhetene får tilgang til informasjonen.

Retten til innsyn

Retten til innsyn henger nøye sammen med retten til ytring. Befolkningens rett til innsyn i den offentlige forvaltningens saksbehandling er slått fast i offentlighetsloven og gjennom Stortingets vedtak om meroffentlighet. Det har blitt reist kritikk mot forvaltningsorganers praktisering både av selve offentlighetsloven og praktiseringen av prinsippet. Utvalget understreker betydningen av at disse prinsippene følges, og at forvaltningslovens anvendelighet blir vurdert ved omorganiseringer innenfor ulike forvaltningsorgan.

Kildevernet

Kildevernet – medienes rett til å nekte å røpe hvem som er kilde for opplysninger mediene offentliggjør og dermed står ansvarlig for – er en annen viktig side ved

ytringsfriheten. Spørsmålet er grundig utredet av det såkalte kildevernutvalget (NOU 1988:2), og prinsippet har vært tillagt stor vekt i flere rettsavgjørelser de siste årene. Særlig Høyesteretts avgjørelse i den såkalte edderkoppsaken (Rt. 1992, s.39) har hatt stor betydning for andre rettsinstansers behandling av kildevernsaker. Førstevoterende uttalte blant annet:

> «Det er etter min mening pressens arbeidsform med blant annet henvendelser fra publikum som det er særlig viktig å beskytte, og det løpende arbeid som foregår i de ulike aviser (og kringkasting) med samfunnskritisk journalistikk. For personer som har informasjon og som ikke ønsker å fremstå som kilde, er det naturlig å gå til pressen – det er pressen som er den åpne kanalen.»

Utvalget anbefaler at slike synspunkter legges til grunn i den forestående behandlingen av lovendringene om kildevern og offentlighet i rettspleien.

9.3 KAN EIERBEGRENSNING KOMME I KONFLIKT MED PRINSIPPET OM YTRINGSFRIHET?

Ved vurdering av om det skal foreslås eierbegrensning i media har utvalget vært opptatt av at dette ikke må komme i konflikt med prinsippet om ytringsfrihet. Særlig fordi hensynet til ytringsfriheten er den viktigste begrunnelsen for et forslag om eierbegrensning.

Etter anmodning fra utvalget har Kulturdepartementet fått utført en utredning av konstitusjonelle sider ved lovgivning om eierbegrensning i media. Utredningen er utført av professor dr. juris Eivind Smith ved Universitetet i Oslo i mai 1994, og er trykt i vedlegg 6. I utredningen drøftes om en begrensning av eierskap i media kan komme i strid med ytringsfrihetsprinsippet fastsatt i Grunnlovens § 100.

Kringkasting

Om konsesjonsordninger for kringkasting mener Smith:

> «Det synes å være enighet om at dette ikke står i strid med grunnloven. Også internasjonalt og i andre europeiske land er det akseptert at slike ordninger – iallfall et stykke på vei – lar seg forlike med grunnleggende prinsipper om ytrings- og informasjonsfrihet. Dette gjelder f. eks. i relasjon til art. 10 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4.11. 1959...» (Smith 1994).

Ut fra Smiths vurdering er dagens eierbegrensning i kringkasting ikke i strid med prinsippet om ytringsfrihet slik det er nedfelt i Grunnlovens § 100.

Dagspresse

Smith har i utredningen lagt størst vekt på eventuelle eierbegrensninger i dagspressen. Ut fra forbudet mot sensur av trykt skrift (Grunnlovens § 100) trekker han den konklusjon at:

> «... etter mitt syn (er det) klart at grl. § 100, 1. pkt. står i veien for å innføre krav om offentlig forhåndsgodkjenning av erverv eller annen form for overtagelse av kontroll over presseorganer.
>
> Jeg antar altså at grunnloven står i veien for å innføre konsesjonsordninger etter mønster av de regler som finnes for etermedia. ...» (op.cit.)

Ut fra dette trekker utvalget den konklusjon at en eierbegrensning i dagspressen må ha klare forutsigbare regler som ikke gir rom for bruk av skjønn hos offentlige myndigheter. Etter utvalgets vurdering vil en gitt øvre grense for hvor stor del av opplaget en aktør kan eie innen media, kombinert med en presis definisjon av en aktør, være i overensstemmelse med dette.

Utvalget anmodet i denne forbindelse Kulturdepartementet om å ta et initiativ overfor Nærings- og energidepartementet for å få belyst spørsmålet om lov om erverv av næringsvirksomhet av 23. desember 1994 nr. 79 burde gjøre unntak for presseorganer, dette særlig fordi de kriterier som etter lovforslaget skal vektlegges i forbindelse med eventuell godkjenning er skjønnspregede og gir liten forutberegnelighet. I et svarbrev 19. januar 1995 uttaler Nærings- og energidepartementet at kriteriene for når meldeplikt inntrer medfører at en stor del av norske presseorganer ikke vil bli omfattet av reglene om meldeplikt ved eierskifte. Departementet mener det stilles strenge krav til hvorvidt prøving av et erverv overhodet skal finne sted. De viser til at ervervet skal godkjennes medmindre allmenne hensyn taler i mot. Nærings- og energidepartementet har vanskelig for å se at loven er i strid med Grunnlovens § 100. De mener at spørsmålet om hvorvidt loven bør inneholde et spesifikt unntak fra meldeplikten ved erverv av eierandeler i presseorganer må vurderes i første rekke av Kulturdepartementet.

Et annet spørsmål som Smith vurderte, var om eierbegrensning i dagspressen *i seg selv* kunne være i strid med Grunnlovens § 100. Han legger til grunn at Grunnloven som hovedregel må antas å stå i veien for at staten gjennom inngrep påvirker innholdet av trykt skrift som den selv ikke gir ut. Denne hovedregelen må gjelde enten påvirkningen tar sikte på bestemte ytringer, bestemte presseorganer eller det samlede pressetilbud.

I dette spørsmålet skiller Smith mellom tre former for konsentrasjon: gjennom oppkjøp mv., vekst og nyetableringer.

Oppkjøp – vekst

Hovedformålet med en lovgivning om eierbegrensning vil være å bevare et rimelig nivå av pluralisme i dagspressen. Under forutsetning av at grensene for konsentrasjon ikke settes så lavt at det praktisk og kommersielt blir vanskelig eller umulig å drive for eksempel dagsaviser, mener Smith at Grunnloven ikke hindrer innføring av lovbestemmelser som begrenser eierkonsentrasjon gjennom oppkjøp:

> «... når en slik grense ikke blir trådt for nær, kan jeg vanskelig se noe grunnlag for å anta at grl. § 100 står i veien for lovgivning som setter visse grenser for adgangen til å konsentrere eierinteresser m.v. i dagspressen på få hender.» (op.cit.)

Når det gjelder eventuell lovgivning mot økt konsentrasjon som følge av vekst i form av økt salg og opplag, peker Smith på at adgangen til å konkurrere om lesere og annonseinntekter er en helt sentral del av selve ytringsfrihetens vesen:

> «Gitt at staten som utgangspunkt ikke har adgang til å regulere strukturen i trykte media etter presseorganenes innhold (kvalitet, politisk tendens e.a.), kan det vanskelig godtas at loven setter forbud mot at bestemte interessegrupper eller eierinteresser forsterker sin posisjon gjennom konkurranse om lesere og annonsører (eller som følge av at andre organer trekker seg ut av markedet).» (op.cit.)

Smith trekker ut fra dette den konklusjon at man gjennom lovgivning ikke kan forby økt konsentrasjon som oppstår gjennom konkurranse mellom etablerte presseorganer. Utvalget slutter seg til en slik konklusjon.

Nyetableringer

Spørsmålet om lovbestemte grenser for konsentrasjon gjennom nyetableringer er vanskeligere å ta stilling til. På den ene siden må mulighetene for nyetableringer stå sentralt i prinsippet om ytringsfrihet. På den annen side vil en grense for økt konsentrasjon gjennom oppkjøp kunne omgås hvis interesser som kontrollerer en betydelig del av pressen skal stå fritt til å skaffe seg ytterligere kontroll gjennom nyetablering. Smith mener dette er et selvstendig argument for å godta at en begrensning også omfatter nyetableringer fordi det er et behov for å ha en sammenheng i systemet. Han peker også på at interessegrupper og selskaper som fra før kontrollerer en betydelig del av pressen, ikke har et påtrengende behov for å komme til orde ved etablering av ytterligere organer i det samme markedet. De sentrale hensyn bak presse- og ytringsfriheten vil antakelig bli tilstrekkelig godt ivaretatt så lenge mindre dominerende interesser har ubegrenset adgang til å skaffe seg fotfeste i pressen gjennom nyetablering.

På bakgrunn av dette konkluderer Smith:

> «Det kan ikke sies å være åpenbart hvordan de motgående hensyn som gjør seg gjeldende på dette området skal avveies. Jeg har imidlertid blitt stående ved å anta at et alment virkende forbud mot å overskride bestemte terskler for kontroll gjennom oppkjøp m.v. kan suppleres ved forbud mot å overskride slike terskler gjennom nyetablering.» (op.cit.)

Utvalget mener at en lovbestemt øvre grense for hvor dominerende en aktør kan bli innen dagspresse og kringkasting, ikke er i konflikt med prinsippet om ytringsfrihet. En slik lovbestemmelse kan imidlertid bare omfatte økt konsentrasjon gjennom oppkjøp eller erverv og nyetableringer, og ikke konsentrasjon som oppstår gjennom konkurranse.

Rammer for eventuell lov

I utredningen trekker Smith fram noen rammer for en eventuell lovbestemmelse.

Ut fra at et statsinngrep mot konsentrasjon i pressen bare kan aksepteres ut fra en begrunnelse om å sikre pluralisme, vil et forbud mot kjøp av eierandeler som er så små at de ikke med rimelighet vil kunne gi mulighet for å påvirke den redaksjonelle virksomhet, ikke uten videre la seg forsvare. Dette vil ha betydning når man skal foreslå presise kriterier for regulering.

Et annet forhold er at lovbestemmelsene må gi aktørene lik behandling. Smith uttrykker dette slik:

> «For det andre – og mer vesentlig – taler det nevnte behovet for pluralisme og for fravær av andre former for statsinngrep vedrørende pressens innhold eller tendens, for at forbud mot visse former for konsentrasjon må utformes på en slik måte at ulike kanaler for (mulig) innflytelse blir mest mulig likestilt. Bare hvis de mulige lovbestemmelser blir utformet på en slik måte at de oppfyller krav om som utgangspunkt å slå likt ut overfor ulike former for konsentrasjon, vil de gi tilstrekkelig sikkerhet for at de ikke – tilsiktet eller (også) i praksis – virker mer restriktivt overfor bestemte interessegrupper m.v. enn overfor andre.» (op.cit).

Smith utdyper dette ved å antyde at mulige lovinngrep må gjøres så vidt sofistikerte at ikke bare åpne oppkjøp m.v., men også forsøk på indirekte å skaffe seg større innflytelse enn loven tillater, vil bli rammet. Med indirekte menes i denne sammenheng for eksempel bruk av datterselskap og andre former for kontroll og innflytelse enn formelt eierskap. Utvalget viser til vedlegg 5, hvor det er gjengitt et notat som advokat Gudmund Knudsen har laget om slike andre former for kontroll. Det vises også til notat om konsolideringsbestemmelser av utvalgets medlem Mona Søyland (vedlegg 2).

9.4 BEGRUNNELSE FOR BEGRENSNING AV EIERSKAP I MEDIA

Behovet for allsidighet

Et samlet utvalg mener at staten bør gripe minst mulig inn i regulering av eierskap i media. Utvalget ser klart faren for at en slik inngripen kan åpne for en påvirkning som kan være i strid med prinsippene om ytringsfrihet. Utvalget er likevel av den oppfatning at det er nødvendig å gripe inn når eierskapet er konsentrert på så få hender at konsentrasjonen i seg selv kan bli et hinder for reelt ytringsmangfold og allsidighet. I en slik situasjon kan eierskap reguleres uten at Grunnlovens § 100 om trykkefrihet brytes. Utvalgets flertall (Bendiktsen, Heskestad, Kjerstad, Moe Skarstein, Stenstadvold) mener at det må være en fordeling av avismarkedet mellom minst tre eiere på nasjonalt nivå, dersom konsentrasjonen ikke skal bli for sterk. Et mindretall (Axelsen, Joø, Søyland, Thomsen) mener at innen dagspressen er det først når en aktør eier over halvparten av det nasjonale avisopplaget at man kan snakke om monopollignende tilstander. Når det gjelder privat kringkasting vil hele utvalget begrense eierskap i det enkelte selskap til maksimum 1/3 av andelene. Ett medlem (Bendiktsen) vil begrense enda sterkere.

Utvalget har i sine vurderinger av behovet for – og effekten av – regulering av eierskap, også avveid hensynet til markedskonkurransen, kapitalbehovet og generelle næringspolitiske begrensningsregler.

Markedskonkurranse og samfunnsmål

Ut fra et perspektiv om markedskonkurranse kan det anføres at de aktører som kan tilby et medieprodukt som det finnes publikum til, også vil overleve i markedet. Ved ikke å gripe inn i markedsforholdene, åpner man for konsentrasjon, som gir aktørene muligheter for å utnytte stordriftsfordeler. Rasjonaliseringsgevinstene kan føre til at større redaksjonelle og tekniske ressurser tilflyter medievirksomheter som er tilknyttet større aktører. En redaksjonell kompetanseheving og profesjonalisering vil kunne styrke redaksjonen og gjøre den mer uavhengig. Likeså kan en slik konsentrasjon øke avstanden mellom eier og redaksjon på en slik måte at den redaksjonelle friheten i den enkelte virksomhet øker.

På den annen side kan det like gjerne skje at eierne gjennom de styringsredskaper de har til rådighet i form av økonomi og ved ansettelse av redaktør former det redaksjonelle innhold på en måte som gir mest mulig avkastning, og ikke nødvendigvis er i tråd med overordnede samfunnsmål for mediene. Avstand gjør det også enklere kun å legge bedriftsøkonomiske mål på virksomheten. Det er utvalgets vurdering at det avgjørende spørsmål her likevel må bli hensynet til eierkulturen. Det er heller ingen grunn til å tro at markedet blir skadelidende ved en vektlegging av de samfunnsmål som her må være overordnet.

Næringspolitiske vurderinger av eierbegrensningsregler

Enkelte hensyn tilsier at kontroll med investeringer i mediebedrifter kan være nødvendig. Det kan være i myndighetenes interesse å bidra til opprettholdelse eller utvikling av en ønsket næringsstruktur for å sikre mangfoldet av mediebedrifter og opprettholdelse av ytringsfrihet. Det er imidlertid et faktum at et dynamisk næringsliv og varierte mediebedrifter er avhengig av en nærmest kontinuerlig forandringsprosess. Dette forutsetter investeringer og endrede eierforhold. Forholdene bør derfor legges til rette for strukturendringer og eierskifter som anses nødvendig for å styrke konkurranseevnen. Det innebærer i sin tur at dersom det skal reguleres, må ikke reguleringen være så streng at den hindrer slik strukturutvikling. Erfaringene fra utviklingen på radio- og fjernsynssiden, hvor eierskap i dag er begrenset til 1/3 idet enkelte selskap, tilsier at reguleringen ikke har vært for streng. Utvalgets flertall på fem mener at det samme prinsipielle grunnlaget for begrensning bør kunne gjelde også for andre medier.

Styrke og svakhet ved regulering

En svakhet ved reguleringer er det faktum at de vil måtte begrenses til nasjonalt territorium. Svakheten blir særlig tydelig på fjernsynssiden. Dagens tekniske løsninger gjør at fjernsyn kan sendes til Norge fra hvor som helst i verden, mens nasjonale reguleringer vil omfatte de aktører som sender fra Norge.

Norge har i dag en konkurranselov som skal sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom konkurranse. Det innebærer at hvis det skulle oppstå en monopolsituasjon, har myndighetene muligheter til å gripe inn i markedet. Loven har imidlertid sine begrensninger, og kan ikke sies å ta høyde for de mediepolitiske og kulturelle hensyn utvalget er satt til å vurdere.

Utvalget ser klart at man ved å åpne for at norske medieselskaper kan bli sterkere gjennom økt konsentrasjon, vil gjøre det mulig for dem å bygge seg en tilstrekkelig økonomisk styrke til å møte konkurranse fra tunge utenlandske medieaktører. Dette vil også kunne gjøre det mulig for selskapene å møte konkurranse i et stadig mer internasjonalt marked. Ikke minst er dette viktig i det selskapene derved vil være i stand til å møte de forandringer i medieutviklingen som den teknologiske utviklingen nå ser ut til å innebære. Dette hensynet er viktig, men må veies opp mot hensynet til allsidigheten, som i siste instans veier tyngst. Hensynet til norske selskapers konkurranseevne, er også årsaken til at utvalgets flertall ikke vil foreslå for strenge regler og at det ikke foreslår begrensninger for krysseierskap.

Et annet argument mot regulering er usikkerheten som er knyttet til effekten av den. Ytringsfrihet, redaksjonell frihet og et allsidig medietilbud blir påvirket av en rekke forhold. Det er ikke usannsynlig at eierskap er en mindre viktig faktor i spørsmålet om uheldige utslag enn andre faktorer. I så fall vil en regulering av eierskap være av mindre betydning hvis ikke andre tiltak også settes inn.

Det er mange måter å skaffe seg kontroll og innflytelse i media på i tillegg til formelt eierskap. Selv om man innfører begrensninger i formelt eierskap av medievirksomheter, vil disse kunne omgås gjennom ulike grader av samarbeid som kan være mer eller mindre formelt. Dette viser at det vil være problematisk å innføre reguleringer som kan dekke alle former for konsentrasjon. Effekten av reguleringene kan dermed bli svekket. Det kan tale imot å innføre reguleringer i det hele tatt. Utvalget mener en slik argumentasjon blir for unnfallende. Å finne klare regler som ivaretar den formelle kontrollen er uansett viktig.

Tradisjonelt gode eiere

Utvalget har vurdert om det lar seg gjøre å påvise at endringer i eierforhold har ført til at vesentlige prinsipper om redaksjonell frihet, journalistisk frihet, allsidighet i mediebildet og åpenhet for publikums ytringer er svekket eller satt til side. I så fall er det åpenbart at slike erfaringer kunne begrunne forslag om eierbegrensninger. Utvalget må imidlertid konstatere at det ut fra tilgjengelig empirisk dokumentasjon ikke lar seg gjøre å påvise slike sammenhenger i nevneverdig grad. Utvalget er derfor kommet til at et forslag om eierbegrensninger ikke kan begrunnes i slike erfaringer.

Vurdering av framtida

Selv om erfaringene til nå ikke har gitt klare eksempler på at endringer i eierforhold har medført at viktige prinsipper om ytringsfrihet og redaksjonell frihet er satt til side, kan det ikke utelukkes at man i framtida ville kunne oppleve at nye eiere i norske medier kunne opptre på en måte som de fleste i Norge ville føle som brudd med disse fundamentale hensyn. Det er kjent at enkelte eiere i andre land, med noe andre tradisjoner på dette området, synes å drive etter prinsipper som ikke følger de man ønsker å legge til grunn i Norge. Utvalget er likevel usikker på om eierbegrensninger alene representerer et tilstrekkelig vern mot uønsket innflytelse fra eventuelle slike framtidige eiere i norske medier, og vurderer derfor også andre tiltak enn begrensninger for å sikre ytringsfrihet og pluralisme.

Maktbalanse

Som det går fram foran, ser utvalget at det er argumenter både for og mot regulering av eierskap. Utvalget anser imidlertid at det ikke er tvilsomt at det eksisterer en grense for hvor stor del av norske medier som bør drives av en og samme eier dersom man skal unngå å støte an mot allmenne oppfatninger vedrørende betydningen av delt innflytelse i samfunnet. Hensynet til en grunnleggende maktbalanse tilsier at det legges en øvre grense på eierskap, særlig i de meningsbærende medier som dagspresse, radio og fjernsyn, fordi det er i forhold til disse mediegrupper at betydningen av spredt innflytelse vil være størst. For å verne om denne grunnleggende pluralisme i mediesamfunnet, og for å forebygge en eventuell framtidig monopolisering, mener utvalget at det bør innføres bestemmelser som begrenser eierskapet.

Utvalget er samlet om å mene at de prinsipielle resonnement som er gjort gjeldende foran, er hovedbegrunnelsen for å foreslå at eierbegrensninger innføres.

Som allerede nevnt legger utvalget til grunn at det er mest om å gjøre å begrense for sterk aktørkonsentrasjon i de klassiske meningsbærende media – dagspresse, radio- og fjernsyn.

9.5 DEFINISJONER

Aktiviteter som skal omfattes av en regulering

Hovedregelen bør etter utvalgets mening være at ingen ved erverv og/eller ved å etablere nye virksomheter kan oppnå høyere andeler enn de grenser som utvalget foreslår for mediebransjene avis, radio og fjernsyn.

Utvalget mener at det ikke er naturlig å legge begrensninger på en eierandel som bygges opp uten at nye medier erverves eller etableres, det vil si som følge av at opplaget, seer- eller lytteroppslutningen øker over tid i de medier en aktør driver fordi publikum slutter opp om disse mediene. En lovbegrensning av økt konsentrasjon som følge av økt oppslutning vil være i konflikt med Grunnlovens § 100.

Konsolideringsbestemmelser – begrepet aktør

Utvalget mener det ikke er tilstrekkelig kun å sette eventuelle krav om eierbegrensninger til det formelle selskap som skal stå for ledelse og drift av en medievirksomhet. Dagens regler er for eksempel slik at et datterselskap i et konsern ikke kan gis konsesjon for drift av nasjonal fjernsynsvirksomhet fordi dette selskapet er eid 100 prosent av sitt morselskap. Morselskapet i det samme konsern kan derimot gis konsesjon sålenge konsernets eierskap er tilstrekkelig spredt. Det er åpenbart ikke rimelig at den samme øverste daglige ledelse kan gis konsesjon i morselskapet, men ikke i et heleid datterselskap, slik det ble demonstrert i praksis ved behandlingen av konsesjonssøknaden til TV+.

Utvalget vil i stedet for begrepet «eier» legge begrepet *aktør* til grunn for sine overveielser og forslag i denne sammenheng. Med begrepet aktør mener utvalget den samlede krets av eiere, morselskap samt alle datterselskap i den aktuelle virksomhet, det hele betraktet som en enhet. Det er derfor behov for bestemmelser som angir hvilke eierandeler m.v. som skal konsolideres inn ved denne typen situasjoner.

Aktørbegrepet har sin relevans først og fremst der det er aktuelt å regulere eierandeler i medieselskap *enkeltvis,* det vil si i radio-«center» og fjernsynsselskap. Utvalgets syn er at ingen aktør skal kunne eie mer enn 1/3 av andelene i slike selskap. I praksis innebærer dette at dersom en aktør ønsker å kunne få konsesjon for slik virksomhet, må den enten vanne den nåværende eierkrets ned til maksimalt 1/3 av det nye eierskap hvis virksomheten skal drives i regi av det nåværende selskap, og minst to nye aktører må inn med maksimalt 1/3 hver. Eller det må opprettes et nytt selskap for det formålet å drive angjeldende kringkastingsvirksomhet, og ingen aktør kan eie mer enn 1/3 av dette nye selskap.

Utvalget har ikke tatt standpunkt til detaljer i konsolideringsbestemmelsene. For å vise hvilke problemstillinger utvalget har diskutert i denne sammenheng, har utvalgets medlem Mona Søyland utarbeidet et notat, se vedlegg 2. Aktørbegrepet vil først framtre på en klar måte når det er tatt konkret stilling til innholdet i konsolideringsbestemmelsen.

9.6 DAGSPRESSEN

9.6.1 Reguleringsforslag

Utvalgets flertall på fem foreslår:

Ingen aktør kan ved erverv eller nyetablering eie aviser som tilsammen utgir over 30 prosent av det samlede nasjonale gjennomsnittlige dagsopplag av avisene.

Kriterier for regulering

De avisvirksomheter som blir definert til å regnes med i en aktør, skal regnes inn med hele sitt siste godkjente opplagstall på årsbasis. I tillegg skal tilknyttede virksomheter, hvor aktøren har mellom 20 og 50 prosent av aksjekapitalen, regnes med i aktøren hvis de regnskapsmessig er behandlet som tilknyttet (jf. aksjelovens § 11-13 femte ledd). Disse regnes inn med en andel av avisopplaget som tilsvarer andelen av aksjekapitalen. Det vil si at har en aktør 30 prosent av kapitalen i avisvirksomheten, skal 30 prosent av avisens opplag regnes inn. Til sammen utgjør dette en aktørs totale avisopplag, og er grunnlaget for en beregning av andel av det nasjonale avismarkedet.

Utvalget har foran vurdert hvilke hensyn som må tas for at en eierbegrensning ikke skal komme i konflikt med prinsippet om ytringsfrihet. Det står klart at man

ikke kan innføre regler som innebærer offentlig forhåndsgodkjenning av erverv eller nyetableringer. Det blir derfor viktig å finne kriterier som er forutsigbare, robuste og enkle å forvalte.

For dagspresse må følgende krav oppfylles:

– Definisjonen av gjennomsnittlig dagsopplag må gjøres klare og utvilsomme. Utvalget antar det for dagsopplaget bør inkluderes forholdsvise andeler i opplaget i aviser som regnskapsføres som tilknyttede selskap.
– Terskelnivået bør legges så vidt høyt at man ikke i urimelig grad forutsetter salg av posisjoner som i dag er vel etablert. For dagspresse vil dette for eksempel kunne medføre at andel av dagsopplaget kan bli liggende noe over 30 prosent. Terskelnivået lagt i denne høyde må sies å representere en rimelig avveining mellom de ulike hensyn til etablerte posisjoner, rimelig forretningsmessig manøvreringsfrihet og meningsfull sikring av mangfoldet. Mindretallet i utvalget setter den øvre grense til 50 prosent dominans i markedet.
– Det er i praksis tenkelig at reell eierinnflytelse et stykke på vei kan sikres ved at mindre aksjeposter er eid av selskap man ikke selv er dominerende eier i, men forøvrig har et nært forhold til. Det kan spørres om det er behov for, eventuelt realistisk mulig, å forme begrensningsbestemmelser slik at denne typen eierskap medtas. Utvalget er imidlertid etter en samlet vurdering kommet til at man ikke vil fremme forslag om at man innregner eierandeler som ligger spredt i selskap som ikke er konsernselskap eller tilknyttet selskap hos vedkommende aktør.

Norske Avisers Landsforening (NAL) utfører en opplagskontroll for sine medlemsaviser, og utvalget finner det mest hensiktsmessig å benytte disse opplysningene som grunnlag for en regulering. I 1993 var det registrert 148 aviser som utgjorde avismarkedet etter utvalgets definisjon, og de hadde til sammen et opplag på 2.963.840 eksemplarer. En innvending mot å kun benytte NALs tall er at noen aviser blir holdt utenfor. Sigurd Høst ved Institutt for Journalistikk har beregnet at totalopplaget for samtlige aviser, også de utenfor NAL, var 3.130.000 eksemplarer i 1993. Dette var 5,6 prosent høyere enn NALs opplagsberegning. Utvalget mener at et avvik på dette nivået ikke er større enn at det kan aksepteres.

Utvalget foreslår at det nasjonale markedet for dagspressen defineres som NALs totalopplag for hverdager.

Begrensning på nasjonalt nivå

Etter **flertallets (Bendiktsen, Heskestad, Kjerstad, Moe Skarstein, Stenstadvold)** syn må spørsmålet om eierbegrensning i dagspressen sees i lys av spørsmålet om krysseierskap mellom dagspressen og andre meningsbærende media (radio og fjernsyn), og eierbegrensninger for radio, respektive fjernsyn isolert sett.

Flertallet tar – som mindretallet – utgangspunkt i at det skal tungtveiende grunner til for å begrense eierskap i media gjennom lovgivning. Flertallet minner om at det er en alminnelig oppfatning – som hele utvalget deler – at den nåværende eierbegrensning (33 1/3 prosent i nasjonal kringkastingsvirksomhet) tar hensyn til slike tungtveiende grunner.

Et annet flertall i utvalget (alle unntatt Bendiktsen) er kommet til at det ikke vil foreslå særskilte regler for krysseierskap (se *"Områder hvor utvalget ikke foreslår begrensninger i eierskap"* i kapittel 9.16). Flertallet på fem medlemmer mener også at spørsmålet om hva som er en naturlig grense for en enkelt aktørs eierandel i norsk dagspresse må sees i lys av om den samme aktør tillates å eie i andre meningsbærende medier.

Dette flertallets vurdering er at eierandeler vesentlig over 1/3-nivået i dagspresse, sammen med eierandeler på 1/3 i ett eller flere nasjonale fjernsynsselskap – som i tillegg kan ha en heleid avlastningskanal hver – eventuelt også i nasjonale radioselskap, vil kunne gi en enkelt aktør en så sterk posisjon i det samlede mediebildet at det ikke føles i rimelig harmoni med målet om mangfold. Flertallet er derfor kommet til at det ikke kan være riktig å tillate en enkelt aktør å eie en større andel av norsk dagspresse enn det som i rimelig grad svarer til de eierandeler den samme aktør tillates å ha i nasjonal fjernsyn, respektive radio.

Om man med dette utgangspunkt ser spesielt på spørsmålet om eierandeler i dagspressen, vil flertallet gjøre gjeldende følgende vurdering:

Dersom man tenkte seg at kun to aktører holdt eierposisjoner opp mot 50 prosent av norsk dagspresse, ville det representere en konsentrasjonsgrad som allmennheten neppe ville føle var i rimelig harmoni med kravet til mangfold i dagspressen. Oppfatningen av at andeler på 40 – 50 prosent var for meget, ville ytterligere styrkes dersom en eller begge av aktørene i denne størrelsesorden i tillegg hadde eierposisjoner i nasjonal radio og/eller fjernsyn. Tenkte man seg derimot at tre dominerende eiergrupper konkurrerte, og det samtidig var rom for enkelte uavhengig eide innslag, kunne man neppe hevde at situasjonen i samme grad var utilfredsstillende.

Flertallet av utvalget mener at terskelen på 30 prosent er så vidt høy at den i hovedsak lar seg etablere i praksis uten at det medfører for omfattende endringer i det nasjonale eierbildet som allerede er etablert i dette landet.

Flertallet i utvalget vil markere at det ikke er naturlig å legge slike begrensninger på en eierandel som bygges opp uten at nye medier erverves, det vil si som følge av at opplaget eller seertilslutningen øker over tid i de medier en aktør driver fordi publikum slutter opp om disse mediene. For å unngå å ramme slik «organisk vekst» i eierandeler, vil utvalget understreke at hovedregelen bør være at ingen *ved erverv* eller *nyetableringer* kan oppnå høyere andeler enn det som svarer til et nivå på 30 prosent.

Flertallets forslag er at ingen ved erverv eller nyetablering av avisvirksomheter kan overskride en øvre grense på 30 prosent av et gjennomsnittlig nasjonalt dagsopplag.

Konsekvensene av et slikt forslag er vist i tabell 9-1. Etter denne beregningsmåten har Schibsted mer enn 30 prosent av avisopplaget. A-pressen og Orkla ligger godt under grensen på 30 prosent.

Tabell 9.1: Konsekvenser av en eierskapsregulering i dagspressen

Tall i prosent	Dagens andel	Overskridelse	Kan øke
Schibsted	30,96	0,96	-
A-pressen	15,28	-	14,72
Orkla	11,85	-	18,15

** **Et mindretall i utvalget (Axelsen, Joø, Søyland, Thomsen)** *foreslår: Ingen aktør kan ved erverv eller nyetablering eie over 50 prosent av gjennomsnittlig nasjonalt dagsopplag for aviser*

Dette mindretallet mener prinsipielt at det ikke bør innføres lovbestemte begrensninger i eierskap av aviser. Slike begrensninger kan bare forsvares når de anses nødvendige for å bevare et meningsmangfold i dagspressen (jfr. vedlegg 6, Eivind Smiths utredning for utvalget, pkt. 20), og mindretallet kan ikke se noe i den

utviklingen som har funnet sted, eller i handlinger hos dagens norske aviseiere, som tyder på at meningsmangfoldet står i fare. Tvert imot – Norge har beholdt et stort antall aviser og har verdens største aviskonsum i forhold til innbyggertall.

Det er bare når tungtveiende grunner tilsier det at eierskap i medier bør reguleres gjennom lovgivning. Etter Grunnlovens paragraf 100 «bør trykkefrihet finne sted», det vil også si at alle har rett til å gi ut trykt skrift. Bare når eierskapet til trykte medier er konsentrert på så få hender at konsentrasjonen i seg selv hindrer et reelt ytringsmangfold, kan eierskap reguleres uten at Grunnloven brytes (Eivind Smith).

Utvalget har registrert at det har foregått en eierkonsentrasjon i avismarkedet det siste tiåret, ved at enkelte (tre) aktører i markedet er blitt eiere av en stadig større del av det totale avisopplaget. Men det er ikke funnet holdepunkter for at denne utviklingen har svekket ytringsfriheten, den redaksjonelle friheten eller variasjonen i medietilbudet (Jfr. mandatets pkt. 2 og utvalgets utredning *"Begrunnelse for begrensning av eierskap i media"* i kapittel 9.4). Mindretallet mener at det tvert imot er holdepunkter for å anta at disse eierne er mer bevisste i sin holdning til ytringsfrihet, redaksjonell uavhengighet og mangfold enn mange av de tidligere eierne var.

Mindretallet viser forøvrig til at hele utvalget i *"En lovfesting av redaksjonell frihet"* i kapittel 9.12 har foreslått å lovfeste redaksjonell frihet og gi Redaktørplakaten et sterkere rettsvern.

Det er altså etter mindretallets mening ingenting i det erfaringsmaterialet utvalget nå legger fram som kan underbygge behovet for å regulere eierskap i aviser. Det å innføre slike reguleringer kan derfor best sammenlignes med å foreskrive medisin mot en ennå ikke eksisterende sykdom. Eventuelle reguleringer må i så fall begrunnes ut fra et slags «føre var-prinsipp», der en skriver ut medisin nå til bruk i tilfelle sykdommen bryter ut en gang i framtiden.

Det er de meningsbærende medienes «fjerde statsmakt»-funksjon som gjør det så betenkelig å la offentlige organer bestemme hvem som skal få eie hva av slike medier. Statsmaktene vil dermed få mulighet til å bestemme hvem som skal få utøve den kontrollfunksjonen som det i et demokrati er så viktig at frie medier ivaretar. Derfor bør mediemarkedet i størst mulig grad regulere seg selv. Det aksepteres at eierskap i kringkastingsmedier reguleres fordi det her dreier seg om å fordele et begrenset gode (frekvenser). Slike begrensede goder finnes ikke i avismarkedet. Eierskap i dette markedet bør derfor bare reguleres dersom markedets aktører agerer slik at markedet opphører å fungere som marked, men i stedet gir en eller et par aktører monopollignende makt. Hensikten med en eventuell regulering av eierskap bør da være å gjennopprette et fungerende marked, det vil si en avisflora der ytringsmangfoldet er sikret. Det er i tillegg grunn til å anta at «meningsmonopoler» vil kunne rammes av den vanlige konkurranselovgivningen.

Det er tre store aktører i det norske avismarkedet, Schibsted AS, Orkla AS og A-pressen AS. De kontrollerer henholdvis ca. 31, 12 og 15 prosent av det norske avisopplaget (jfr. tabell 9-1). De tre aktørenes markedsmakt er høyst forskjellig på den måten at de alle har sterke og svake sider. Schibsted har det største nasjonale opplaget, men A-pressen og Orkla har sterkere markedsmakt i sine «beste» distrikter enn Schibsted har i sitt (hovedstadsområdet). Å bruke nasjonalt opplag som målestokk gir derfor intet godt bilde av reell markedsmakt. Hele utvalget, bortsett fra ett medlem, har likevel utelukkende valgt å benytte denne målestokken av rent praktiske grunner. Andre kriterier, eller målestokker, skaper uryddige og vanskelige avgrensningsproblemer, og kan gripe inn i eksisterende eierforhold på en måte som etter mindretallets syn gjør reguleringer i praksis ugjennomførlige.

Det er derfor viktig å ha de tre aktørenes forskjellige styrker og svakheter for øye når en skal vurdere hvilke reguleringer som er nødvendige, fornuftige og rettferdige. Schibsted får et høyt nasjonalt opplag gjennom eierskap til en regionavis

som kommer ut to ganger daglig (og derfor regnes som to aviser) i hovedstadsområdet og til landets største avis, med spredning i alle landsdeler. Aftenpostens dekningsgrad i hovedstadsområdet er lavere enn andre regionavisers dekningsgrad i sine kjerneområder, og konkurransen med andre aviser er langt hardere. Utenfor hovedstadsområdet (Oslo og de nærmeste omegnskommunene) har Aftenposten beskjeden dekning. VG er ikke nr.1-avis noen steder i landet.

Orkla er den dominerende aviseieren rundt Oslofjorden sør for Oslo. På vestsiden eier denne aktøren alle de største avisene mellom Skien og Drammen bortsett fra en (i Larvik). Orkla eier den største avisen i Østfold og «monopol»-aviser i mellomstore byer på Vestlandet (Haugesund, Ålesund og Molde).

A-pressen står svakt i alle de største, sør-norske byene, men sterkt i en del Østlands-fylker (Østfold, Akershus, Hedmark og Oppland) og i hele Nord-Norge, der A-pressen klart dominerer avismarkedet.

(Se *"Aviser"* i kapittel 4.2, og *"Geografisk eierkonsentrasjon"* i kapittel 8.2).

Å avgrense eierskap til 30 prosent av nasjonalt opplag vil i praksis bety at Schibsted ikke får lov til å eie flere aviser enn Aftenposten og VG, mens Orkla (og i teorien A-pressen) kan fortsette sine oppkjøp. Ved å «fjerne» den ene aktøren fra markedet, som flertallets forslag i realiteten innebærer, påvirkes etter alt å dømme også prisen på de avisene og/eller aksjepostene som måtte være til salgs. En slik regulering hindrer ikke de tre store aktørene til sammen å eie en stadig større del (minst 90 prosent) av det norske avismarkedet. Den setter kun grenser for en aktør og legger forholdene til rette for at en (eller i teorien to) andre skal bli like store, regnet i nasjonalt opplag.

Mindretallet kan altså ikke se at utvalget har funnet holdepunkter for regulering av eierskap til aviser i det materialet utvalget har samlet inn. Mindretallet mener også å ha påvist at å måle markedsmakt på nasjonalt nivå, med utgangspunkt i dagens eierstruktur, har en rekke svakheter ved at det ikke gir en dekkende beskrivelse av de reelle maktforholdene. Tvert imot fører flertallets forslag til en vridning av konkurransen mellom de tre store aktørene i avismarkedet, og forslaget kan få betydelige økonomiske konsekvenser.

Forslag om regulering kan derfor bare begrunnes med frykt for hva som kan komme til å skje i framtiden; enten at en eier blir så stor at han får monopollignende makt eller at de store aktørene slår seg sammen eller blir overtatt av eiere uten den samme respekt for norske pressetradisjoner som de nåværende eierne.

Det er først når en aktør eier over halvparten av det nasjonale avisopplaget at man kan snakke om monopollignende tilstander (Jf. professor Hans Fredrik Dahl 1994). Utvalgets mindretall anser det for sannsynlig at en slik konsentrasjon vil føre til at konkurranselovens kontrollbestemmelse i § 3-11 vil bli vurdert benyttet. Det er imidlertid på det rene at denne bestemmelsen bare skal sikre at konkurranselovens formål, som er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, blir ivaretatt. Konsentrasjonens betydning for annonse- og opplagsmarkedet vil derfor være mer relevant enn sikringen av en differensiert presse (Jf. uttalelse fra Prisdirektoratet av 26.11.93 om eierkonsentrasjon i regionavisene, se *"Regulering av næringslivet generelt"* i kapittel 6.1 foran). Derfor mener mindretallet at det i tillegg til konkurranselovens inngrepshjemmel kan være nødvendig å nedfelle en klar hjemmel for høyeste tillatte eierkonsentrasjon i en medielov.

Mindretallet er forøvrig enig i flertallets vurdering av at en ved beregning av opplag på nasjonalt nivå, ikke utelukkende bør regne opplag i heleiede aviser eller aviser hvor en eier kontrollerer over halvparten av aksjene. En vektlegging av reell innflytelse i bedriftene, forsvarer at også eierandeler på mellom 20% og 50% (til-

sluttede selskaper) medregnes i totalopplaget, ved at for eksempel en 20% eierandel tilsvarer 20% av vedkommende avis' opplag.

Mindretallet foreslår: Det lovfestes at ingen aktør ved oppkjøp eller nyetableringer kan eie aviser som til sammen representerer mer enn 50 prosent av det nasjonale avisopplaget, inklusive relativ andel av opplaget til aviser eid av selskaper der aktøren eier mellom 20 og 50 prosent (tilsluttede selskaper).**

9.6.2 Stimuleringstiltak

Utvalget foreslår:

Pressestøtten bør opprettholdes minst på dagens nivå.

Dagspressen har stor betydning som arena for samfunnsdebatten, enkeltmenneskenes mulighet til å ytre seg og sikring av meningsmangfold. Lokalavisene har dessuten en viktig rolle som budbærere av lokalsamfunnenes synspunkter og forkjempere for lokale interesser. Dagspresseutvalget fra 1992 oppsummerte dette slik:

> «Utvalget ser det som en samfunnsoppgave å bidra til at dagspressens stilling i det norske samfunnet ikke svekkes. Et høyt avisforbruk er i seg selv en styrke for demokratiet og kulturen.» (NOU 1992:14)

Norge har verdens høyeste avisforbruk pr. innbygger. 93 prosent av den voksne befolkningen leser minst en avis på hverdager. Målet om å opprettholde en differensiert dagspresse har bred oppslutning. Det betinger at dagspressen får rammevilkår som gjør at det kan komme ut avis på mange steder, og at den lokale aviskonkurransen opprettholdes på flest mulig steder.

Det er særlig de såkalte nr. 2-avisene i de større byene som er utsatte og avhengige av pressestøtte. Det er også disse avisene som er mest vesentlige for at det lokale og nasjonale meningsmangfoldet skal bevares, og for at det skal finnes alternative informasjonskanaler lokalt. Utvalget er derfor enig med Dagspresseutvalget i at det er viktig at pressestøtten opprettholdes minst på dagens nivå, og at den innrettes slik at den bidrar til

- fortsatt høyt aviskonsum,
- at det kommer ut aviser på flest mulig steder,
- at det utgis rikspredte meningsbærende aviser,
- aviskonkurranse på flest mulig steder.

9.7 BOKBRANSJEN

9.7.1 Stimuleringstiltak

Utvalget foreslår:

Innkjøpsordningene for litteratur bør utvides til å omfatte faglitterære bøker.

Det er i dag ingen særreguleringer av eierforhold i bokbransjen. Utvalget foreslår heller ingen nye reguleringer av denne delen av mediesektoren. I *"Områder hvor utvalget ikke foreslår begrensninger i eierskap"* i kapittel 9.16 begrunner utvalget hvorfor det ikke foreslår reguleringer i forlagsbransjen. I *"Bokbransjen"* i kapittel 4.5 er det vist at norske forlag samlet bidrar til et variert boktilbud. Som et bidrag til å ivareta mangfoldet i bokbransjen vil utvalget foreslå en økning i eksisterende stimuleringstiltak.

Innkjøpsordningene for ny norsk skjønnlitteratur har særlig bidratt til den posisjon norsk skjønnlitteratur har i dag. Norsk kulturråd har med støtte fra bransjen og fra bibliotekene lagt fram et forslag om etablering av nye innkjøpsordninger som

skal omfatte fagbøker for barn, essayistikk og resonnerende litteratur og generell faglitteratur for voksne.

For å sikre at bredden i boktilbudet opprettholdes i årene framover, foreslår utvalget en utvidelse av eksisterende stimuleringstiltak i form av en utvidelse av innkjøpsordningene til også å omfatte faglitteratur.

9.8 FJERNSYN

9.8.1 Reguleringsforslag

Utvalgets flertall foreslår:
En aktør kan eie opp til en tredel av stemmene eller aksjekapitalen i et riksdekkende fjernsynsselskap.

Utvalget foreslår:

Norske fjernsynsselskap med konsesjon bør kunne heleie en tilleggskanal.

Utvalget er samlet om å ønske en regulering av riksdekkende virksomhet innen radio og fjernsyn som – på samme måte som for dagspressen – så langt mulig bidrar til mangfold i eierforhold og redaksjonell virksomhet.

Med riksdekkende radio- eller fjernsyn forstås i denne sammenheng sendinger som har et potensiale til å dekke hele landet, uansett distribusjonsform.

Kriterier for regulering

Utvalget har sett på mulighetene for å regulere etter de samme kriterier for alle mediebransjer. En parallell fra aviser til fjernsyn ville være en måling av seeroppslutning for å finne ut hvor store markedsandeler den enkelte aktør hadde. En slik måling er imidlertid svært vanskelig over lengre tid, blant annet fordi kanalene har ulike dekningsområder som også endrer seg. En måling over kort tid er også vanskelig, fordi enkeltprogrammer gjør kraftig utslag på seertallet. Utvalget er kommet til at en regulering basert på måling av seertall ikke er praktisk håndterlig.

Lovfesting av dagens reguleringsvilkår

Ut fra ovennevnte foreslår utvalget en videreføring av dagens eierreguleringssystem innen kringkasting, med en øvre grense for hvor stor andel av aksjekapitalen en aktør kan ha i det enkelte fjernsynsselskap. Utvalgets forslag innebærer at bestemmelser om eierbegrensning fastsettes i lov og ikke i konsesjonsvilkår som i dag.

I praksis fører eierregulering innen fjernsyn imidlertid med seg kompliserte problemstillinger, hvorav særlig ett er viktig: Sendinger fra utlandet i regi av aktører registrert i utlandet, men hvor sendingene er myntet helt eller delvis på norske seere, kan neppe underlegges de samme (norske) regler for eventuelle eierbegrensninger som sendinger i regi av norske aktører.

Om denne problemstilling har utvalget følgende bemerkninger:

Forholdet til internasjonalt regelverk

Utvalget har diskutert problematikken omkring de begrensede påvirkningsmuligheter myndighetene gjennom konsesjonsordninger har for å styre utviklingen i fjernsynssektoren i lys av den teknologiske utvikling, så lenge det ikke er et harmonisert internasjonalt regelverk.

I dag er det to riksdekkende fjernsynskanaler som gjennom konsesjon for et bakkebasert sendenett har en klar distribusjonsmessig fordel. Kostnadene ved å drive dette nettet er store, og konsesjonene er tildelt med klare krav til å opprettholde en allmennkringkastingsprofil. De øvrige kanaler som sender mot Norge er basert på sending via satellitt, hvorav de som har konsesjon og sender fra Norge har forpliktet seg til å følge norsk regelverk, mens de som sender fra andre land neppe er forpliktet til å følge de samme regler. Gjennom økningen av tilgjengelig satellittkapasitet vil tilbudet av kanaler rettet mot det norske samfunn øke, og en eventuell nektelse av konsesjon for satellittsendinger fra Norge vil uten store problemer kunne omgås gjennom å sende fra andre land.

Nasjonale norske bestemmelser vil neppe ha rettskraftig effekt på aktører registrert i andre land. Det er usikkert om det lar seg gjøre å stille krav til slike aktørers sendinger, med sikte på at sendingene følger norske bestemmelser (jf. EF-domstolens avgjørelse i sak C 23/93, *"Sentrale EU-avgjørelser"* i kapittel 7.4.2). Utvalget har sett at det ikke vil være teknisk mulig å regulere mottak av satellittsendinger, men at det til en viss grad vil være mulig å regulere tilgjengeligheten av de satellittbaserte fjernsynskanalene gjennom de konsesjoner som regulerer kabelnett (kringkastingsloven av 1992, *"Medie- og eierskapsstruktur"* i kapittel 4). Reglene for videresending av satellittbaserte sendinger er for tiden under revisjon. Det er på den annen side neppe akseptabelt å tenke seg at det skulle stilles krav fra norsk side til hvorledes aktøren bak en sending fra utlandet er eid for at denne sendingen skulle få tilgang til kabelnettet.

På bakgrunn av dette er utvalget derfor kommet til at bestemmelser som regulerer eierskap antagelig må begrenses til norske aktører som velger å operere fra Norge. Det er et tankekors at det på denne måten blir mer «liberale» eierforhold for aktører registrert i utlandet og som sender fra utlandet, enn for norske aktører. I en avveining mellom et behov for å kunne regulere uønsket eierkonsentrasjon og hensynet til likebehandling av norske og utenlandske aktører, faller utvalget ned på at regulering av eierskap i norske medier må veie tyngst – dog må hensynet til ikke å gi norske aktører unødige byrder tillegges vekt ved den praktiske utforming av reguleringene.

På grunn av den internasjonale karakteren av produksjon og distribusjon av fjernsyn, ser utvalget det som ønskelig å søke å sikre at norske aktører utgjør en betydelig del av det samlede fjernsynstilbudet som er tilgjengelig for det norske markedet. Av dette følger at man på den ene siden må trygge norske aktørers muligheter for en forsvarlig økonomisk drift av fjernsynsselskaper, for at man skal kunne sikre en stor nok norsk produksjon i det totale mediebildet. På den andre siden er det ønskelig med en spredning av eierskapet av fjernsynsselskapene for å sikre ytringsfrihet og mangfold.

Øvre grense for eierandeler

Utvalgets flertall (alle unntatt Bendiktsen) foreslår følgende:

En konsesjonær som driver riksdekkende fjernsyn kan ikke ha eiere som eier eller kan stemme for mer enn 1/3 av aksjene i selskapet. En etablert aktør, uansett hvordan denne er eid, kan heller ikke eie mer enn 1/3 av aksjene i et selskap som driver riksdekkende fjernsyn. Begrepet aktør beskriver hele virksomheten, det vil si eiere, morselskap og dattervirksomheter, det hele sett som en enhet.

Øvre grense for andeler en eier kan ha i TV2 er 1/3 av aksjene. Tilsvarende grenser for satellittfjernsyn vil medføre endringer for TV Norge, hvor Broadcast Norge har fått konsesjon av Nærings- og energidepartementet til å eie 100 prosent av aksjene. Schibsted har fått en midlertidig konsesjon for drift av en satellittkanal

(TV+). Schibsted er i denne sammenheng å betrakte som en aktør, slik at TV+ blir 100 prosent eid av samme aktør. Utvalgets forslag til regulering vil medføre at eierskapet i TV+ må spres.

** **Utvalgets medlem Bendiktsen** har følgende alternative forslag:

Ingen aktør (samme definisjon som for aviser) kan eie eller stemme for mer enn 20 prosent av aksjene i et enkelt riksdekkende fjernsynsselskap.

Da etablering av TV 2 i sin tid ble utredet (NOU 1985:11), la utvalget først og fremst kulturpolitiske overveielser til grunn for at de foreslo å etablere et TV 2-system i Norge, og la spesielt vekt på kravet til ytringsfrihet, ønsket om en friest mulig informasjonsstrøm og verdien av gjensidig stimulerende konkurranse. Utvalget peker også på at det vil være betydelige økonomiske interesser forbundet med en slik virksomhet, at det er viktig at de midler som settes i omløp anvendes på en samfunnsmessig forsvarlig og akseptabel måte, og at den beste måten dette kan skje på er ved en bredest mulig sammensetning av eierinteressene bak en slik institusjon. Dessuten at eierforholdet må organiseres slik at man hindrer lokale eller regionale mediemonopol.

Dette følges opp i Odelstingsproposisjon nr. 55 (89-90) om TV 2, der departementet i pkt. 2.3 blant annet har vurdert organiseringsform for TV 2, og konkluderer med at ut fra en ren kulturpolitisk vurdering kunne det vært ønskelig å organisere TV 2 som en stiftelse. Men ut fra behovet for å skaffe risikovillig kapital, foreslår man likevel å organisere selskapet som et privat aksjeselskap. Men samtidig uttaler man:

> «Eierstrukturen i selskapet bør være så bred som mulig. Vi vil i utgangspunktet ikke utelukke noen gruppering som aktuell til å ha eierinteresser i selskapet. Hensyn til bredde i eierstrukturen tilsier at maksimal eierandel settes til 20 pst. for hver enkelt aksjonær.»

Dette utvalgsmedlem vil uttale følgende: Det er ingenting verken prinsipielt eller ut fra et mediepolitisk resonnement, som tilsier at ikke eierbegrensningsregelen på 20 prosent gjeninnføres. Andelen ble satt ut fra en samlet vurdering av blant annet maktforhold i samfunnet og hensynet til de samfunnsgoder dette utvalg har som utgangspunkt for sitt mandat; ytringsfrihet og mediemangfold.

Konsekvenser: Selv om behovet for kapitaltilgang kan tale mot for strenge reguleringer, er det ikke et tilstrekkelig argument. Medieaksjer, spesielt de som er knyttet til fjernsynsvirksomhet, er for tiden blant de absolutt mest attraktive over hele verden. Gitt en rimelig tid å selge seg ned, bør det derfor ikke by på tap å måtte selge.**

Konsesjon for tilleggskanal

Et samlet utvalg vil anbefale at hovedregelen er at en konsesjonær (norsk fjernsynsselskap med konsesjon) ikke tildeles mer enn en konsesjon. Dette bør imidlertid ikke forhindre at konsesjonæren kan innvilges konsesjon for en tilleggskanal til hovedsendingene (avlastningskanal). Ved å gi slik tillatelse kan konsesjonæren gis muligheter til en bedre utnyttelse av sitt programmateriale, og samtidig få fundament for å konkurrere mer effektivt om programinnkjøp og om seere. Dette er særlig viktig for å forhindre at selskaper som er registrert og sender fra utlandet får uberettigede konkurransefortrinn. Utvalget finner ikke at det er behov for å drøfte inngående hvilke vilkår som bør settes til slike tilleggskanaler, men vil peke på at myndighetene ved tildelingen kan vurdere hvorvidt det samlede tilbud fra hoved- og tilleggskanal i rimelig grad utgjør et allsidig programtilbud som bidrar til å sikre ytringsmangfoldet i Norge og en formidling av norsk kultur.

Allmennmedias posisjon

NRK er, sammen med TV2, definert som allmennfjernsynsvirksomheter, og NRK radio og P4 har denne status på radiosiden. NRKs stilling hos publikum er særlig viktig for allmennkringkastingens status. Dersom NRKs posisjon ble svekket, ville det medføre at situasjonen for allmennkringkasting i Norge derved også ble svekket. For å bidra til å unngå dette, og samtidig legge grunnlaget for en best mulig arbeidssituasjon for NRK, bør det ikke sås tvil om NRKs finansielle grunnlag. Stortinget har gitt NRK anledning til å utrede behovet for en tilleggskanal dersom NRKs ledelse finner grunnlag for en slik utvidelse av programtilbudet. Dette vil være i tråd med utvalgets ønske om å styrke allmennmedias posisjon.

9.8.2 Stimuleringstiltak

Utvalget foreslår:
Dagens støtteordninger til film- og fjernsynsproduksjoner føres videre.

Det eksisterer flere nasjonale, nordiske og europeiske støtteordninger for film- og fjernsynsproduksjon. På nasjonalt plan er det audiovisuelle fondet, Det norske filminstitutt, manuskriptstøtte for film og selskapet Norsk Film AS de viktigste. Nordisk Film og TV-fond skal fremme produksjon og spredning av audiovisuelle verk produsert i Norden. På europeisk plan er Norge tilsluttet Eurimages, som er opprettet av Europarådet, og MEDIA95 som er initiert av EU. I *"Offentlig regulering og støtte"* i kapittel 6 er disse tiltakene beskrevet.

For å bidra til å sikre en nasjonal kulturell identitet er det viktig at man også har nasjonal film- og fjernsynsproduksjon. For filmer som er produsert i og for små språkområder, kan kostnadene fort komme til å overstige inntjeningspotensialet. Engelskspråklige filmer har gjennom en stor produksjon til et enhetlig språkområde et stort inntjeningspotensiale. For små språkområder er derfor offentlig finansiering for en vesentlig del av filmproduksjonen en forutsetning og en kulturpolitisk nødvendighet.

Utvalget mener at de støtteordningene til film og fjernsynsproduksjoner norske produksjonsmiljøer har tilgang til i dag, har hatt en god effekt. Ordningene har stimulert produksjonen av norske filmer. I hvert av de siste seks årene har det blitt produsert 9 til 10 norske filmer. I siste halvdel av åtti-årene utgjorde norske filmer mellom 10 og 12 prosent av det totale kinobesøket. Denne andelen har gått noe ned i løpet av nitti-årene, men filmproduksjonen er holdt oppe.

I § 2 i Lov om film og videogram av 1987 er kommunene gitt konsesjonsmyndighet for å gi tillatelse til kinodrift. Den praksis norske kommuner har fulgt til nå har bidratt til å opprettholde et bredere filmtilbud til publikum enn det utvalget mener de rene markedsmekanismer ville ha gitt. Utvalget mener det bør tilrettelegges for at denne praksisen kan fortsette.

Audiovisuelle tjenester er unntatt fra GATT-avtalen. Dette innebærer at Norge kan opprettholde og fritt endre de restriksjoner og støtteformer som eksisterer i dag.

På bakgrunn av dette vil utvalget gå inn for at dagens støtteordninger til film- og fjernsynsproduksjoner blir ført videre.

9.9 RADIO

9.9.1 Reguleringsforslag

Utvalget foreslår:
En aktør kan eie opp til en tredel av stemmene eller aksjekapitalen i et riksdekkende radioselskap.

Utvalget ser det som ønskelig å ha en spredning av eierskapet av radioselskaper for å sikre ytringsfrihet og mangfold. Kravet til en slik spredning må imidlertid ikke være større enn at man kan trygge norske aktørers muligheter for en forsvarlig økonomisk drift av selskapene, for at man skal kunne sikre en stor nok norsk produksjon i det totale mediebildet.

Utvalget ser ingen prinsipiell grunn til å behandle riksdekkende radio forskjellig fra riksdekkende fjernsyn. En eventuell regulering basert på måling av lytteroppslutning vil innebære de samme problemer som for seeroppslutning for fjernsyn. Utvalget foreslår derfor en regulering basert på dagens system for direkte regulering av eierandeler i riksdekkende radioselskaper. Konsolideringsbestemmelser og kriterier for regulering bør være de samme som for riksdekkende fjernsyn, se *"Reguleringsforslag"* i kapittel 9.8.1.

Ut fra en begrunnelse om å begrense enkeltaktørers muligheter til å få en for dominerende posisjon, finner utvalget det forsvarlig med en eierbegrensning oppad på en tredel av kapitalen i den enkelte riksdekkende radiovirksomhet.

I det privateide Radio Hele Norge (P4) er i dag 1/3 av aksjene kontrollert av Kinnevik, mens resten er fordelt på norske investorer. Etter konsesjonsvilkårene kan ingen aktør ha mer enn en tredel av aksjene, og at det skal være en reell spredning av eierinteressene. Dette radioselskapet er det eneste som har konsesjon til riksdekkende radio med reklamefinansiering.

9.10 NÆRKRINGKASTING

9.10.1 Reguleringsforslag

Utvalget foreslår:
- *ingen enkelt aktør kan kontrollere mer enn 30 prosent av det totale nærkringkastingsmarkedet på nasjonalt plan, henholdsvis for lokalfjernsyn og nærradio, målt i lytter- eller seerpotensial*
- *ingen enkelt aktør kan disponere mer enn en frekvens pr. konsesjonsområde*
- *en avis kan ikke ha bestemmende innflytelse i mer enn ett av de lokale kringkastingsmedia, der det bare finnes en frekvens tilgjengelig for henholdsvis lokalfjernsyn og nærradio.*

Nærradio og lokalfjernsyn har sin styrke i formidlingen av lokal informasjon, kultur og underholdning. Samtidig er det vanskelig å reise nok kapital blant lokale interessenter. Mange nærkringkastere er i dag i en vanskelig økonomisk situasjon. Det kan være flere årsaker til dette. På den ene siden kan det hevdes at rammevilkårene for nærkringkasting er for harde, for eksempel ved konkurranse fra riksdekkende kringkasting, for små konsesjonsområder eller for stramme eierbegrensninger. På den annen side kan det hevdes at nærkringkastingen er relativt ung og det vil ta noe tid før den finner sin form og plass i markedet, og til den har bygd opp tilstrekkelig kompetanse. Det kan også hevdes at det har vært en overetablering i bransjen, slik at det i dag ikke er markedsgrunnlag for å opprettholde driften av alle de selskapene som har konsesjon.

Utvalget har søkt å finne reguleringsordninger som kan bidra til å styrke kapitalgrunnlaget for nærmediene, uten at bare noen få aktører dominerer. Samtidig har utvalget vært opptatt av at det legges til rette for aktører som representerer journalistisk kompetanse.

Utvalget foreslår derfor at dagens eierbegrensninger på lokalt nivå oppheves når det gjelder private investorer. Dette innebærer at aviser og andre medieforetak vil kunne heleie et nærkringkastingsselskap. Utvalget legger her til grunn at hvert medium skal ha frittstående redaksjoner og egne redaktører, som arbeider etter Redaktørplakaten, slik at den lokale tilknytningen og journalistiske integriteten blir ivaretatt på programsiden.

Ut fra resonnementet om at ikke bare noen få aktører skal dominere, foreslår utvalget begrensninger på nasjonalt nivå også for disse media. Utvalget forslår at en enkelt aktør ikke kan kontrollere mer enn 30 prosent av det totale nærkringkastingsmarkedet på nasjonalt plan. Lokalfjernsyn og nærradio regnes her som separate markeder. Beregningsgrunnlaget vil være lytter- og seerpotensiale, det vil si antall husstander i det enkelte konsesjonsområdet. Dette vil være lettere å gjennomføre for nærkringkasting enn for riksdekkende kringkasting fordi dekningsområdet vil være fast definert. Denne måten å beregne markedsandel på skal sees som en parallell til forslaget om regulering av avisene på grunnlag av opplagsnivå.

Utvalget anser det som uheldig om en alene-avis har kontroll over både den eneste lokale nærradioen og lokalfjernsynsstasjonen (der det er bare en frekvens tilgjengelig for henholdsvis radio og fjernsyn). Det vil gi en for stor markedsmakt. Derfor foreslår utvalget at en avis bare kan ha eierdominans i ett av de lokale kringkastingsmedia.

Utvalget har også foreslått at en aktør bare kan ha dominerende interesser i en nærradiokonsesjon og frekvens pr. konsesjonsområde. Denne begrensningen vil hindre at en aktør blir så dominerende at den begrenser andre aktører, og dermed det ønskede ytringsmangfoldet.

Flere kommuner er i dag medeiere i nærkringkastingsselskaper. På denne måten ønsker lokale myndigheter å stimulere til opprettholdelse av levedyktige lokale kringkastingsmedier. Utvalget ser positivt på myndighetenes engasjement. Imidlertid vil nærkringkastingsselskap som eies fullt ut av offentlige organ representere en uheldig konsentrasjon av samfunnsmakt, noe som vil være i strid med utvalgets grunnleggende vurdering av media som viktige kritiske og overvåkende aktører i demokratiske prosesser. Et offentlig organ eller en kommune bør derfor fortsatt ikke kunne eie mer enn 49 prosent av andelene i et nærkringkastingsselskap.

** **Et mindretall (Bendiktsen, Heskestad, Joø)** har følgende tilleggsforslag: Der det bare er en konsesjonær og en frekvens tilgjengelig i et område, skal 10 prosent av sendetiden stilles til disposisjon for lokale frivillige, humanitære og ideelle lag og foreninger som ønsker å fremme sine kulturelle, politiske eller andre budskap overfor allmennheten. Det gjelder også språklige og kulturelle minoriteter. Noen av dem vil kunne ha behov for sendetid regelmessig, andre sporadisk. Fordeling av sendetid, redaktøransvar, økonomi m.v. bør avtales nærmere med berørte parter før forskriftene utformes. Reelt ytringsmangfold forutsetter at uavhengige aktører gis rimelig tilgang til bra sendetider. I og med at det er ett selskap som har konsesjon og ansvar, anser disse medlemmer at mangfoldet vil være ivaretatt ved en slik «public access» til media, samtidig som en konsesjonær har kontroll over frekvensens programprofil.**

9.10.2 Stimuleringstiltak

Utvalget foreslår:
Offentlig støtte til nærkringkastingsformål bør opprettholdes.

De støtteordninger som nå er etablert på nærkringkastingsfeltet bør opprettholdes. De nye støtteordningene fra AV-fondet må få virke en tid før man evaluerer dem. Lokal nyhets- og aktualitetssatsing er kostnadskrevende. Men denne formen for allmenn vinkling på lokalkringkasting er viktig i et demokrati- og mangfoldsperspektiv. Satsing på dette området bør derfor stimuleres.

Utvalget er av den oppfatning at endringene i eierbegrensningsreglene i seg selv kan være et stimuleringstiltak som vil tilføre lokalmedia nye eiere, større kompetanse og kapital.

9.11 REGULERING AV KRYSSEIERSKAP MELLOM DOMINERENDE MEDIEAKTØRER I DAGSPRESSEN

Utvalgets flertall foreslår:
Det er ikke anledning til at dominerende aktører innen dagspressen kan ha eierandeler hos hverandre.

Det er tre store aktører i det norske dagspressemarkedet, Schibsted AS, Orkla AS og A-pressen AS. Til sammen kontrollerer disse tre aktørene 58 prosent av det nasjonale avisopplaget. En stor fare for eierkonsentrasjon består derfor i at disse aktørene blir eiere av hverandre. Eierskapet i Schibsted AS og Orkla AS er svært spredt, og A-pressen AS har vedtatt å utvide sitt eierskap. Det som i andre sammenhenger oppfattes som små eierandeler, kan i disse aktørenes morselskaper gi stor innflytelse, både formelt gjennom representasjon i selskapenes styrende organer og reelt selv uten slik representasjon. For å sikre konkurranse i markedet, og et reelt eiermangfold, mener derfor utvalget at disse tre store aktørene ikke må ha anledning til å kjøpe eierandeler hos hverandre, eller være representert i hverandres styrende organer.

Et **flertall av utvalgets medlemmer (alle unntatt Stenstadvold)** foreslår: En aktør som eier aviser som til sammen har mer enn 10 prosent av det nasjonale avisopplaget på hverdager kan ikke ha eierandeler i morselskapet til en annen aktør som eier aviser som til sammen har mer enn 10 prosent av det nasjonale avisopplaget. Slike aktører kan heller ikke være representert i styrende organer i de øvrige aktørenes morselskaper.

** **Utvalgets medlem Stenstadvold** vil uttale følgende:

Dette medlem er enig i at krysseierskap mellom store medieaktører bør være begrenset. Det må for det første presiseres at medlemmer av styre og administrasjon i et av de tre større medieselskapene ikke bør kunne inneha styreverv eller på annen måte delta i styrende og besluttende organer i de konkurrerende selskap. Dernest er det ønskelig om denne typen krysseierskap kan begrenses.

Dette medlemmet er likevel kommet til at det ikke bør være et absolutt forbud mot slikt krysseie. Bakgrunnen er først og fremst at et slikt forbud representerer en unødig begrensning når det gjelder norsk eierskap i de store nasjonale medieselskap. Kretsen av norske eiermiljøer med vilje, kompetanse og ressurser til å delta med eierkapital i situasjoner hvor dette er av særlig betydning, er begrenset. Vi er for tiden inne i en fase hvor det av ulike grunner kan bli mer problematisk å hegne om norsk eierskap i norske medier. Det kan da ikke være fornuftig fullstendig å avskjære noen norske eiere som har forutsetninger for å engasjere seg, selv om det foreligger særlige grunner til å ville legge begrensninger på hvor langt enkelte av

dem skal kunne gå i så måte. Man bør heller ikke fullstendig se bort fra at det i fremtiden kan oppstå situasjoner hvor et selskap kommer i vansker og får behov for at andre norske selskap kan engasjere seg for å bidra til å finne løsninger på det foreliggende problem. Hvilke eierandeler som føles akseptable vil riktignok først kunne bedømmes i lys av en konkret situasjon. Men krysseie bør kunne godtas opp til et nivå som antas å ville kunne aksepteres i denne typen situasjoner.**

9.12 EN LOVFESTING AV REDAKSJONELL FRIHET

Utvalget foreslår:
Å lovfeste et prinsipp om redaksjonell frihet.

Den redaksjonelle friheten i media er en viktig faktor for å fremme ytringsfriheten. I praksis vil redaksjonell frihet være knyttet til den enkelte redaktørs selvstendige stilling. En sikring av den redaksjonelle friheten vil således bidra til å motvirke eventuelle uheldige utslag av eierskap og eierkonsentrasjon. Utvalget vil i denne forbindelse vise til at tiltak som stiftelsesordninger mm. (jf. *"Områder hvor utvalget ikke foreslår begrensninger i eierskap"* i kapittel 9.16) kan innføres i den enkelte virksomhet for å ivareta slike hensyn.

Prinsipper om redaksjonell frihet er grunnelementer i de frie og uavhengige massemedier, og bygger på at redaktøren har et ansvar for det som blir formidlet og at vedkommende samtidig har et vern mot inngrep eller overstyring i sin fagutøvelse.

Redaksjonell frihet er blant annet uttrykt gjennom den frivillige overenskomsten mellom Norske Avisers Landsforening og Norsk Redaktørforening – Redaktørplakaten – og det redaksjonelle ansvaret som kommer til uttrykk gjennom straffelovens § 436. Utvalget viser til *"Redaksjonell frihet"* i kapittel 3.3 (definisjon av redaksjonell frihet) og vedlegg 3 (Redaktørplakaten) for nærmere beskrivelse av dette. Redaktørplakaten er opprinnelig laget for avisredaktører, men i de seinere år har også redaktører og utgivere fra andre medier sluttet seg til plakaten, dog uten at selve teksten i plakaten er endret.

Grunnlovens beskyttelse av redaksjonell frihet kommer indirekte til uttrykk gjennom § 100 om trykkefrihet. Andre offentlige bestemmelser om redaksjonell frihet finner man blant annet i konsesjonsvilkårene for kringkastingsselskaper.

Redaktørplakaten gir retningslinjer for hva som er redaktørens plikter og rettigheter. Redaktøren plikter å ivareta pressens ideelle mål, og hvis vedkommende kommer i uløselig konflikt med mediebedriftens grunnsyn, plikter han/hun å trekke seg fra sin stilling. Norsk Redaktørforening har tidligere foreslått at Redaktørplakaten blir lovfestet.

Hvor reelt redaktøransvaret – og dermed den redaksjonelle friheten – er, avhenger av hvilken status Redaktørplakaten har. Hvilken kraft har plakaten til å stå imot press fra blant annet myndigheter og andre pressgrupper utenfra, fra eiere, fra grupper av ansatte, samt press på grunn av økonomiske og markedsmessige utviklingstrekk? Er plakatens status sterk nok rettslig og i praksis?

Når det gjelder den rettslige statusen, er det ved rettspraksis slått fast at Redaktørplakaten også har en tariffrettslig betydning både i forhold til eiere og redaksjonelle medarbeidere. Det er imidlertid en avtale i form av en felleserklæring mellom redaktørforening og aviseiere. Den kan i alle fall rent teoretisk sies opp, og den gjelder i prinsipp ikke for andre medier. På den annen side vil det med en viss rett kunne hevdes at det er etablert en slags sedvanerett for Redaktørplakaten som hindrer en ensidig oppsigelse.

Utvalget konstaterer imidlertid at det ikke er entydig klart hvilken rettslig status plakaten har, og det kan derfor tenkes at spesielle forhold kan svekke plakatens betydning. For å sikre redaksjonell frihet i framtida, er det viktig at aktører både i tradisjonelle og nye medier følger de intensjoner som er uttrykt i Redaktørplakaten. Utvalget regner heller ikke med at presset mot den redaksjonelle friheten fra eksterne og interne interessegrupper vil avta. Tvert om kan det synes som om det er økende. Den økonomiske utviklingen kan i seg selv også representere et slikt økt press.

Et klarere grunnlovsvern av ytringsfriheten som prinsipp bør danne utgangspunktet for en eventuell ny lov om medier, som delvis bør inneholde elementer fra eksisterende lovgivning (for eksempel straffelovens bestemmelser om redaktøransvar), delvis bestå av ny lovgivning som med (den nye) grunnlovsbestemmelsen som overordnet prinsipp beskriver redaktørens rettigheter og plikter og de rammer som mediene arbeider innenfor. Innenfor rammene av en slik lov bør både redaktørens rettigheter og ansvar styrkes. En styrking av den redaksjonelle friheten gjennom lovgivning bør ivareta følgende hensyn:

– Sikre at nåværende eiere ikke sier opp eller begrenser en avtale om redaksjonell frihet.
– Sikre at nye eiere ikke setter til side eller begrenser en avtale om redaksjonell frihet.
– Sikre at medier ikke etableres uten at en avtale om redaksjonell frihet blir en del av grunnlaget for driften.

Redaktørplakaten er en frivillig avtale mellom Norske Avisers Landsforening og Norsk Redaktørforening, og praktiseres som en del av pressens selvjustis også av andre medlemmer av de organisasjonene som er tilsluttet Norsk Presseforbund. Den redaksjonelle friheten styrkes i en eventuell ny medielov hvis det slås fast at:

– Alle medievirksomheter innen dagspresse, ukepresse, tidsskrifter, fagpresse, forlag og kringkasting skal ha en redaktør som er ansvarlig for innholdet i mediet.
– Det skal være en avtale mellom eier og redaktør der partene forplikter seg til å følge Redaktørplakaten.

9.13 ET LOVBESTEMT INNSYN I EIERFORHOLD

Utvalget foreslår:
Det bør lovfestes en bestemmelse om at alle medievirksomheter som har en redaktør aktivt skal informere om eierforholdene i virksomheten.

Informasjon om eierforhold i media vil gjøre det lettere for alle interesserte å følge med i utviklingen eierforholdene i media. Dette kan gjelde både forskere, myndigheter, organisasjoner osv, som kan ha spesiell interesse av å følge med i hva som skjer på dette feltet. Generell innsikt i eierforholdene kan også være med på å bygge opp publikums barrierer og slik forebygge uheldige virkninger *hvis* det i framtida skulle skje overtramp fra eierne overfor den redaksjonelle friheten. På samme måte vil slik informasjon gjøre eventuelle endringer i eierforholdene mer synlige og kan umiddelbart gi næring til en samfunnsdebatt om forholdet mellom eierskap og media. En slik debatt kan i seg selv styrke den redaksjonelle friheten ved å virke preventivt i forhold til påvirkning av det redaksjonelle innholdet i mediet.

Den europeiske utgiverorganisasjonen for aviser (The European Newspaper Publishers' Association – ENPA) har i en høringsuttalelse til EU-kommisjonens

grønnbok om mediekonsentrasjon uttalt at nasjonal lovgivning går i retning av større innsyn og åpenhet i eierforholdene for leserne. ENPA ser ingen grunn til at eierforholdene i trykte media ikke skal være åpne for innsyn.

På bakgrunn av dette foreslår utvalget at det lovfestes en bestemmelse om at alle medievirksomheter aktivt skal informere om eierforholdene i virksomheten.

Bestemmelsen bør omfatte alle medievirksomheter som har en redaktør, og bør inneholde følgende krav:

– Det skal kontinuerlig offentliggjøres i eget medium hvem som eier medievirksomheten. Offentliggjøringen må tilpasses mediets karakter, slik at for eksempel aviser, ukeblad og tidsskrifter har en fast rubrikk i hver utgave, bøker kan ha opplysninger på kolofonsiden, mens kringkasting har en rulletekst eller annen kunngjøring en gang i døgnet.
– Offentliggjøringen skal minimum omfatte de fem største aksjonærene i virksomheten.
– Det skal skje en offentliggjøring (flagging) når en aktør får kontroll over henholdsvis 10, 25, 50 og 75 prosent av aksjene eller andelene i virksomheten. Offentliggjøringen skal skje når endelig avtale har funnet sted.
– Alle medievirksomheter skal på oppfordring gi en fullstendig oversikt over virksomhetens eiere til de som ønsker det. Alle medievirksomheter som er tilknyttet et konsern (jf. aksje- eller selskapslovens definisjon), skal i tillegg kunne gi en oversikt over hvilke andre medievirksomheter som også er tilknyttet konsernet. Informasjon om at slike oversikter er tilgjengelige, skal gis sammen med den kontinuerlige offentliggjøringen av eierforholdene i eget medium.

Utvalget har valgt å følge verdipapirlovens terskler for flagging.

Utvalget har diskutert om det kunne være formålstjenlig å innføre en «karenstid» ved kjøp av eierandeler i mediebedrifter, slik at ervervet ikke blir endelig før for eksempel 30 dager etter at kjøpet er offentliggjort. En slik bestemmelse ville gi kjøper en viss tid til å vurdere allmennhetens reaksjoner på oppkjøpet, og deretter vurdere om den aktuelle eierposisjonen ønskes opprettholdt.

En «karenstid» vil innebære at eieren ikke vil ha anledning til å foreta formelle eierbeføyelser på bakgrunn av sitt aksjeerverv før 30 dagers perioden er utløpt. Han vil med andre ord ikke kunne stemme for aksjene eller for eksempel pantsette aksjene i denne perioden. En tilsvarende bestemmelse om restriksjoner på de disposisjoner erververen kan foreta seg ved oppkjøp, er nedfelt i den nye loven om erverv av næringsvirksomhet. Bestemmelsen legger restriksjoner på de disposisjoner erververen kan foreta seg i den tid departementet behandler en melding om ervervet eller har oppkjøpet til nærmere prøving.

Utvalget har imidlertid kommet til at hensynet bak en slik regel i den nye loven om erverv av næringsvirksomhet ikke er sammenfallende med behovet for regulering i en eventuell medielov. Rådighetsforbudet i ervervsloven har som siktemål på generelt grunnlag å sikre myndighetene en reell adgang til sanksjoner (for eksempel å avslå konsesjon og sikre tilbakeføring eller videresalg av den bedrift som kjøpes uten at eieren har endret virksomheten). I en eventuell medielov vil dette hensynet ikke gjøre seg tilsvarende gjeldende. Formålet med ovennevnte flaggingsbestemmelser er først og fremst å sikre allmennheten tilgang på informasjon om eierstruktur og endringer i denne. Det synes derfor ikke å være behov for å innføre en regel om at kjøpers erverv av flaggingspliktige eierandeler underlegges en særskilt rådighetsbegrensning.

9.14 ALLMENNMEDIA OG STIMULERINGSTILTAK

9.14.1 Allmennmedias verdi

Kringkasting

Karakteristika som tradisjonelt har vært forbundet med allmennkringkasting har særlig vært rettet mot at kanalene skulle være allment tilgjengelige for publikum, programtilbudet skulle være av allmenn karakter, det vil si at tilbudet skulle være av interesse for de brede lag av befolkningen samtidig med at de tilfredsstilte særinteresser eller var av smalere karakter. For kringkastingen har det vært forutsatt at allmennkanalene skulle operere en nyhets- og aktualitetstjeneste og at denne skulle tilstrebe en så uavhengig og balansert framstillingsform som mulig. Videre har kravet til kulturformidling stått sentralt. Også for de reklamefinansierte norske allmennkringkasterne er det forutsatt at de gjennom sin programvirksomhet skal styrke norsk kultur. Kravet til mangfold innenfor den enkelte kanal har blitt oppmyket de siste årene. For NRKs tre radiokanaler gjelder at kanalene totalt sett skal fungere som allmennkringkastere.

Sentralt for det som utvalget i utvidet betydning velger å definere som allmennmedia står altså allsidighet og mangfold. Det som framfor alt særpreger denne typen medier er at innholdet eller programtilbudet er variert. Denne typen medier kan ikke utelukkende basere sin virksomhet på publikumsoppslutning, det vil si hva som til enhver tid er populært blant store deler av publikum, men påtar seg ansvaret for at også såkalt smale tekster og program når sitt publikum. Allmennmedia må tilby et bredt spekter av tekster eller program som totalt skal reflektere interesser og behov i hele det norske folk. Både informasjon- og kulturformidling må stå sentralt for allmennmedia.

Dagspresse

Allmennmediebegrepet har tradisjonelt vært knyttet til kringkastingsvirksomhet. Med utgangspunkt i de karakteristika som er nevnt ovenfor, vil det imidlertid være naturlig også å se hovedtyngden av dagspressen i et slikt perspektiv. Det som skiller avisene fra for eksempel fjernsynskanalene vil imidlertid være at det her ikke er en sentral målsetting å oppnå allsidighet og bredde innenfor den enkelte kanalen, men at mangfoldet må sikres gjennom det totale tilbudet av kanaler på det nasjonale og lokale plan.

Forlag

Forlagene har en sentral rolle i det norske informasjons- og kulturformidlingssystemet. Så lenge forlagene påtar seg ansvar for å utgi verk såvel for smale som brede publikumsgrupper, og totalt sett ikke begrenser seg til utgivelse av et lite utvalg av det totale spekteret av genrer og innholdskategorier, må også forlagenes totale tilbud kunne karakteriseres som allmennmedia.

9.14.2 Stimuleringstiltak

Den funksjonen allmennmedia har når det gjelder å sikre tilgangen på informasjon og kanaler å ytre seg gjennom, er en sentral premiss for et effektivt og levende demokrati både på nasjonalt og lokalt plan. Gode allmennkanaler representerer et nødvendig korrektiv til styresmaktene i et demokrati. For utvalget framstår derfor en styrking av allmennmedia også gjennom stimuleringstiltak som et sentralt virkemiddel for å garantere ytringsfrihet og mangfold. For utvalget blir det med utgangs-

punkt i vårt mandat viktig å understreke at offentlige støtteordninger i særlig grad bør vurderes rettet mot de media som påtar seg det særlige samfunnsansvaret som det å fungere som allmennmedium representerer. En del slike tiltak finnes alt – og bør opprettholdes – eller utvides, slik utvalget har foreslått foran.

Merverdiavgiften

Fritak for merverdiavgift er også et stimuleringstiltak for noen allmennmedia. Merverdiavgiften er hjemlet i lov om merverdiavgift av 1969. En økonomisk virksomhet kan forholde seg til merverdiavgiften på tre måter: Virksomheten kan være *pliktig* til å betale merverdiavgift av sin omsetning, den kan være *fritatt* eller den kan være *unntatt* fra lov om merverdiavgift, slik at den er fritatt for å betale merverdiavgift av omsetningen, men den får ikke fradrag for avgift på innkjøpte produksjonsmidler.

Aviser som minst kommer ut ukentlig er fritatt for å betale avgift av sine opplagsinntekter. Tidsskrifter som hovedsakelig omsettes til faste abonnenter eller hovedsakelig deles ut til foreningsmedlemmer og tidsskrifter med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold, er også fritatt for merverdiavgift. Ukebladene betaler full merverdiavgift. Bøker er fritatt for avgift på siste omsetningsledd.

For kringkasting gjelder ulike ordninger for avgiftsplikt. Privat, kommersiell riksdekkende kringkastingsvirksomhet er avgiftspliktig. For nærkringkasting er ikke selve kringkastingsvirksomheten momsbelagt. Reklamevirksomheten er imidlertid underlagt regelverket. NRK er i utgangspunktet unntatt fra merverdiavgiftsloven. Det innebærer at lisensinntektene er avgiftsfrie. Samtidig får virksomheten ikke fradrag for inngående avgift på utgifter som er knyttet til produksjon.

Momsfritak fungerer i dag som et viktig virkemiddel for å sikre ytringsfrihet og pluralisme. Det er viktig at momsfritak opprettholdes for meningsbærende medier. Det er også viktig at allmennkringkastere som ikke har anledning til å finansiere driften ved salg av reklametid får minst like gunstige vilkår som andre medier dersom de skal kunne fungere effektivt i konkurransen med kommersialiserte underholdningsmedia.

9.15 ANDRE TILTAK

9.15.1 Medieforskning

Utvalget foreslår:
Medieforskningen bør styrkes.

Utvalgets arbeid har avdekket mangel på forskning og forskningskompetanse på de områder av medievirksomheten utvalget har hatt som mandat å utrede. Det finnes statistiske data over eierskap og økonomiske forhold, men ingen har løpende ansvar for å systematisere disse data og/eller problematisere de spørsmålsstillinger som kan reises i tilknytning til dem. Noen kartlegginger er gjort over sammenhengen mellom eierskap og redaksjonell linje. Disse spredte publikasjoner representerer imidlertid ingen systematisk forskning på området. I den grad det finnes forskning, er denne spredt på ulike miljøer som hver for seg ikke er sterke nok. Mangelen på forskningsmateriale har begrenset utvalgets muligheter til å trekke konklusjoner om sammenheng mellom for eksempel ytringsfrihet, mangfold og eierskap. Manglende forskning begrenser også muligheten for at samfunnsdebatten om virkningene av eierkonsentrasjonen kan basere seg på kvalitative undersøkelser om hvilke konsekvenser en slik konsentrasjon har.

Utvalget konstaterer at samfunnsforskningen er relativt omfattende i Norge, og at denne forskningen i ganske stor grad dreier seg om problemstillinger knyttet til demokrati, kulturbevaring og -fornyelse, og utvikling i andre grunnleggende samfunnstrekk. Tatt i betraktning at utviklingen på mediesektoren må regnes å ha stor betydning for samfunnsutviklingen, er det egnet til å overraske at en så vidt liten del av samfunnsforskningen settes inn på problemstillinger knyttet til medier og medienes betydning i samfunnet. Dette skyldes – samfunnsforskningens totalomfang tatt i betraktning- ikke mangel på midler eller forskningskapasitet, men snarere manglende prioriteringer innen ulike norske samfunnsforskningsmiljøer. Det er en oppgave for de nasjonale og lokale forskningsorgan å bidra til å dreie prioriteringene og samtidig bygge opp ytterligere kompetanse både i bredde og kvalitet, slik at medieforskningens stilling styrkes. Etter utvalgets mening er problemstillinger knyttet til medienes innflytelse, ytringsfrihetens stilling, strukturelle utviklingstrekk, medienes økonomi og arbeidsbetingelser samt publikums mediebruk blant problemområdene som løpende burde belyses gjennom forskning.

Slik forskning er i seg selv et viktig bidrag til samfunnsdebatten om mediemakt, og vil som sådan også bidra til en ansvarsbevissthet hos eierne.

Systematisk datainnsamling om eierskap og forskning på konsekvensene av endringene vil også være viktig i forhold til de kontrolltiltak som må settes inn for å følge opp det til enhver tid gjeldende regelverk på området.

Utvalget vil ikke gå inn på noen vurdering av hvordan en slik forskning bør styrkes. Utvalget vil imidlertid peke på at det er viktig at slik forskning ikke bare blir kvantitativ, men også kvalitativ. Videre vil utvalget understreke viktigheten av at forskningen blir ivaretatt av forskere som er uavhengige i forhold til medienes interesser. Det er også viktig at forskning på medieområdet har ulike innfallsvinkler. Det dreier seg både om teknologiske, mediepolitiske og samfunnsmessige sammenhenger.

9.15.2 Fagutdanning i mediesektoren

Utvalget foreslår:
Fagutdanningen innen media bør styrkes.

Tallet på ansatte i mediebransjen har de siste 15-20 årene økt sterkt. Veksten har i første rekke kommet innen kringkasting og nye medier. Utdanningsnivået hos yrkesutøverne har økt i samme periode – parallelt med utviklingen i samfunnet for øvrig. To store arbeidsmiljøundersøkelser viser at mens bare 29 prosent av journalistene hadde utdanning fra universitet og høgskoler i 1979, var andelen steget til 63 prosent med høgere utdanning i 1992. Det har imidlertid ikke vært en tilsvarende vekst i den journalistfaglige utdanningen. Rundt 15 prosent hadde slik utdanning i 1979, andelen var steget til 20 prosent i 1992.

Det er viktig at den yrkesgruppen som skal rapportere fra og analysere utviklingen på alle samfunnsområder selv har betydelig samfunnsinnsikt og solid allmennkunnskap. Det er også vesentlig at yrkesutøverne forstår sin egen og medias rolle i et demokratisk samfunn, og således er i stand til å motstå eventuelt press fra forskjellige grupper, både i og utenfor mediebedriften. Det er derfor også behov for en god journalistfaglig utdanning.

Det er grunn til å tro at det er nær sammenheng mellom pressefaglig utdanningskvalitet og bevissthet når det gjelder yrkesetikk og yrkesrolle. Presseorganisasjonene driver en omfattende virksomhet for å utdanne nye yrkesutøvere også i pressens tradisjoner og idealer, for å øke forståelsen for, og kunnskapen og bevisstheten om egen rolle.

Med redaksjonell fagutdanning menes utdanning som legger hovedvekten på den journalistiske yrkesrollen og journalistfaglige og metodiske problemer og utfordringer. Utvalget er enig med presseorganisasjonene i at såvel grunnutdanningstilbudet som etter- og videreutdanningstilbudet for journalister og redaktører er viktige for å holde en nødvendig beredskap mot forsøk på press fra grupper utenfor redaksjonene som kan tenkes å ønske å få innflytelse på det redaksjonelle produktet. Slikt press kan tenkes fra offentlig myndighet, annonsører, eiere eller pressgrupper blant publikum.

Utvalget vil peke på at også for forlagsmedarbeidere mangler et utdanningstilbud på høyskolenivå.

Den teknologiske utviklingen på kringkastingssektoren har bidratt til et økende behov for fagpersonell med kunnskap om audiovisuell formidlingsteknikk. Dette er et område der fagutdanningen i Norge har vært svært mangelfull. For at det kvalitative nivået skal sikres, ser utvalget klart behov for at fagutdanningen på dette feltet rustes opp.

9.16 OMRÅDER HVOR UTVALGET IKKE FORESLÅR BEGRENSNINGER I EIERSKAP

Utvalgets flertall har i sine vurderinger kommet til at det er deler av mediesektoren hvor det ikke er behov for eller hensiktsmessig å regulere eierskap. Dette gjelder regionalt nivå i dagspressen, forlagsbransjen, ukepressen, film- og kinobransjen og krysseierskap mellom media og andre sektorer. I tillegg har utvalget holdt de nye elektroniske medier utenfor et reguleringsforslag.

Regional/lokal regulering innen dagspressen

Region- og lokalavisene er særlig viktige sett fra et lokaldemokratisk perspektiv. Disse avisene er med på å sikre den lokale ytringstilgangen både som informasjonskilde og som kanal for lokale ytringer. I en slik sammenheng kan eierkonsentrasjon representere en trussel dersom en aktør for å oppnå stordriftsfordeler etablerer en omfattende fellesproduksjon av redaksjonelt stoff. Dette kan åpne for en svekket lokal profil, og dermed redusere publikums adgang til informasjon om lokalsamfunnet.

Utvalgets flertall (alle unntatt Bendiktsen) vil imidlertid her vise til forslag om å opprettholde pressestøtten. Dette er en støtteordning som i særlig grad skal bidra til å sikre avismangfoldet i lokalsamfunnene. Den konkurransen nr. 2-avisene representerer, mener utvalget vil bidra til å motvirke eventuelle tendenser til innholdssamordning mellom ulike lokal- og regionaviser.

Utvalgets flertall ser et klart behov for å sikre kapitaltilgangen i lokal- og regionavisene. De siste årene har medført store strukturendringer på avissektoren. Det har vist seg at styrket kapital- og kompetansetilgang på driftssiden har fått positive konsekvenser for en rekke aviser. Dersom en skulle gå inn og regulere lokal- og regionmarkedene særskilt, kunne dette medføre at de aktørene som i dag har ressurser og vilje til å engasjere seg i avisdrift ville måtte redusere sine interesser. Dette ville også representere en trussel mot mangfoldet. Utvalgets flertall mener at det i dagens situasjon må sies å være særdeles viktig å sikre lokal- og regionavisene tilgang på ressurser fra solide norske aktører, og ønsker derfor ikke å skille ut lokal- og regionalavisene som særskilt reguleringsområde. Reguleringen som foreslås på nasjonalt nivå vil omfatte engasjement i alle slags aviser, også lokal- og regionavisene. I dagens situasjon mener utvalgets flertall at dette er tilstrekkelig. Utvalget ser imidlertid på ytringstilgangen i lokalsamfunnene som særlig viktig for effektive

demokratiske prosesser, og mener at utviklingen på dette området bør følges nøye framover.

** **Utvalgets medlem Bendiktsen** vil foreslå følgende regulering, som både er et supplement til regulering av totalopplaget og en selvstendig regulering i de tilfeller der eiere ikke berøres av regulering av det totale nasjonale opplaget:

Region- og lokalaviser deles inn i to grupper, slik at aviser med opplag fra 5.000-150.000, som kommer ut minst fem ganger i uka utgjør *en* gruppe og region-/lokalaviser med opplag over 150.000 utgjør *en* gruppe. Deretter reguleres slik at ingen i førstnevnte gruppe (5.000-150.000) ved oppkjøp, erverv eller fusjoner kan eie mer enn 30 prosent av opplaget i denne gruppen. Alle eierandeler over 50 prosent regnes som fullt eierskap, eierskap over 10 prosent regnes forholdsvis inn etter samme metode som over er brukt for eierandel mellom 20-50 prosent.

Bendiktsen begrunner forslaget slik:

Region- og lokalaviser er i særlig grad viktig, og til og med kanskje viktigere enn riksavisene, når det gjelder de funksjoner massemediene må ha i et demokratisk samfunn. I motsetning til på riksplan, er det på lokalt plan ofte få alternative kilder til den lokale avis. Det er den som både fungerer som kilde til informasjon og som sikrer den lokale ytring og derigjennom demokratiet.

I en slik sammenheng blir eierkonsentrasjon, med de muligheter det gir for stordrift og kjededannelser, et problem. En profesjonell aktør vil nødvendigvis være opptatt av effektivisering og rasjonalisering. Samarbeidsnettverk på innholdssiden vil være nærliggende for et konsern som kjøper seg tungt inn i region- og lokalaviser. Det kan svekke avisas spesifikt lokale profil og dermed redusere publikums tilgang på informasjon om lokalsamfunnet, og medføre at deres egen mulighet til å ytre seg nødvendigvis svekkes. Dersom vi ønsker å opprettholde et reelt demokrati i lokalsamfunnene, må en slik utvikling anses å være negativ. Argumentet om at en avis som ikke ivaretar det lokale preget ikke vil være levedyktig, er ikke uten videre holdbart. Det er ikke alltid slik at publikum får det de vil ha, noen ganger må de ta det de kan få.

For ytterligere å illustrere hvor skeivt man kan ende ut hvis man bare regulerer på det nasjonale plan, er det nok å gå konkret inn i opplagstall og geografi. Til tross for lokalavisenes betydning som demokratisk kanal, er det en kjensgjerning at de til dels dekker områder med lav befolkningstetthet, noe som gir lavere opplagstall.

Mens en regulering av det nasjonale opplaget bare vil ramme eiere av de største hovedstadsavisene, vil *en* enkelt aktør for eksempel kunne eie *samtlige* aviser med et opplag mellom 5.000-150.000 i Nord-Norge, Trøndelagsfylkene, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland med en nasjonal grense på 30 prosent.

Tabell 9.2: Konsekvenser av reguleringer på regionalt/lokalt nivå m/ et univers mellom 5.000-150.000 hva angår opplag for den enkelte avis og utgivelse minst fem dager i uka. Totalopplag blir da 1.485.364, hvorav 30 prosent er 445.609.

Tall i prosent	Dagens andel	Kan øke
Schibsted	5,3*	-
A-pressen	27,6	2,4
Orkla	22,9	7,1

Merknad: * Schibsted har allerede nådd taket gjennom sin andel i det totale nasjonale opplaget. De kan fortsatt ha aksjer i region-/lokalaviser, men de kan ikke overstige 10% av aksjene i den enkelte avisbedrift.

Kilde: NAL 1993.

Skulle denne grensen bli satt til 50 prosent, slik et mindretall foreslår, vil en eier kunne eie *samtlige* aviser under 150.000, i opplag utenom Oslo og Akershus, uten å nå de nasjonale grenser.

Årsaken til at grensen foreslås satt ved 150.000 er at Aftenposten er den eneste region-/lokalavis som ligger over dette nivået. De andre avisene har et betydelig lavere opplag. Ut fra realitetene, nemlig at avisen eies 100 prosent av Schibsted, og følgelig omfattes av nasjonale reguleringer, ønsker dette medlem ikke å foreslå reguleringer som unødig kompliserer. Aftenposten utgis dessuten i et folkerikt område med mange alternative ytringskanaler, både i form av små og store aviser, radio- og fjernsynskanaler.**

Bokbransjen

Det har vært en sterk eierkonsentrasjon i forlagsbransjen de siste 10 årene. Utvalget mener det ville være uheldig hvis ett forlag skulle bli for dominerende i markedet, men er usikker på hvor grensen for en slik dominans går. Samtidig som konsentrasjonen er økt, eksisterer en rekke små forlag, slik at det fortsatt er et mangfold. Utvalget ser imidlertid klart at det innenfor enkelte bokkategorier kan være muligheter for monopoldannelser. Det er imidlertid usikkert om slike problemer lar seg løse ved å regulere eierskap.

Utvalget har vurdert om forlagene bør behandles på linje med medier som dagspresse, fjernsyn og radio, men er kommet til at forlagene har en annen karakter, utgivelsesform og struktur som gjør det lite hensiktsmessig å eventuelt følge samme reguleringsopplegg som for de andre mediene. Forlagsbransjen er så sammensatt at det er vanskelig å komme fram til rasjonelle og ensartede kriterier for reguleringstiltak.

Utvalget mener likevel det er grunn til å følge utviklingen på dette feltet . Konsernene Aschehoug og Gyldendal har for eksempel eierinteresser i mange av de samme, og betydelige, virksomhetene. Hvis disse aktørenes forbindelser blir så tette at det er naturlig å betrakte dem som en aktør, ville deres markedsposisjon være så betydelig at det kunne være en oppgave for konkurransemyndighetene å se nærmere på det. Det er også naturlig at eventuelle ytterligere fusjoner og oppkjøp i bransjen blir fulgt nøye.

Lov om erverv av næringsvirksomhet omfatter også forlag. Nærings- og energidepartementet sender saker som behandles etter denne loven til fagdepartementene for uttalelse. Utvalget mener at ved erverv i mediebedrifter må det legges særlige vurderinger til grunn, som følge av slike bedrifters egenart. Vurderingsprinsippene bør være de samme som for andre meningsbærende medier.

På bakgrunn av dette har utvalget kommet til at det ikke vil foreslå begrensninger i eierskap for forlag eller andre ledd i bokbransjen.

Utvalget vil peke på:

Vurderingsgrunnlaget ved erverv i mediebedrifter etter ervervsloven bør være de samme som de lovbestemmelser utvalget har foreslått for presse og kringkasting.

Ukepressen

Eierskapet i ukepressen er sterkt konsentrert, ved at de to største aktørene har 77 prosent av markedet. Utvalget mener dette kan ha betenkelige sider, men ut fra et ytringsfrihetsperspektiv ser utvalget ikke noe grunnlag for å regulere eierskapet. Utvalget begrunner dette hovedsakelig ut fra to forhold.

For det første har det skjedd en oppblomstring av nye blader og tidsskrifter, også uavhengig av de største aktørene. Disse er mer spesialiserte enn de tradisjonelle ukebladene, som utgjør mesteparten av markedsandelene til de største aktørene. For det andre er ukepressen mer preget av å være underholdning enn av å være det utvalget har definert som meningsbærende. Dette taler imot en regulering av hensyn til ytringsfriheten.

Ut fra et konkurransehensyn mener utvalget det er grunn til å følge konsentrasjonsutviklingen innen ukepressen, både blant selve forlagene og innen distribusjon. Dette hensynet ivaretas av konkurransemyndighetene.

Film, kino og video

Utvalget foreslår ingen regler som begrenser eierskap innen film og kino. Dette begrunnes først og fremst ut fra det sterke offentlige engasjementet i disse bransjene. En videreføring av eksisterende stimuleringstiltak vil bidra til å opprettholde et allsidig tilbud.

Utvalget vil også peke på den positive effekten dagens konsesjonsordning for kinodrift har, og vil understreke behovet for at denne ordningen opprettholdes.

Utvalget har ikke foretatt en inngående vurdering av videobransjen.

Krysseierskap mellom dagspresse, radio og fjernsyn – nasjonalt nivå

Siden utvalget foreslår å regulere dominansen innen media fordi disse mediegruppene er meningsbærende, følger det på mange måter logisk at det er en og samme aktørs samlede innflytelse innen kretsen av meningsbærende media som bør få en øvre grense. Dette tilsier at krysseierskap mellom dagspresse, radio og fjernsyn blir regulert.

Prinsipiell betraktning

Spørsmålet om regulering av krysseierskap reiser imidlertid særdeles vanskelige avveiningsproblemer. Ettersom en eier med sterke eierposisjoner i et medium blir vesentlig sterkere med tilsvarende posisjoner også i andre medier, burde krysseierskapet prinsipielt sett reguleres slik at aktørens totale medieengasjement ikke medførte urimelig høy grad av kontroll med markedet.

Regulering av krysseierskap vil imidlertid ha konsekvenser som vil være direkte i strid med målsettinger utvalget har lagt til grunn i sitt arbeid.

Behovet for kapital

Etablering av ordninger som bidrar til å sikre kapitaltilgangen til norske medier, og som samtidig gir norske medieaktører nødvendig handlefrihet, har stått sentralt for utvalget. I en tid med rask teknologisk utvikling, der ytringsformene og publikums medievaner er i stadig endring, framstår det som en sentral oppgave å etablere ordninger som setter de norske aktørene i stand til å møte nye utfordringer. Omstillingsevne har de siste årene vært en forutsetning for at aktører skal kunne møte konkurransen i markedet. For utvalget har det vært viktig å bidra til at medieselskapenes

endringsberedskap styrkes for at de bedre skal være i stand til å møte nye utfordringer.

Dagens struktur

For det andre vil denne typen regulering med dagens eierskapsstruktur medføre at etablerte posisjoner for norske aktører ville måtte reduseres fra dagens nivå. Norske aktører med lange tradisjoner innen mediebransjen ville måtte redusere sine engasjement innen flere mediegrupper, mens utenlandske aktører som konsentrerer sin virksomhet innen en medietype ville kunne befeste sin posisjon i markedet på bekostning av norske aktører. Slike konsekvenser kan i følge den kartlegging utvalget har fått utført være aktuelle innen flere bransjer. Skulle man unngå dette, måtte man i utgangspunktet legge eierreguleringsgrensene så høyt at krysseierskapsbestemmelsene ikke medførte at noen eierandeler på dagens nivå, det vil si rundt 1/3 av det samlede eierskap i en mediesektor, måtte avhendes.

Et **flertall av utvalgets medlemmer (alle unntatt Bendiktsen)** er kommet til at man bør avstå fra slike bestemmelser. Veid opp i mot det en ville oppnå ved krysseierskapsbestemmelser, mener dette flertallet at konsekvensene slike bestemmelser ville kunne få for norske aktører ikke er ønskelig. Flertallet har i særlig grad vektlagt at norske aktører i større grad enn utenlandske vil føle en nærhet til norsk samfunns- og kulturliv, noe man mener er viktig for at de overordnede målsettingene for mediepolitikken skal kunne innfris.

Flertallet vil også peke på at lovfesting av begrensning i den enkelte mediegruppe og opprettholdelse av konsesjonsregler innen kringkasting i seg selv vil kunne virke som sperrer for krysseierskap. Flertallets forslag til eierbegrensning innen kringkasting medfører at en enkelt aktør ikke kan eie over en tredel av andelene i et kringkastingsselskap. Lovfesting av redaksjonell frihet og innsyn i eierforhold vil være med på å forebygge og dempe eventuelle uheldige utslag av krysseierskap.

** **Utvalgets medlem Bendiktsen** har følgende forslag:

Kontrollerer en aktør mer enn 30 prosent innen dagspresse, radio eller fjernsyn, kan samme aktør ikke samtidig kontrollere mer enn 20 prosent i de øvrige gruppene.

Norge har svært høy eierkonsentrasjon i mediene sammenlignet med mange land i Europa. Om situasjonen i Europa heter det blant annet i Stortingsmelding nr. 32, Media i tida:

> «Sjølv om reglane om krysseierskap varierer ein god del frå land til land, er det ei vanlig haldning at ein medieeigar som kontrollerer meir enn 25 prosent av marknaden innanfor eitt medium, ikkje bør ekspandere ukontrollert innanfor andre mediegrupper.»

Utvalgets eget materiale slår fast at en rekke land har til dels svært strenge regler for krysseierskap, også der man ikke har generelle eierbegrensningsregler. Hensikten bak slike forslag er blant annet ønsket om å unngå at for stor mediemakt samles på få hender, med fare for misbruk, innholdsmonopolisering og ensretting av medietilbudet.

Utvalget har valgt å foreslå generelle reguleringer innen det man har kalt meningsbærende medier, blant annet ut fra hensynet til samfunnsgoder som ytringsfrihet, mediemangfold og ønsket om en spredning av makt i markedet. For dette medlem forekommer det da helt ulogisk ikke å regulere en enkelt aktørs samlede innflytelse innenfor kretsen av meningsbærende medier. Hensynet til at reguleringer på dette nivå vil ramme allerede etablerte posisjoner i markedet, kan ikke veie tyngre enn de ovennevnte samfunnsgoder som en slik regulering vil ivareta.

Aktørene har til dels vært svært aktive for å sikre sine posisjoner etter at det ble klart at et utvalg ville bli nedsatt for å se på eierforholdene i mediene, og det kan ikke etter dette medlems oppfatning forventes at utvalget kun skal foreslå tiltak som opprettholder dagens situasjon eller forslag som til og med gir rom for ytterligere konsentrasjon.

I den grad det i framtida ikke vil være mulig å innføre eierbegrensningsregler bare myntet på utlendinger, er det dessuten viktig å være oppmerksom på at jo større enhetene er, dess mer attraktiv vil de være for oppkjøp utenfra.

Ut fra dette, og hensynet til de ovennevnte samfunnsgoder, vil det derfor være ekstra påkrevet å regulere krysseierskap, hvis maksimal eierandel i den enkelte gruppe ikke settes lavt nok.

Konsekvenser:

Ut fra dagens situasjon vil en slik regel ramme Schibsted, som eier over 30 prosent i det nasjonale avisopplaget og over 30 prosent i TV2. Medieaksjer er for tiden svært attraktive, og Schibsted et attraktivt selskap på mediesektoren. Gitt en rimelig tid å selge seg ned, burde det derfor ikke by på tap å måtte selge.**

Krysseierskap mellom media og andre sektorer

Utvalget har vurdert å foreslå eierskapsbegrensninger av flere former for krysseierskap:

– Krysseierskap mellom media og reklameselskaper.
– Krysseierskap mellom media og distribusjonsselskaper.
– Krysseierskap mellom media og andre næringsselskaper.

Utvalget har valgt ikke å foreslå eierbegrensninger av disse formene for krysseierskap. Begrunnelsen for dette er i første rekke at de andre forslagene om begrensning av eierskap innen dagspresse, radio og fjernsyn også er tilstrekkelige til å motvirke eventuelle uheldige utslag av slike krysseierskap. I tillegg vil utvalgets forslag om en lovfesting av redaksjonell frihet og innsyn i eierskap også forebygge slike utslag. Et annet moment er at det vil være problemer knyttet til det å finne klare kriterier for hvordan en slik regulering skulle kunne håndteres i praksis.

Utvalget ser imidlertid at det er argumenter som taler for en regulering.

Krysseierskap mellom media og andre næringssektorer generelt kan åpne for at aktører misbruker sine posisjoner til å ivareta sine egne økonomiske interesser. Denne problemstillingen kan blant annet være knyttet til steder hvor for eksempel sentrale bedrifter eier lokale medier. Utvalget ser at det i slike tilfeller *kan* være en fare for uheldige utslag, men tilgangen på alternative medier er rimelig bra de fleste steder, og de vil kunne virke forebyggende.

Kontroll med distribusjon

Utvalget har drøftet ulike muligheter for å sikre at trykte skrifter og elektroniske sendinger ikke blir avvist av distribusjonsselskaper. Utvalget viser i den forbindelse til *"Distribusjon"* i kapittel 9.18, hvor forhold omkring distribusjon er drøftet. Utvalget vil i denne sammenheng særlig peke på at distribusjonsselskap som opptrer slik at enkelte aktører i praksis ikke får tilgang til distribusjon kan rammes av den generelle inngrepshjemmel i konkurranselovens § 3-10, som blant annet kan benyttes mot nektelse av forretningsforbindelser, fordyring av distribusjon m.v.

Kontroll i reklamemarkedet

Utvalget har vurdert om det kan være uheldig med dominerende aktører i reklamemarkedet. Utvalget vil gi uttrykk for at konkurranselovens bestemmelser kan benyttes for å hindre uheldig konsentrasjon i reklamemarkedet.

Frivillige tiltak – stiftelsesordninger

Etter at norske avisaksjer begynte å skifte eiere i begynnelsen av 1980-årene, følte flere aviser behov for å skjerme den redaksjonelle integritet og avisenes vedtektsfestede formål. Flere avisselskaper har innført ordninger som begrenser eiernes innflytelse.

I noen bedrifter har man vedtekter om at selskapets styre skal godkjenne alle aksjekjøp. Andre igjen har en øvre grense for hvor stor andel av selskapets aksjer en eier eller eiergruppering kan stemme for, uavhengig av hvor stor andel av aksjene eieren har. Det kan også i vedtektene være lagt inn spesielle krav, for eksempel 9/10 flertall, for å endre bedriftens formålsparagraf.

I flere aviser er det de siste årene opprettet stiftelser på eiersiden, for eksempel i Dagbladet, Bergens Tidende, Moss Avis, Østlendingen og Asker og Bærums Budstikke. Det som kjennetegner en stiftelse er at den er selveiende og dermed ikke utsatt for endringer i eierforhold, slik som for eksempel i et aksjeselskap. I de ovennevnte eksempler er stiftelsene minoritetseiere.

Rolf Kluge (1994) har i et notat sett nærmere på stiftelsesordningene. Han peker på at stiftelsene har fått et dobbelt formål. De skal ivareta den redaksjonelle målsetting og profil, og de skal gjøre det tryggere i forhold til nye eiere når kapitalbehovet melder seg. Det er gjort ved å la stiftelsen ha vetorett når det gjelder vedtektsendringer av formålsparagrafen og ved at redaktøransettelser ikke er gyldig uten stiftelsens godkjennelse. Ved avskjedigelse av redaktør har stiftelsen ingen slik rett i de konkrete eksemplene.

Selv om det innføres eierregulering av mediene, mener utvalget at ordninger som er nevnt ovenfor kan være viktige supplement til et lovverk når det gjelder å sikre mangfold og redaksjonell uavhengighet.

9.17 TEKNOLOGISKE PERSPEKTIVER

Medieutviklingen de senere årene har vært preget av den store utviklingen innen datateknologi og telekommunikasjoner. Tradisjonelt sett har de viktigste medier hovedsakelig vært presseprodukter. I de fleste land har presseproduktene de senere år tapt terreng i forhold til kringkasting. I Norge har man til nå ikke sett de samme tendenser. I en periode med økt tilbud og bruk av kringkasting, har dagspressens opplag fortsatt vist en positiv utvikling. Norge er i dag det land i verden som har høyest aviskonsum, i det gjennomsnittsnordmannen leser hele 1,9 aviser pr. dag.

I flere av de vestlige land har imidlertid aviskonsumet sunket jevnt de siste tiår, og man opplever nå flere land hvor større deler av befolkningen ikke lenger bruker avis jevnlig. Her har i første rekke fjernsyn overtatt rollen som det viktigste daglige informasjons- og underholdningsmedium.

Multimedia

Den eksplosive utviklingen innen datateknologien åpner nå for uante muligheter til informasjonsbearbeiding og formidling. Man ser at de store multinasjonale medieaktører satser sterkt på å delta på mange medieområder. Det forventes at utviklingen går mot en sammensmelting av mediegrupper. Denne utviklingen gjør at budskap

som tidligere har vært velegnet til formidling gjennom ett medium, etter hvert lett kan formidles gjennom flere forskjellige mediegrupper. Et eksempel på dette er PCer med såkalt multimedia-funksjon, der man kan arbeide med tekst, levende bilder og lyd, og der man via telefonnett/kabelnett interaktivt kan kommunisere globalt med databaser.

Databaseteknologi – aviser

Den teknologiske utviklingen skjer nå så raskt at det er vanskelig å forutse konsekvensene endringer i medievaner vil få for de tradisjonelle medier. Dagens trykte medier tar i økende grad datateknologien i bruk, ikke minst i framstillingsprosessene. Man ser eksempler på at aviser (spesielt i USA) nå tar i bruk databaseteknologien som et ekstra tilbud. Leserne kan eksempelvis via PC koble seg til avisenes databaser for ytterligere fordypning i det stoff som står i avisen. Abonnentene kan også abonnere på avisen kun gjennom databaser, og lesere kan gjennom avisenes databaser langt mer effektivt søke i rubrikkannonsemarkedet. Dette er bare de første eksempler på at dagens tradisjonelle medier forsøker å møte de nye utfordringene medieutviklingen medfører.

Kringkasting

For kringkasting har teknologien gjort det mulig å distribuere et mangfold av kanaler. Økningen av kanaltilbudene gjør at de enkelte fjernsynskanaler vil få en synkende markedsandel etter hvert som publikums valgmuligheter øker.

Interaktivitet

Utviklingen på telekommunikasjonsområdet viser at det ikke er mange årene til husholdningene vil ha muligheter til interaktiv transaksjon med alle tilgjengelige databaser. Dette vil sette dem i stand til å foreta mange former for transaksjoner fra hjemmet; utføre telekjøp (Home Shopping), ha tilgang på video-på-forespørsel, ta inn fjernsynskanaler fra hele verden, kommunisere i nettverk som Internet, få tilgang til informasjon i alle former, betale regninger, kjøpe flybilletter osv. Teknologien vil gjøre alt dette mulig, og kostnadene ved de teknologiske nyskapninger synker stadig.

Vurderinger i EU

Bangemann-gruppens rapport (1994) til Unionsrådet i EU beskriver hovedelementer og tiltak for å utvikle det europeiske informasjonssamfunnet. Gruppen besto hovedsakelig av representanter for kommunikasjon- og dataindustrien i Europa. Hovedkonklusjonen i rapporten er at markedsmekanismene vil fremme veksten av informasjonssamfunnet. Gruppen peker på tiltak som deregulering av markedet for telekommunikasjon, hvor myndighetenes oppgave blir å påse at konkurransen i markedet fungerer. Gruppen peker også på at det audiovisuelle markedet er et satsingsfelt. De anbefaler at det innføres tiltak som hindrer at ulike nasjonale lover om eierskap i media undergraver konkurransen i det indre marked.

Denne teknologiske utviklingen vil kunne få store konsekvenser for utviklingen av dagens medier. Usikkerheten omkring retningen og omfanget av forandringer som kommer vil avhenge av hvordan markedet utvikler seg. Til nå har utviklingen først og fremst vært leverandørstyrt, mens utviklingen i markedet har sakket etter. I en rapport fra Kommisjonen, «New Opportunities for Publishers in the Information Services Market» (1993) er det anslått at i år 2000 vil det kunne være et potensiale

for elektronisk publisering på 8-18 prosent av bokmarkedet, 5-15 prosent av magasinmarkedet og 5-10 prosent av avismarkedet.

Endret konkurransesituasjon

Det store usikkerhetsmomentet for dagens medieaktører vil være om teknologiutviklingen vil medvirke til at det skjer endringer i mediebruken som forrykker dagens inntektsstruktur, noe som vil kunne medføre at mediene må basere seg på andre inntektskilder enn i dag. De vil også møte konkurranse fra nye aktører, særlig fra den elektroniske industrien som har sitt nåværende hovedfelt innen telekommunikasjon eller produksjon av datautstyr. Enkelte har pekt på at det er en tiltakende konkurranse på samme marked mellom den tradisjonelle «innholdsindustrien» og den elektroniske industrien.

Det mangfold av muligheter som den teknologiske utviklingen åpner for, gjør at det i framtida vil oppstå flere kanaler for formidling av ytringer, noe som vil bidra til å sikre ytringsfriheten. I faser av utviklingen vil tilgangen til distribusjon kunne begrense mulighetene for å komme til orde. Det er også tegn på at den teknologiske utviklingen vil gi publikum større frihet til selv å velge form og innhold på de programmer de ønsker å motta – og derved sikre adgangen til å holde seg orientert.

Stimuleringstiltak

Utvalget ønsker ut fra nasjonale kulturelle hensyn at medieselskaper som driver i Norge skal kunne nyttiggjøre seg den nye teknologien og kompetansen som utvikles, samtidig som mulighetene for å føre videre de gode tradisjonene i media sikres. Utvalget mener at det i oppstartingsfasen av nye publiseringsformer kan vurderes å etablere stimuleringstiltak slik at norske medieselskaper kan ta i bruk nye elektroniske presentasjonsformer. Som aktuelle stimuleringstiltak kan nevnes offentlige utviklingskontrakter, direkte produksjonstilskudd, distribusjonstilskudd eller offentlige innkjøp.

Utvalget vil påpeke at den teknologiske utviklingen bør følges nøye. Det vil blant annet kunne oppstå muligheter for nye former for massemedia som kan omgå eksisterende bestemmelser.

Utvalget vil peke på:

Det bør vurderes å etablere stimuleringstiltak som kan bidra til at norske medieselskaper kan ta i bruk nye elektroniske presentasjonsformer.

Den teknologiske utviklingen kan åpne for at eksisterende bestemmelser for medievirksomhter omgås. Utviklingen bør følges nøye.

9.18 DISTRIBUSJON

Effektiv distribusjon er en forutsetning for at publikum skal kunne motta ytringer både av informativ og underholdende art.

Det er derfor viktig at distribusjonsapparater er tilgjengelige og åpne , slik at tilgang til distribusjon ikke blir en diskriminerende og konkurransevridende faktor.

I praksis er det enkelte distribusjonssystem som er basert på samarbeide mellom deltagere som samtidig er medieaktører, og hvor deltagelse i samarbeidet også kan gi dem tilleggsfordeler andre aktører ikke kan få tilgang til (felles markedsføring etc.). Noen distribusjonssamarbeid kan i visse tilfeller være lukket for andre deltagere enn eierne, som over tid kan opparbeide en styrke i markedet som gir dem fordeler framfor de konkurrentene som ikke har adgang. Distribusjonen av trykte pro-

dukter er i prinsippet åpen, ettersom alle står fritt til å etablere distribusjonsopplegg for egne produkter.

Problemstillingen er likevel aktuell i bokbransjen, der man i tillegg til mindre forlag som distribuerer på egen hånd finner to større distributører samt Bokklubbene, og for blad og tidsskrifter, der distribusjonen i praksis er delt på to aktører. En utvikling med sterk vertikal integrasjon fra forlag til detaljist, som i liten grad er åpen for andre enn de deltagende aktørene, kan føre til et mindre allsidig boktilbud.

For elektroniske medier er bildet noe mer komplisert. Mens tilgangen til jordbunden distribusjon av radio og fjernsyn er begrenset grunnet mangel på frekvenser, er tilgangen på satellittdistribusjon av elektroniske sendinger formelt sett åpen. Det kan være knapphet på tilgjengelige kanaler på de mest attraktive satellitter, som er mest anvendelige for publikum, men dette må sies å være av midlertidig karakter.

Utviklingen innen telekommunikasjonsområdet går imidlertid så hurtig, at telefonnett og forskjellige kabelnett om ikke lenge vil gjøre tilbudet på elektronisk kommunikasjon helt åpent – og til stadig synkende kostnader. Dette vil skje samtidig med at digitaliseringsteknologien vil øke kapasiteten til å distribuere store datamengder, og derved sette publikum i stand til selv å bestemme hva de ønsker å motta fra hele verden.

Spørsmålet har vært reist om det bør etableres særskilte regler eller lovgivning som sikrer at distribusjonsselskap ikke avviser å distribuere trykte skrifter eller sendinger fra virksomheter som må sies å ha et naturlig behov for å benytte deres tjenester, og som ønsker å gjøre det på et etablert kommersielle grunnlag. Utvalget vil peke på at denne problemstillingen – hvis den gjøres generell – berører en lang rekke praktiske og prinsipielle problemer som arter seg ulikt fra felt til felt. Uten å gå i detalj om dette, er utvalget kommet til at det neppe er hensiktsmessig å innføre en generell regel av denne typen som omfatter all distribusjon. Dessuten kan det etter utvalgets mening pekes på at distribusjonsselskap som opptrer slik at enkelte aktører i praksis ikke får tilgang til distribusjon kan rammes av den generelle inngrepshjemmel i konkurranseloven § 3 -10, som blant annet kan benyttes mot nektelse av forretningsforbindelser, fordyring av distribusjon m.v.

«Common-carrier»-prinsipp

Utvalget mener likevel at det er rimelig å legge til grunn at offentlige aktører som har distribusjon som formål, – det vil i praksis i første rekke si Telenor, med underliggende selskaper, bør opptre i henhold til «common-carrier»-prinsippet, der tekniske og praktiske forhold gjør dette mulig. Utvalget mener dette spørsmålet særlig er aktuelt i tilknytning til satellittbasert programoverføring av radio og fjernsyn. Selv om tilgangen til stadig ny satellittkapasitet har vært og antagelig vil være god, er det likevel enkelte problemstillinger knyttet til Telenors engasjement i satellitt-distribusjon som bør påpekes.

Et satellitt-distribusjonssystem består i prinsippet av en eller flere av følgende deler:

- Satellitt, satellitt-transpondere
- Kabelnett (med mottakerutstyr) som formidler sendinger fra mottakerstasjon til abonnenter
- Mottakerutstyr hos abonnenten, inklusive kortleserutstyr o.l.
- Systemer for kundeadministrasjon med tilhørende databaser. Slike system kan også omfatte naturlige tilleggsfunksjoner som for eksempel kundefakturering, kunderettet markedsføring og lignende.
- Opplinktjenester, som sender programsignalene fra produsenten opp til satellitt.

Pr. i dag er nær halvparten av landets husholdninger tilknyttet kabelnett. I tillegg er det en jevn vekst i private parabolanlegg, slik at om lag halvparten av landets befolkning kan ta inn signaler formidlet via satellitt. Så vidt utvalget kan se, er det for tiden god satellittkapasitet. Det er også god kapasitet i kabelnettene, etter hvert som de en rekke steder oppgraderes gjennom å ta i bruk moderne fiberteknologi.

Tilgang til distribusjon av fjernsynssignaler kan likevel være en knapphetsfaktor, både med hensyn til tilgjengelig transponderkapasitet på de «attraktive» satellitter som har de programpakker som det norske publikum er mest opptatt av, og på det antall kanaler de enkelte kabelnett kan formidle.

Utvalget vil påpeke at det her må være viktig at de aktører som styrer utviklingen på distribusjonssiden forpliktes til å sørge for at distribusjonssystemene forblir åpne for alle kanaler som er av interesse for det norske publikum. Det er spesielt viktig å påse at de offentlige teleselskaper – hvis hovedoppgave må være å bidra til at alle brukere så langt mulig får tilgang til hensiktsmessig distribusjon – opptrer helt nøytralt i forhold til de kanaler som skal formidles.

Dette blir enda viktigere når man ser utviklingen videre, hvor knapphetsfaktoren i satellittkapasitet kan gi fordeler til de kanaler som er «inne». Denne fordelen kan ytterligere forsterkes for den/de aktører som i tillegg til å være medieaktør (kanal) også får innflytelse på styringen av de øvrige tjenester i verdiskapningskjeden. Det er her viktig å sørge for at de offentlige selskaper, som for eksempel Telenor, ikke bidrar til en konkurransevridning gjennom å la enkelte aktører oppnå fordeler gjennom samarbeide med de offentlige selskaper. Dette gjelder særlig mulighetene for konkurransemessige fordeler som kan oppnås gjennom innflytelse på utforming og bruk av tilleggstjenester som kortsystemer, kundeadministrasjonssystemer og databaseadministrasjon.

For å bidra til å sikre at dette skjer, mener utvalget at de offentlige teleselskaper, det vil i praksis si Telenor og deres hel- eller deleide datterselskap pålegges en allmenn «common carrier» -forpliktelse. Dette bør også omfatte andre offentlige aktører med for eksempel kabelnett av betydning. De må så langt mulig bidra til at alle aktuelle brukere på kommersielt grunnlag gis adgang til de distribusjonstjenester teleselskapene eier, formidler eller administrerer. Det er viktig at samfunnet kan styre denne utviklingen og hindre at enkeltaktører kan få spesielle fordeler gjennom sin tilknytning til teleselskapene. Her må det vises til Kommisjonens nektelse av etablering av samarbeidet mellom de store medieaktører Bertelsmann, Leo Kirch og Telekom, det statlige tyske telekommunikasjonsselskap, begrunnet i frykt for maktmonopol (jf. *"Sentrale EU-avgjørelser"* i kapittel 7.4.2).

Utvalget ber departementet vurdere faren for tilsvarende maktkonsentrasjoner i Norge, og ser også med bekymring at sendeselskaper gis mulighet for å kontrollere ledd i distribusjonskjeden. Det bør spesielt legges vekt på at de statseide selskapene opptrer nøytralt ut fra kommersielle kriterier, og ikke inngår allianser som favoriserer enkelte aktører.

Utvalget vil peke på:

Det bør innføres en bestemmelse om åpen adgang til distribusjon i selskaper som eies/drives av offentlig aktør.

9.19 UTENLANDSK EIERSKAP

9.19.1 Problemstillinger

Internasjonalt samarbeid, for Norges vedkommende først og fremst gjennom EØS, innebærer blant annet nedbygging av restriksjoner for kapitalbevegelser. Disse end-

ringene i rammevilkår har også åpnet det internasjonale mediemarkedet. Utvalget vil i denne sammenheng vurdere om det er ønskelig, og i tilfelle mulig, å behandle utenlandsk eierskap i media på noen spesiell måte i forhold til eierskap i andre virksomheter.

Utenlandske interesser og kapital kan gi medievirksomheter i Norge en tilgang på ressurser og kunnskap som er ønskelig for å kunne utvikle medietilbudet på linje med utviklingen utenlands. Blant annet er spredt bosetting og et lite språkområde forhold som kan gjøre både produksjon og distribusjon av massemedia kostnadskrevende i forhold til i mange andre land Norge gjerne sammenlignes med. Samtidig er inntjeningspotensialet mindre. Dette sammen med at det er begrenset tilgang på norske aktører og kapital, gjør at utenlandsk eierskap kan gi verdifulle bidrag.

Men utviklingen med lettere muligheter for kapitalbevegelser mellom landene kan også skape problemer i medieområdet. Dette er særlig tilfelle hvis internasjonaliseringen kan gå på bekostning av nasjonale kulturelle hensyn. Dette er en debatt som pågår i de fleste land, ikke minst i EU. Det vises spesielt til den sterke framveksten av internasjonale medieselskaper og den sterke posisjonen som amerikanske audiovisuelle produksjoner har i Europa. Den teknologiske utviklingen bidrar også sterkt til en internasjonalisering innen media, særlig gjelder dette film, kringkasting og andre elektroniske medier. En årsak er de internasjonale stordriftsfordelene som ligger i at en og samme produksjon kan vises for et stort internasjonalt publikum. I mindre språkområder kan man ha problemer med å reise tilstrekkelig risikovillig kapital til slike produksjoner.

Kultur- og vitenskapsdepartementet tok i januar 1989 et initiativ til å nedsette en interdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere behovet for særregler for utenlandske selskapers oppkjøp av norske forlag og mediebedrifter. Gruppen konkluderte i en rapport datert 20. desember 1989 (Kultur- og vitenskapsdepartementet 1989) med at utenlandske oppkjøp av norske aviser og forlag kan innebære en trussel mot det eksisterende pressemønster og gjeldende bokutgivelsespolitikk. Gruppen mente imidlertid at daværende lovgivning, det vil si industrikonsesjonsloven av 1917, inneholdt bestemmelser som ga tilstrekkelig vern mot slike oppkjøp. Disse bestemmelsene i industrikonsesjonsloven er senere opphevet på bakgrunn av EØS-avtalens ikrafttreden.

Utvalget ønsker en kulturutveksling over landegrensene. Det er i seg selv en forutsetning for vekst og utvikling i norsk kultur. At alle skal kunne ta del i den teknologi og kompetanse som utvikles er viktig. Utvalget mener at dette ikke står i noen motsetning til å ivareta nasjonale kulturelle hensyn. Det krever imidlertid at man legger forholdene til rette for at man *samtidig* kan sikre mulighetene til å føre videre de gode tradisjoner i media, og sikre et selvstendig formet medietilbud på eget språk. Over tid vil det være avgjørende for å bevare norsk kulturell identitet.

Det er rimelig å anta at nasjonale eiere har et nærmere forhold til og er mer lydhør overfor det å ivareta norsk hensyn. En betydelig del av medietilbudet til det norske markedet bør av slike grunner være eid av norske aktører. Dette er også nødvendig for å sikre en kontinuitet i tradisjonen med god presseskikk og redaksjonell uavhengighet. Utvalget mener at et mangfold i eierskap også vil bidra til et mangfold i medietilbudet.

For å sikre at norske aktører er med i utviklingen bør man anvende stimuleringstiltak, slik det er flere av i dag. Samtidig bør man sikre seg at ingen aktør, uansett nasjonal opprinnelse, blir for dominerende i et marked. Utvalget har vektlagt dette i sin begrunnelse for forslagene om eierbegrensninger.

Utvalget mener at Norge har en god tradisjon for redaksjonell uavhengighet i media og dette bør det bygges videre på, også når nye medier og aktører kommer inn i bildet. Utvalget utelukker ikke at utenlandsk eierskap *kan* forrykke de norske

journalistiske tradisjoner og i verste fall innføre en ny kultur for samhandling mellom eier og redaksjon, som ikke er ønskelig. Ut fra dette mener utvalget at det er viktig å sikre at den redaksjonelle uavhengigheten kan stå like sterkt også ved et utenlandsk eierskap.

Et spørsmål kan være om det herved bør stilles krav om at sentrale allmennkringkastere skal ha norsk redaktør som er bosatt i Norge. EØS-avtalens artikkel 28 inneholder imidlertid en generell begrensning mot diskriminering av arbeidstakere fra EØS-området som må vurderes i denne forbindelse. Slik utvalget ser det, må et unntak fra dette ikke-diskrimineringsprinsippet eventuelt begrunnes ut i fra hensynet til den offentlige orden, sikkerhet og folkehelse jf. artikkel 28 tredje ledd. Viktig i en slik forbindelse vil være å påpeke at norske allmennkringkastere har en forpliktelse og et særlig ansvar til raskt å kunne formidle nyheter av vesentlig betydning og at dette krever en særlig grad av tilgjengelighet. Blant annet denne forpliktelsen av beredskapsmessig karakter som krever en særlig grad av tilgjengelighet og begrunner krav om nærvær og bosted, bør også vurderes å gjøres gjeldende for andre sentrale ledere som for eksempel aktualitetssjefen.

Utvalget vil nøye seg med å peke på problemstillingen, og antar at forholdet blir vurdert nærmere.

Utvalget vil peke på:

Det bør vurderes å stille krav til at sentrale allmennkringkastere skal ha norsk redaktør bosatt i Norge.

9.19.2 Forholdet til folkerettslige avtaler

GATT

Utvalget har på bakgrunn av den korte tiden som er gått siden GATT-avtalen og herunder GATS (Generalavtalen for handel med tjenester) ble vedtatt, ikke inngående vurdert forholdet til GATS-avtalen. GATS-avtalen beskrives forøvrig i St.prp. nr. 65 (1993-94) Om resultat av Uruguay-runden (1986-1993) og opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon.

GATT-avtalen setter visse begrensninger på hvordan man kan regulere innslaget av kapital også fra land utenfor EØS. I Uruguay-runden ble det ikke oppnådd enighet om audiovisuelle tjenester. Dette innebærer at Norge kan opprettholde og fritt endre de restriksjoner og støtteformer som eksisterer i dag. I tillegg er det gjort unntak fra bestevilkårsprinsippet slik at samarbeid og preferanser over landegrensene kan opprettholdes. Av dette følger at det nordiske film og TV fond kan videreføres (St.prp. nr. 65 (1993-94)).

EØS

EØS-avtalen bygger på de samme grunnprinsippene som gjelder for Romatraktaten med hensyn til fri bevegelse av varer, kapital, personer og tjenester (artikkel 1). Det samme gjelder etableringsadgangen innen EØS-området for personer og selskaper (artikkel 31). Det skal heller ikke være noen restriksjoner på overføring av kapital eller forskjellsbehandling mellom partene når det gjelder kapitalbevegelser (artikkel 40).

EØS-avtalen slår videre fast at enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet skal være forbudt i og mellom landene (artikkel 4). Spesielt er det presisert at alle EØS-borgere skal ha samme behandling som landets egne statsborgere med hensyn til adgangen til å plassere kapital i selskaper (artikkel 124).

EØS-avtalens artikkel 4 retter seg mot partene i EØS-avtalen, og innebærer at Norge ikke kan vedta diskriminerende lover eller forskrifter. Videre kan norske myndigheter ikke fastsette diskriminerende vilkår eller praktisere regelverket på en diskriminerende måte innenfor avtalens virkeområde som også omfatter telekommunikasjon og media.

Etter EØS-avtalens ikrafttredelse og etter utløpet av overgangsperioden skal norsk konsesjonslovverk som er aktuelt overfor mediesektoren være harmonisert med ovennevnte bestemmelser i EØS-avtalen.

Flere land innenfor EØS har hatt regler som har begrenset utenlandske oppkjøp og investeringer i nasjonale medier. De senere år er dette endret, og de fleste av landene har brakt sine regelverk på dette området i samsvar med Kommisjonens syn, som forbyr diskriminerende regler. Ofte har disse landene åpnet for investeringer fra andre EU-land, men ikke fra tredjeland. Flere andre land som inntil nylig har hatt begrensninger i adgangen til utenlandske eierskap i kringkastingsforetak, er i ferd med å foreta lovrevisjoner. Kommisjonen ser ingen sammenheng mellom mangfold i media og nasjonaliteten til eierne. Etter Kommisjonens oppfatning kan økt sirkulasjon av kapital i mediebedrifter mellom medlemsstatene bidra til å øke mangfoldet av eierskap og innhold i media. Denne holdning må sees i sammenheng med et uttalt ønske fra Kommisjonen om større utveksling av kulturelle verk og prestasjoner mellom de europeiske land. Enkelte lands myndigheter og enkelte aktører har imidlertid hatt avvikende oppfatninger av dette.

Kulturdepartementet har meddelt utvalget i brev av 10. februar 1995 at departementet har fått opplysninger fra Utenriksdepartementet om at ingen land nå har opprettholdt diskriminerende bestemmelser når det gjelder eierskap i kringkastingsselskap i forhold til EØS-området. Departementet skriver i brevet:

> «På denne bakgrunn er det departementets oppfatning at de diskriminerende begrensninger som i dag gjelder utenlandsk eierskap i TV2 og P4 må oppheves i alle fall forsåvidt gjelder EØS-området, som en konsekvens av norske forpliktelser etter EØS-avtalen.»

Den enkelte aksjonærs nasjonalitet vil kun i mindre grad ha betydning for medievirksomheter som er underlagt konsesjonsbehandling, fordi myndighetene vil ha anledning til å fastsette vilkår for driften. Utvalgets gjennomgang av problemstillinger tilknyttet utenlandsk eierskap i *"Problemstillinger"* i kapittel 9.19.1 gir forøvrig heller ikke konklusjoner som retter seg mot en regulering av utenlandsk eierskap i det enkelte medieselskap.

Utvalget har uansett ovennevnte lagt til grunn at EØS-avtalens ikke-diskrimineringsprinsipp (art. 4) binder norske myndigheter til ikke å forskjellsbehandle på bakgrunn av nasjonalitet verken i lov, vilkår eller ved praktisering av regelverket innenfor mediesektoren.

EØS-avtalens virkning på private rettssubjekter

Utvalget konstaterer at selv om EØS-avtalen i utgangspunktet forbyr enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, har det blitt reist tvil om private rettssubjekter omfattes av EØS-avtalens diskrimineringsforbud.

Spørsmålet er særlig relevant for adgangen til å opprettholde eller innføre diskriminerende omsetningsbegrensninger i de enkelte selskapers vedtekter. Utvalget ser at dette i visse situasjoner kunne være ønskelig.

I denne forbindelse er Justisdepartementets (Lovavdelingens) uttalelse av 11. oktober 1994 sentral. Etter en gjennomgang av forskjellige rettskilder konkluderer departementet med:

> «Det er etter dette ikke mulig å si sikkert om EØS-avtalens diskriminerings-forbud rammer vedtektsfestede begrensninger i omsetteligheten av selskapsandeler».

Det må konstateres at ovennevnte standpunkt avviker fra det syn som myndighetene tidligere har tilkjennegitt på dette området. Det vises i denne forbindelse til Nærings- og energidepartementets brev til Oslo Børs av 23. desember 1993 hvor det legges til grunn at vedtektsbestemte begrensninger av utenlands eierandel kun kan opprettholdes frem til 1. januar 1995.

Det kan også vises til NOU 1992:29 Lov om aksjeselskaper, hvor det på side 96 heter:

> «Etter det gruppen kan forstå vil imidlertid EØS-avtalen også utelukke at selskapene praktiserer en samtykkebestemmelse på en slik måte at borgere i andre EØS-land diskrimineres. Det vises her til Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen EF-rett s. 54 note 3.»

Også den svenske aksjelovutredningen SOU 1992:36 jf. *"Den norske mediepolitikken"* i kap. 3.1., konkluderer for øvrig med at diskriminerende omsetningsbegrensninger i selskapsvedtekter er i strid med Romatraktatens art. 7 (som tilsvarte art. 4 i EØS-avtalen).

På den annen side kan det hevdes at prinsippet om kontraktsfrihet tilsier at diskrimineringsforbudet ikke kan gjøres gjeldende i ethvert privat anliggende. Det er imidlertid et faktum at et generelt standpunkt om å godta diskriminerende vedtekter, vil kunne innebære et vesentlig hinder for fri kapitalbevegelse, jf. EØS-avtalens art. 40, og derved vanskeliggjøre EØS-avtalens intensjon.

Spørsmålet om diskriminerende omsetningsbegrensninger står videre i en særstilling i de børsnoterte selskaper. Det følger av Børsforskriftens § 2-3 jf. § 23-8 at børsnoterte aksjer i prinsippet skal være fritt omsettelige, samt at foretak med børsnoterte verdipapirer skal likebehandle innehavere av selskapets verdipapir, jf. også Rdir. 79/279/EØF.

I praksis har særlig omsetningsbegrensninger som har vært konsesjonsrettslig begrunnet blitt tillatt, jf. også NOU 1992:29 side 96. Utvalgets tidligere gjennomgang av EØS-regelverket, har vist at Norge ikke kan opprettholde en diskriminerende praktisering av kringkastingsregelverket. Det vises også til at Kulturdepartementet er av den oppfatning at de diskriminerende eierbegrensningsvilkår i TV2 og P4s konsesjoner må oppheves. Prinsippet om fri omsettelighet må derved innebære at medieselskaper ikke kan opprettholde diskriminerende omsetningsbegrensninger begrunnet i slike særlige konsesjonsrettslige forhold. Som nevnt har det imidlertid vært reist tvil om hvorvidt dette også innebærer at private selskaper kan diskriminere i sine vedtekter, jf. Lovavdelingens uttalelse av 11. oktober 1994.

KAPITTEL 10

Medielov

10.1 BEHOV FOR EN NY LOV

Utvalget foreslår:
Det bør innføres en medielov som skal sikre ytringsfriheten, den redaksjonelle friheten og et allsidig medietilbud.

Utvalget har fremmet forslag om å lovfeste redaksjonell frihet, innsyn i eierforhold i media og regler som setter grenser for hvor dominerende posisjon en aktør kan inneha i mediemarkedet, samt i det enkelte kringkastingsselskap.

Utvalget kan vanskelig se at eksisterende lover kan ivareta bestemmelser med en slik begrunnelse og formål.

Spørsmålet om forslagene bør gjennomføres i en ny lov eller ved eventuell inkorporering i eksisterende lovgivning må knyttes opp til tradisjonelle vurderinger av hva som gir en hensiktsmessig lovstruktur.

Et utgangspunkt for vurderingen i forhold til lovstrukturen vil være hvilket tema eller emne en ønsker å sortere etter. I denne forbindelse vil det være relevant å undersøke om det finnes en inndelingssystematikk fra før, og hvor eventuelle nye regler kan innordnes. Videre kan det være hensiktsmessig å se på hvem som vil være lovens målgruppe.

Når det gjelder de generelle lovtekniske vurderinger, antar eierskapsutvalget at de synspunkter som legges til grunn i NOU 1992:32 «Bedre struktur i lovverket» er retningsgivende. I denne utredningen tas det til orde for at en *sektororientert* tilnærming til lovstrukturen gir det beste utgangspunkt for å skape et helhetlig og oversiktlig regelverk. Samling av normene innenfor en sektor antas å gjøre det lettere å se alle relevante forhold i sammenheng når man skal løse et problem som oppstår innenfor sektoren. I tillegg vil en i større grad sikre klarhet i målsettingene, enhetlig språkbruk og et samstemt sanksjonsystem.

På bakgrunn av at de forslag som utvalget har fremmet til dels er sektorovergripende (lovfesting av redaktørinstituttet og rett til innsyn i eierforhold), og også innebærer regulering innenfor tidligere uregulerte områder (presse) mener utvalget at ovennevnte prinsipper tilsier at det foreslås fremmet en ny medielov i overensstemmelse med de retningslinjer som er skissert i utvalgets rapport.

I tillegg til lovstrukturelle betraktninger vil det også være relevant å vurdere den signaleffekt som en eventuell ny medielov vil gi. Utvalget legger i denne forbindelse til grunn at det må antas at en særlov om media vil skape økt oppmerksomhet om problemstillinger tilknyttet eierskap og ytringsfrihet m.v., og således fungere som en selvstendig bidragsyter til samfunnsdebatten. Dette kan i seg selv være et argument for en egen lov. I tillegg vil forslag som krever inngrep i eksisterende eierposisjoner kreve hjemmel i lov.

Det fremgår for øvrig av utvalgets sammensetning, mandat og sekretariat at et lovforslag ikke forventes utarbeidet. Utvalget vil imidlertid nedenfor gi en skisse over hvilke forhold som synes særlig relevant å regulere i lovs form.

10.2 INNLEDENDE BESTEMMELSER

Lovens formål

Utvalget foreslår følgende formålsbestemmelse for loven:

> Lovens formål er å sikre ytringsfrihet, redaksjonell frihet i massemedia og et allsidig medietilbud.

Utvalget har vurdert hvordan forvaltningen av en medielov bør være og kommet til at med et overordnet formål som skal sikre ytringsfrihet og kultur bør loven legges til Kulturdepartementet eller et organ som er underlagt dette departementets instruksjonsmyndighet.

Lovens virkeområde

Når det gjelder forslagene om en lovfesting av redaksjonell frihet og innsyn i eierforhold bør loven omfatte alle virksomheter innen massemedia. Utvalget har valgt å begrense forslagene om eierbegrensning til meningsbærende medier som dagspresse, fjernsyn og radio.

Forholdet til annen lovgivning

Utvalget foreslår at dagens kringkastingslov inkorporeres i en ny medielov etter en vurdering av om mindre sentrale bestemmelser kan overføres til forskrifter. I tillegg kan det vurderes om de tekniske bestemmelsene vedrørende kringkasting kan overføres til annet lovverk, jf. også NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket side 227. Straffelovens paragrafer om redaktøransvar og ytringsfrihet bør også inkorporeres i medieloven. Formålet må være å samle gjeldende lovbestemmelser som omhandler redaksjonell frihet og eierregulering innen media.

Utvalget vil også peke på at forholdene til blant annet Grunnloven, film- og videogramloven, åndverksloven, fotoloven og konkurranseloven må avklares før et endelig lovforslag kan utarbeides. Utvalget viser for øvrig til den lovoversikt som Joachim Benno (1994) har gitt i sin bok om ytringsfrihet. Utvalget har ikke hatt kapasitet til å foreta en bred vurdering av dette.

10.3 REDAKSJONELL FRIHET

Utvalget viser til forslaget om å lovfeste et prinsipp om redaksjonell frihet, kombinert med et redaksjonelt ansvar og vern i alle medievirksomheter, se *"En lovfesting av redaksjonell frihet"* i kapittel 9.12. Utvalget viser også til *"Problemstillinger"* i kapittel 9.19.1, hvor det pekes på at det bør vurderes å stille krav om at redaktøren i sentrale allmennkringkastere må være norsk og bosatt i Norge.

Utvalget foreslår at lovfestingen bygger på følgende prinsipper:

- Alle medievirksomheter innen dagspresse, ukepresse, tidsskrifter, fagpresse, forlag og kringkasting skal ha en redaktør som er ansvarlig for innholdet i mediet.
- Det skal være en avtale mellom eier og redaktør der partene forplikter seg til å følge Redaktørplakaten.

10.4 INNSYN I EIERFORHOLD

Utvalget viser til forslaget i *"Et lovbestemt innsyn i eierforhold"* i kapittel 9.13 om at det lovfestes en plikt for alle medievirksomheter om å offentliggjøre eierforholdene i egen virksomhet, samt å kunngjøre når enkeltaktører passerer visse grenser for eierandel i virksomheten (flagging).

Alle medievirksomheter som har en redaktør skal aktivt informere om sine eierforhold. Informasjonen bør omfatte følgende krav:

- Det skal kontinuerlig offentliggjøres i eget medium hvem som eier medievirk-

somheten. Offentliggjøringen må tilpasses mediets karakter slik at for eksempel aviser, ukeblad og tidsskrifter har en fast rubrikk i hver utgave, bøker kan ha opplysninger på kolofonsiden, mens kringkasting har en rulletekst eller annen kunngjøring en gang i døgnet.

– Offentliggjøringen skal minimum omfatte de fem største aksjonærene i virksomheten.
– Det skal skje en offentliggjøring (flagging) når en aktør får kontroll over henholdsvis 10, 25, 50 og 75 prosent av aksjene eller andelene i virksomheten. Offentliggjøringen skal skje når endelig avtale har funnet sted.
– Alle medievirksomheter skal på oppfordring gi en fullstendig oversikt over virksomhetens eiere til de som ønsker det. Alle medievirksomheter som er tilknyttet et konsern (jf. aksje- eller selskapslovens definisjon), skal i tillegg kunne gi en oversikt over hvilke andre medievirksomheter som også er tilknyttet konsernet. Informasjon om at slike oversikter er tilgjengelige, skal gis sammen med den kontinuerlige offentliggjøringen av eierforholdene i eget medium.

10.5 PLIKTIG MELDING AV EIERFORHOLD

For at forvaltningen av loven skal fungere og være effektiv er det nødvendig å pålegge medievirksomhetene å melde fra til forvaltningsorganet om eierforholdene i virksomhetene og endringer som skjer.

Meldingene bør bygge på de bestemmelser som utvalget har foreslått med hensyn til innsyn og offentliggjøring av eierskap. Dette vil forenkle arbeidet for selskapene.

Virksomhetene innen dagspresse, fjernsyn og radio pålegges å melde fra om:

– Hvem som eier medievirksomheten pr. 1. januar. Meldingen skal inneholde en oversikt over alle aksjonærer og andelshavere og hvor store eierandeler disse har. Medievirksomheter som er tilknyttet et konsern (jf. aksjelovens definisjon) skal melde fra hvilke andre medievirksomheter som også er tilknyttet konsernet. Meldingen skal være sendt innen utgangen av januar.
– Det skal fortløpende, dog senest innen 7 dager, sendes en melding (flagging) når en aktør får kontroll over henholdsvis 10, 25, 50 og 75 prosent av aksjene eller andelene i virksomheten.
– Alle medievirksomheter skal på oppfordring gi en fullstendig oversikt over virksomhetens eiere til forvaltningsorganet. Oversikten skal ikke være eldre enn 3 måneder.

10.6 BEGRENSNING AV EIERSKAP I MEDIA

Dagspresse

Det settes en øvre grense på 30 prosent av et gjennomsnittlig nasjonalt dagsopplag. Ingen kan ved erverv eller nyetablering av avisvirksomheter overskride denne grensen. I virksomheter hvor en aktør eier over 50 prosent av aksjekapitalen legges det totale opplaget til grunn. De avisvirksomheter som blir definert til å regnes med i en aktør, skal regnes inn med hele sitt siste godkjente opplagstall på årsbasis. Forholdsvise andeler av avisopplaget regnes inn for tilknyttede selskaper. Selskaper hvor aktøren har mindre enn 20 prosent av aksjekapitalen regnes ikke med.

Det nasjonale markedet for dagspressen defineres som NALs totalopplag for hverdager.

(Det er to mindretallsforslag, se *"Reguleringsforslag"* i kapittel 9.6.1 og kapittel *"Områder hvor utvalget ikke foreslår begrensninger i eierskap"* i 9.16).

Fjernsyn

En aktør kan eie opp til en tredel av stemmene eller aksjekapitalen i et riksdekkende fjernsynsselskap. Norske fjernsynsselskap med konsesjon bør kunne heleie en tilleggskanal.

(Det er ett mindretallsforslag, se *"Reguleringsforslag"* i kapittel 9.8.1).

Radio

En aktør kan eie opp til en tredel av stemmene eller aksjekapitalen i et riksdekkende radioselskap.

Nærkringkasting

Ingen enkelt aktør kan kontrollere mer enn 30 prosent av det totale nærkringkastingsmarkedet på nasjonalt plan, for henholdsvis lokalfjernsyn og nærradio, målt i lytter- eller seerpotensial.

Ingen enkelt aktør kan disponere mer enn en frekvens i et konsesjonsområde.

En avis kan ikke ha bestemmende innflytelse i mer enn ett av de lokale kringkastingsmedia, der det bare finnes en frekvens tilgjengelig for henholdsvis lokalfjernsyn og nærradio.

(Det er ett mindretallsforslag, se *"Reguleringsforslag"* i kapittel 9.10.1).

Krysseierskap mellom dominerende aktører innen dagspressen

En aktør som eier aviser som til sammen har mer enn 10 prosent av det nasjonale avisopplaget på hverdager kan ikke ha eierandeler i morselskapet til en annen aktør som eier aviser som til sammen har mer enn 10 prosent av det nasjonale avisopplaget. Slike aktører kan heller ikke være representert i styrende organer i de øvrige aktørenes morselskaper. (Det er ett mindretallsforslag, se *"Regulering av krysseierskap mellom dominerende medieaktører i dagspressen"* i kapittel 9.11). (Se også mindretallsforslag om krysseierskap *"Områder hvor utvalget ikke foreslår begrensninger i eierskap"* i kapittel 9.16).

10.7 ANDRE FORMER FOR KONTROLL OG INNFLYTELSE I MEDIA

Utvalget har vurdert om det kan være aktuelt med begrensninger i andre former for kontroll og innflytelse i media enn formelt eierskap. Utvalget har ikke tatt stilling til om eller i hvilken grad slike forhold bør inngå i begrensninger av hvor store andeler en aktør kan kontrollere. Det vises til Eivind Smiths påpeking av at forbud mot visse former for konsentrasjon må utformes slik at ulike kanaler for mulig innflytelse blir mest mulig likestilt (se *"Kan eierbegrensning komme i konflikt med prinsippet om ytringsfrihet?"* i kapittel 9.3 og vedlegg 6). Utvalget viser også til et notat som advokat Gudmund Knudsen har skrevet for utvalget om «Konsentrasjon av innflytelse gjennom annet enn formelle eierposisjoner» (Knudsen 1994). Notatet er gjengitt i vedlegg 5. Dette kan være et grunnlag for vurderinger i forbindelse med utarbeidelse av endelig lovtekst. Det vises også til et notat om konsolideringsbestemmelser som er utarbeidet av utvalgets medlem Mona Søyland (vedlegg 2)

10.8 SANKSJONER

Utvalget forutsetter at nødvendige og hensiktsmessige former for sanksjoner fastsettes for at lovbestemmelsene skal bli etterlevd og være effektive.

KAPITTEL 11

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har i *"Utvalgets vurderinger og forslag til tiltak"* i kapittel 9 og *"Medielov"* i 10 fremmet forslag om en ny medielov og om økonomiske stimuleringstiltak.

Utvalget anser at de forslag som er fremmet er i overenstemmelse med EØS-avtalen.

Forslagene vil få følgende økonomiske og administrative konsekvenser:

11.1 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER FOR DET OFFENTLIGE

Forslaget om en ny medielov forutsetter et forvaltningsorgan som kan ivareta de bestemmelser som utvalget har foreslått bør inngå i loven. Dette vil få virkninger for både organisatoriske og personalmessige forhold. Utvalget har ikke beregnet nøyaktig hva dette vil innebære da det avhenger av hvilken løsning som velges.

Utvalget har foreslått å opprettholde følgende eksisterende stimuleringstiltak: Pressestøtten, støtteordningene til film- og fjernsynsproduksjoner og ordningen med støtte til nærkringkastingsformål.

Utvalget har også foreslått at noen stimuleringstiltak styrkes: Innkjøpsordningene for litteratur bør utvides til å omfatte faglitterære bøker, medieforskningen og fagutdanningen innen media bør styrkes.

11.2 KONSEKVENSER FOR DEN PRIVATE SEKTOR

Utvalgets forslag vil innebære både økonomiske og administrative konsekvenser for de private aktørene i mediemarkedet.

Når det gjelder konsekvenser av mindretallsforslagene, vises til *"Dagspressen"* i kapitlene 9.6 til 9.16.

Administrative konsekvenser

De administrative følger er for det første knyttet til forslaget om å lovfeste redaksjonell frihet og ansvar. Dette innebærer at det ved ansettelse av ansvarlig redaktør må tas med i ansettelseskontrakten at partene forplikter seg til å følge Redaktørplakaten. Dette er utbredt praksis allerede i dag.

For det andre vil forslaget om offentliggjøring og plikt til å gi melding om medievirksomhetenes eierforhold medføre noe merarbeid og innføring av nye rutiner. Utvalget har i sitt forslag til flaggingsbestemmelser fulgt de samme terskler som gjelder i verdipapirloven. For børsnoterte selskaper skulle merarbeidet være minimalt. Når det gjelder å gi melding om eierforhold vil det her være nær sammenheng mellom dette og det arbeidet som skal utføres i forbindelse med årsrapport for aksjeselskaper, slik at også her har utvalget søkt å minimalisere merarbeidet. Forslagene innebærer at virksomhetene må melde fra til det forvaltningsorgan som skal håndheve loven.

Forslaget om å offentliggjøre virksomhetens eierforhold i eget medium vil innebære en innføring av nye rutiner og behov for å sette av plass eller tid i mediet. Utvalget mener dette kan la seg innarbeide på en enkel måte.

Økonomiske konsekvenser

De direkte positive konsekvensene for privat sektor vil komme av de stimuleringstiltakene utvalget har foreslått.

Utvalget foreslår at pressestøtten bør opprettholdes minst på dagens nivå. Begrunnelsen er å sikre en allsidig avisstruktur. Dette innebærer at man i hovedtrekk beholder dagens fordeling av pressestøtten. Dette vil trygge de økonomiske rammevilkårene for de støtteberettigete avisene.

Overfor bokbransjen foreslår utvalget å utvide de offentlige innkjøpsordningene til å omfatte faglitterære bøker. Utvalget mener dette vil sikre at bredden i boktilbudet blir opprettholdt ved at det vil innebære lavere økonomisk risiko å utgi slike bøker. Forslaget innebærer at det tilføres økte midler til Norsk kulturråd, uten at utvalget har konkretisert dette beløpet.

Utvalget foreslår at dagens støtteordninger til film- og fjernsynsproduksjoner føres videre. Dette gir ikke økte økonomiske uttellinger, men vil trygge dagens økonomiske rammevilkår.

Ordningen med støtte til nærkringkastingsformål foreslår utvalget bør opprettholdes.

Utvalget har foreslått flere lovbestemmelser om begrensninger i eierskap som vil få konsekvenser for private aktører.

Et flertall i utvalget har foreslått at ingen aktør ved erverv eller nyetableringer kan skaffe seg kontroll over mer enn 30 prosent av det nasjonale avisopplaget. Etter utvalgets beregninger har Schibsted i dag 30,96 prosent av markedet. Forslaget innebærer at Schibsted ikke kan foreta erverv eller nyetableringer i avisbransjen. Å måle den økonomiske effekten av forslaget er vanskelig. Andre aktører i bransjen vil fortsatt ha ekspansjonsmuligheter. Forslagsstillerne tar ikke standpunkt til om forslaget skal ha tilbakevirkende kraft, men peker på at det er mulig. Jf. Eivind Smith (1994) om at Grunnlovens § 97 om forbud om tilbakevirkning i seg selv ikke kan antas å stå i veien for inngrep i lovlig etablerte posisjoner for kontroll over trykte media.

Flertallsforslagene om at en aktør kan eie opp til en tredel av stemmene eller aksjekapitalen i et riksdekkende fjernsyns- eller radioselskap, er i tråd med dagens vilkår med hensyn til øvre grense. Utvalget har i sitt forslag en videre definisjon av aktør enn de bestemmelsene som er gitt i konsesjonsvilkårene for TV2 og P4. Endelig fastsettelse av konsolideringsbestemmelser vil avgjøre om for eksempel Tinius Nagell-Erichsens andeler i TV2 konsolideres sammen med Schibsteds andeler.

Utvalgets forslag for riksdekkende fjernsyn vil også omfatte satellittfjernsynsselskaper. Forslaget vil medføre endringer for TV Norge, hvor Broadcast Norge AS har fått konsesjon av Nærings- og energidepartementet (NOE) til å eie 100 prosent av aksjene (NOEs vedtak av 27. oktober 1994). I konsesjonstildelingen ble selskapet gjort oppmerksom på at konsesjonen ikke fritar selskapet fra å innhente nødvendige tillatelser etter andre lover og forskrifter, som for eksempel kringkastingsloven. Flertallets forslag innebærer at Broadcast Norge AS må selge seg ned til under en tredel av aksjene i TVNorge. På bakgrunn av at aksjonærfordelingen i dette selskapet ikke er i tråd med utvalgets syn om behovet for maktbalanse i kringkastingsselskap, vurderer utvalget det som nødvendig at Broadcast Norge selger seg ned. Selskapet ble i konsesjonstildelingen fra NOE gjort oppmerksom på at endringer i eierbestemmelser kunne komme. Utvalget forutsetter at selskapet gis tilstrekkelig tid til å selge seg ned slik at det oppnås markedsverdi på aksjene.

Schibsted har fått en midlertidig konsesjon for drift av en satellittkanal (TV+). Schibsted er i denne sammenheng å betrakte som en aktør slik at TV+ blir 100 prosent eid av samme aktør. Utvalgets forslag innebærer at det må opprettes et nytt selskap som må følge de eierbegrensningsregler som er foreslått.

Øvre grense for eierandeler pr. eier i P4 er 1/3 av aksjene og i overenstemmelse med flertallsforslaget. Andre radioselskaper vil pr. i dag ikke bli omfattet av en fastsettelse av en slik øvre grense.

Utvalgets forslag til endringer i eierreguleringer for nærkringkasting innebærer ingen negative konsekvenser for dagens aktører. Utvalgets forslag innebærer at hovedregelen blir at en aktør kan eie et nærkringkastingsselskap fullt ut, mens hovedregelen i dag er maksimalt 49 prosent av eierandelene.

Utvalgets flertall har foreslått at ingen aktør som eier aviser som til sammen har over 10 prosent av det nasjonale avisopplaget på hverdager kan ha eierandeler i morselskapet til en annen aktør som har over tilsvarende andel av avisopplaget. Orkla kjøpte i desember 1994 1,4 prosent av aksjene i Schibsted. Denne eierandelen er ikke i overensstemmelse med flertallets forslag. Dette innebærer at Orkla må selge sine aksjer i Schibsted. Utvalget forutsetter at selskapet gis tilstrekkelig tid til å selge seg ned slik at det oppnås markedsverdi på aksjene.

Når det gjelder mer generelle næringspolitiske vurderinger av forslagene til eierbegrensningsregler viser utvalget til *"Begrunnelse for begrensning av eierskap i media"* i kapittel 9.4.

Vedlegg I

Litteratur

Offentlige norske dokumenter

Innst. S. nr. 223 (1992-93): Innstilling fra kirke- og undervisningskomitéen om media i tida.

Kultur- og vitenskapsdepartementet (1989): *Utenlandske oppkjøp av forlag og mediebedrifter.* Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe.

Kulturdepartementet (1994): *Kulturområdet og EU.* Rapport.

NOU 1980:36, *Elektroniske massemedier i fremtidens samfunn.*

NOU 1988:2, *Kildevern og offentlighet i rettspleien.*

NOU 1988:36, *Om eierforhold i dagspressen.* Eierstrukturutvalget.

NOU 1992:14, *Mål og midler i pressepolitikken*. Dagspresseutvalget.

NOU 1993:18, *Lovgivning om menneskerettigheter.*

Stortingsforhandlinger, nr. 44, 14-15. juni, sesjonen 1992-93: Media i tida.

St.meld. nr. 32 (1992-93), *Media i tida.* Mediemeldingen.

St.meld. nr. 42 (1993-94), *Kringkasting og dagspresse 1993 m.v.*

St.prp. nr 100 (1991-92), *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992.*

Annen litteratur

Allern, Sigurd (1993): *Kildenes makt.* Pax.

Andenæs, Mads T. og Ingeborg Wilberg (1983): *Grunnloven. Kommentarutgave.* Universitetsforlaget.

Andenæs, Mads T. og Elvik, Halvor (red) (1984): *Stopp pressen!? Om ytringsfrihet og personvern.* Universitetsforlaget.

Andenæs, Mads T. og Erik Tønne Huitfeldt (1989): *«Trykkefrihed bør finde sted».* Norsk Redaktørforening/Universitetsforlaget.

Andreassen, Trond (1991): *Bok-Norge.* Universitetsforlaget. Bangemann (1994): *Europe and the global information society. Recommendations to the European Council.* Rapport fra en gruppe ledet av Martin Bangemann.

Benno, Joachim (1994): *Ytringsfrihet i norsk lovgivning.* Institutt for rettsinformatikk. Universitetet i Oslo. Bok utgitt av Institutt for Journalistikk.

Brekke, Torill, Peter Normann Waage og Bernt Hagtvet (1994): *Nye trusler mot ytringsfriheten i Norden – diagnose og forslag*. Rapport avgitt til Kulturdepartementet. Rapporten er senere bearbeidet og utgitt som *Den farlige ytringsfriheten,* Cappelen 1994.

Brody, E. W. (1990): *Communication tomorrow: new audiences, new technologies, new media*. Praeger, New York.

Cavallin, Jens (1993): *Media concentration and media ownership in the Nordic countries*. Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter 1993:532.

Curran, James, Anthony Smith and Pauline Wingate (1987): *Impacts and influences: esseys on media power in the twentieth century*. Methuen, London.

Dahl, Hans Fredrik (1994): *Mediekonsentrasjon.* Et diskusjonsnotat til Pressutredningen -94, i SOU 1994:145.

Eriksen, Einar (1992): *Journalistikkens tapte ære: om redaksjonell makt og avmakt når det blir mer børs og mindre katedral, mer taktikk og mindre etikk*. Inst. for journalistikk, Fredrikstad.

European Commission (1992): *Pluralism and media concentration in the internal market*.Commission green paper.

European Commission (1993): *New Opportunities for Publishers in the Information Services Market.* EUR 14925 EN.

Graber, Doris A. (1993): *Mass media and American politics*. CQ Press, Washington. Film & Kino nr. 3A 1994. Årboknummer.

Freedom House (1994): *God News and Bad.* Press Freedom Worldwide:1994.

Furevik, Erik (1993): *Mediepolitikk i EF: Kommentarer til pluralisme og mediekonsentrasjon i det indre marked.* BI.

Habberstad Konsulentene AS (1994): *The Competitive Situation for Satellite Distribution of TV and pay-TV channels in the Nordic and European Markets.*

Høst, Sigurd (1993): *Daglig mediebruk – en oppdatert oppdatering*. Møre og Romsdal distriktshøgskole.

Høst, Sigurd (1993): *Avismønster, geografi og kommunestruktur – et forsøk på å forklare hvorfor de norske avisene står så sterkt.* Møre og Romsdal distriktshøgskole.

Høst, Sigurd (1994): *Eierkonsentrasjon i lokalpressen*. IJ-notat 2-1994. Institutt for Journalistikk. Fredrikstad.

Høyer, Rolf og Gro Tønder (1992): *Sentrale eierstrukturer i mediebransjen i Norge i mars 1992 med særlig vekt på nærradiomarkedet*. Handelshøyskolen BI.

Høyer, Rolf (1993): *Konsekvenser for norske aviser av EØS-avtale/EF-medlemskap mhp. eierkonstellasjoner og konsesjonering*. BI.

Høyer, Rolf og Jan Martin Tangeraas (1993): *Regulering av konsentrasjon og krysseierskap i mediemarkedet.* Arbeidsnotat 1993/19. BI.

Høyer, Rolf (1994): *Konsentrasjonsaktører og konsentrasjonsadferd i mediemarkedet 1994.* Arbeidsnotat 1994/27. Medieprosjektet. Handelshøyskolen BI.

Keane, John (1991): *The Media and Democracy.* Polity Press. Cambridge.

Kluge, Rolf (1994): *Stiftelser til styrking av redaktørinstituttet i norske aviser*. Notat fra Institutt for Journalistikk. Fredrikstad.

Knutzen, Thomas (1977): *Hvordan fungerer en stor og dominerende handelsbedrift som Narvesen-Spisevognselskapet, med særlig vekt på den rollen selskapet spiller som distributør og importør av aviser, tidsskrifter og bøker.* Inst. for journalistikk, Oslo.

Kobber, Gerd G (1994): Foredrag Gøteborg 09.05.94. Pressutredningen -94.

Lindh, Knut (1984): *Østenfor VG og vestenfor Blindern – myter om nyheter*. Dreyers Forlag.

Lundby, Knut og Knut-Arne Futsæter (1993): *Flerkanalsamfunnet.* Universitetsforlaget.

Martinussen, Willy (1991): *Sosiologisk analyse.* Universitetsforlaget.

Mathiesen, Thomas (1989): *Makt og medier.* Pax.

Medieprosjektet (1994a): *Nærkringkasting i Norge 1994.* Utredning fra Handelshøyskolen BI.

Medieprosjektet (1994): *En oversikt over eierinteressene til de største medieaktørene i Norge i 1994.* Utredning fra Handelshøyskolen BI på oppdrag fra eierskapsutvalget (trykt som vedlegg).

Neumann, W. Russel (1991): *The Future of the Mass Audience.* Cambridge.

NORDICOM-Sverige (1994): Medienotiser 1/94.

Nordisk ministerråd (1992): *Medieføretagskøp och mediekoncentration.* Nordiske seminar- og arbejdsrapporter 1992:514, København.

Norsk bibliotekforening (1990): *Elektroniske medier, nasjonale nett og bibliotekene*. Utvalgsrapport.

Norsk kulturråd (1994): *Norsk faglitteratur*. En utredning om Norsk kulturråds engasjement for norsk faglitteratur med forslag til opprettelse av nye støtteordninger.

Norsk Presseforbund (1994): *Presseetikk med Vær Varsom-plakaten*. (heftet).

Norske Avisers Landsforening (1994): *Aviskatalogen*.

Petersson, Olof och Ingrid Carlberg (1990): *Makten över tanken: en bok om det svenska massmediesamhallet. (Maktutredningen)*. Carlsson, Stockholm.

Pilati, Antonio (1993): *Media industry in Europe*. John Libbey, London.

Picard, Robert (1989): *Media economics: consepts and issues.* Sage. California.

Reinton, Per Olav (1990): *30-åring skutt i hodet: Pressens frivillige slaveri*. Cappelen.

Risvold, Reidar (1991): *Når internasjonale mediemoguler overtar et lite lands dagspresse: en studie av utviklingen i New Zealand.* Inst. for journalistikk, Fredrikstad.

Ryssdal, Rolv, Erik Stray og Sandnes, Jon (1987): *Avisenes engasjement i nye media.* Avd. for informasjonsforskning.

Rønning, Helge (1994): *Hvilke følger kan eierkonsentrasjon medføre for medienes redaksjonelle innhold?* Notat til eierskapsutvalget (trykt som vedlegg).

Schlesinger, Philip (1991): *Media, State and Nation.* Sage.

Schwebs, Ture og Helge Østbye (1993): *Media i samfunnet*. Samlaget.

Siune, Karen and Wolfgang Truetzschler for the Euromedia Research Group (1992): *Dynamics of media politics: broadcast and electronic media in Western Europe*. Sage, London.

Smith, Eivind (1994): Utredning av 20.05.94 om *Konstitusjonelle sider av lovgivning om eierbegrensning m.v. i media*. Utredet for Kulturdepartementet og utvalget (trykt som vedlegg).

SOU 1994:94, *Dagspressen i 1990-talets medielandskap.* En expertrapport från Pressutredningen -94. Stockholm.

SOU 1994:145: *Ägerkoncentration i dagspressa och radio/TV*. Rapport från Pressutredningen – 94. Stockholm.

Statistisk Sentralbyrå (1993): *Mediebruk 1992*. Rapport 93/13.

Tangeraas, Jan Martin (1992): *Mediemakt og eierforhold i EFs indre marked.* Høgskolesenteret i Rogaland.

Tunstall, Jeremy and Palmer, Michael (1991): *Media Moguls.* Routledge, London.

van Loen, Ad (1992): *International synthesis on the Economic, Political and Legal Aspects of Media Pluralism, Consentration and Competition*. IViR, Amsterdam.

Wolland, Steingrim (1992): *Budbringerens dilemma: om ytringsfrihet, presseetikk og redaktøransvar*. Inst. for journalistikk.

Østbye, Helge (1988): *Mediepolitikk. Skal mediepolitikken styres?* Universitetsforlaget.

Østgaard, Einar (1993): *Aviser og nærradioer 1992*. Tjøme.

Vedlegg II

Notat om konsolideringsbestemmelser

Av eierskapsutvalgets medlem Mona Søyland

Dette notatet er et utkast til diskusjon basert på de elementer som har vært nevnt i utvalgets drøftinger. Konsolideringsbestemmelsen er slik den foreligger omfattende, og det må derfor nøye vurderes om den avspeiler det reelle reguleringsbehov.

AKTØR

En juridisk eller fysisk eier av en medievirksomhet defineres som en aktør.

Det legges til grunn i drøftelsene at følgende personers eller selskapers eierandeler bør regnes sammen med eierens egne aksjer (forslaget til konsolideringsbestemmelse er for enkelhets skyld basert på at kringkastingsselskapet organiseres som et aksjeselskap):

a) Erververens ektefelle eller person som vedkommende bor sammen med i et ekteskapslignende forhold.
b) Slektninger i rett oppadstigende eller nedadstigende linje samt søsken.
c) Slektninger i rett oppadstigende eller nedadstigende linje samt søsken til person som nevnt i bokstav a).
d) Selskap innen samme konsern.
e) Selskap der eieren eller noen som nevnt i bokstav a) til d) har slik innflytelse som nevnt i aksjelovens § 1-2 første og annet ledd.
f) Selskap eller annet foretak som aksjeeieren eller noen som nevnt i a) leder, har ledende stilling i eller er medlem av styret for.
g) Selskap med samme eller for en vesentlig del samme eiere som aksjonærer.
h) Noen som eieren eller noen som nevnt i a), b) eller c) har forpliktende samarbeid med når det gjelder å gjøre bruk av rettighetene som aksjonær eller samordner utøvelsen av slike rettigheter med.

I tillegg til ovennevnte konsolideringsbestemmelse av den enkelte eier i det konkrete kringkastingsselskapet, kan det fastsettes tilsvarende regler som forhindrer at eierne (aksjonærene) i et eksisterende kringkastingsselskap kan få tillatelse til å eie en viss andel av et nytt kringkastingsselskap.Videre kan denne aksjonærens eierandeler likestilles med aksjer eid av andre i tråd med den ovennevnte konsolideringsbestemmelse. En slik nedre grense for eierskap i et nytt kringkastingsselskap, vil måtte settes lavere enn en tredel, i og med at dette uansett vil være den høyest tillatte terskel for en eier.

Vedlegg III

Redaktørplakaten

En redaktør skal alltid ha pressens ideelle mål for øye. Redaktøren skal ivareta ytringsfriheten og etter beste evne arbeide for det som etter hans/hennes mening tjener samfunnet.

Gjennom sin avis skal redaktøren fremme en saklig og fri informasjons- og opinionsformidling. Redaktøren skal etterstrebe en journalistikk som gjør det klart for leseren hva som er reportasje og formidling av informasjoner og fakta, og hva som er avisens egne meninger og vurderinger.

En redaktør forutsettes å dele sitt blads grunnsyn og formålsbestemmelser. Men innenfor denne rammen skal redaktøren ha en fri og uavhengig ledelse av redaksjonen og full frihet til å forme avisens meninger, selv om de i enkelte spørsmål ikke deles av utgiveren eller styret. Kommer redaktøren i uløselig konflikt med avisens grunnsyn, plikter han/hun å trekke seg tilbake fra sin stilling. Redaktøren må aldri la seg påvirke til å hevde meninger som ikke er i samsvar med egen overbevisning.

Den ansvarshavende redaktør har det personlige og fulle ansvar for avisens innhold. Redaktøren leder og har ansvaret for sine medarbeideres virksomhet, og er bindeleddet mellom utgiveren/styret og de redaksjonelle medarbeiderne. Redaktøren kan delegere myndighet i samsvar med sine fullmakter. Avisen kan utpeke flere redaktører, også redaktør for annonsestoffet.

Denne erklæring er blitt til i samarbeid mellom Norske Avisers Landsforbund og Norsk Redaktørforening, vedtatt av begge organisasjoner 22. oktober 1953, revidert i 1973.

Vedlegg IV

Vær Varsom-plakaten

Etiske normer for pressen (trykt presse, radio og fjernsyn)

Vedtatt av Norsk Presseforbund 14. desember 1944

Den enkelte redaktør og medarbeider har ansvar for å kjenne pressens etiske normer og plikter å legge disse til grunn for sin virksomhet.

1 PRESSENS SAMFUNNSROLLE

1.1. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og trykkefrihet er grunnelementer i et demokrati. En fri, uavhengig presse er blant de viktigste institusjoner i demokratiske samfunn.

1.2. Pressen ivaretar viktige oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk. Pressen har et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk.

1.3. Pressen skal verne om ytringsfriheten, trykkefriheten og offentlighetsprinsippet. Den kan ikke gi etter for press fra noen som vil hindre åpen debatt, fri informasjonsformidling og fri adgang til kildene.

1.4. Det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold.

1.5. Det er pressens oppgave å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre.

2 INTEGRITET OG ANSVAR

2.1. Den ansvarlige redaktør har det personlige og fulle ansvar for avisens, bladets eller kringkastingssendingens innhold.

2.2. Den enkelte redaksjon og den enkelte medarbeider må verne om sin integritet og troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig i forhold til personer eller grupper som av ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innhold.

2.3. Redaksjonelle medarbeidere må ikke påta seg oppdrag eller verv som skaper interessekonflikter i forhold til deres redaksjonelle oppgaver. De må unngå dobbeltroller som kan svekke deres troverdighet.

2.4. Redaksjonelle medarbeidere må ikke utnytte sin stilling til å oppnå private fordeler.

2.5. En redaksjonell medarbeider kan ikke pålegges å gjøre noe som strider mot egen overbevisning.

2.6. Avvis alle forsøk på å bryte ned det klare skillet mellom reklame og redaksjonelt innhold. Avvis også reklame som tar sikte på å etterligne eller utnytte et redaksjonelt produkt, og som bidrar til å svekke tilliten til den redaksjonelle troverdighet og pressens uavhengighet.

2.7. Gi aldri tilsagn om redaksjonelle motytelser for reklame. Det som offentliggjøres, skal være et resultat av en redaksjonell vurdering.

2.8. Det er uforenlig med god presseskikk å la sponsing påvirke redaksjonell virksomhet, innhold og presentasjon.

2.9. Redaksjonelle medarbeidere må ikke motta pålegg om oppdrag fra andre enn den redaksjonelle ledelse.

3 FORHOLDET TIL KILDENE

3.1. Pressens troverdighet styrkes ved at kildene for informasjon identifiseres, med mindre det kommer i konflikt med behovet for å verne kildene.
3.2. Vær kritisk i valg av kilder, og kontroller at opplysninger som gis er korrekte. Ved bruk av anonyme kilder må det stilles særskilte krav til kildekritikk.
3.3. Det er god presseskikk å gjøre premissene klare i intervjusituasjoner og ellers i forhold til kilder og kontakter.
3.4. Vern om pressens kilder. Kildevernet er et grunnleggende prinsipp i et fritt samfunn og er en forutsetning for at pressen skal kunne fylle sin samfunnsoppgave og sikre tilgangen på vesentlig informasjon.
3.5. Oppgi ikke navn på kilde for opplysninger som er gitt i fortrolighet, hvis dette ikke er uttrykkelig avtalt med vedkommende.
3.6. Av hensyn til kildene og pressens uavhengighet skal upublisert materiale som hovedregel ikke utleveres til utenforstående.
3.7. Pressen har plikt til å gjengi meningsinnholdet i det som brukes av intervjuobjektets uttalelser. Direkte sitater skal gjengis presist.
3.8. Endring av avgitt uttalelser bør begrenses til korrigering av faktiske feil. Ingen uten redaksjonell myndighet kan gripe inn i redigering og presentasjon av redaksjonelt materiale.
3.9. Vis særlig hensyn overfor personer som ikke kan ventes å være klar over virkningen av sine uttalelser. Misbruk ikke andres følelser, uvitenhet eller sviktende dømmekraft.
3.10. Skjult kamera/mikrofon eller falsk identitet skal bare brukes i unntakstilfeller. Forutsetningen må være at dette er eneste mulighet til å avdekke forhold av vesentlig samfunnsmessig betydning.

4 PUBLISERINGSREGLER

4.1. Legg vekt på saklighet og omtanke i innhold og presentasjon.
4.2. Gjør klart hva som er faktiske opplysninger og hva som er kommentarer.
4.3. Vis respekt for menneskers egenart og identitet, privatliv, rase, nasjonalitet og livssyn. Fremhev ikke personlige og private forhold når dette er saken uvedkommende.
4.4. Sørg for at overskrifter, henvisninger, ingresser og inn-og utannonseringer ikke går lengre enn det er dekning for i stoffet.
4.5. Unngå forhåndsdømming i kriminal- og rettsreportasje. Gjør det klart at skyldspørsmålet for en mistenkt, anmeldt, siktet eller tiltalt først er avgjort ved rettskraftig dom. Det er god presseskikk å omtale en rettskraftig avgjørelse i saker som har vært omtalt tidligere.
4.6. Ta hensyn til hvordan omtale av ulykker og kriminalsaker kan virke på ofre og pårørende. Identifiser ikke omkomne eller savnede personer uten at de nærmeste pårørende er underrettet. Vis hensyn overfor mennesker i sorg eller ubalanse.
4.7. Vær varsom med bruk av navn og bilde og andre klare identifikasjonstegn i kriminal- og rettsreportasje. Vis særlig omtanke ved omtale av saker som er under etterforskning, og i saker som gjelder unge lovovertredere. Avstå fra identifikasjon når dette ikke er nødvendig for å tilfredsstille berettigede informasjonskrav.

4.8. Barns identitet skal som hovedregel ikke røpes i familietvister, barnevernsaker eller rettssaker.
4.9. Selvmord eller selvmordsforsøk skal som hovedregel ikke omtales.
4.10. Vær varsom med bruk av bilder i annen sammenheng enn den opprinnelige.
4.11. Vern om det journalistiske fotografiets troverdighet. Bilder som brukes som dokumentasjon må ikke endres slik at de skaper et falsk inntrykk. Manipulerte bilder kan bare aksepteres som illustrasjon når det tydelig fremgår at det dreier seg om en montasje.
4.12. For bruk av bilder gjelder de samme aktsomhetskrav som for skriftlig og muntlig fremstilling.
4.13. Feilaktige opplysninger skal rettes og eventuelt beklages snarest mulig.
4.14. De som utsettes for sterke beskyldninger skal såvidt mulig ha adgang til samtidig imøtegåelse av faktiske opplysninger. Debatt, kritikk og nyhetsformidling må ikke hindres ved at parter ikke er villig til å uttale seg eller medvirke til debatt.
4.15. De som utsettes for angrep skal snarest mulig få adgang til tilsvar, med mindre angrep og kritikk inngår som ledd i en løpende meningsutveksling. Tilsvar skal ikke utstyres med redaksjonell, polemisk replikk. Ha som krav at tilsvaret er av rimelig omfang, holder seg til saken og har en anstendig form.

Ord og bilder er mektige våpen. Misbruk dem ikke!

Vedlegg V

Konsentrasjon av innflytelse gjennom annet enn formelle eierposisjoner

Av advokat Gudmund Knudsen

1. I Eierskapsutvalgets brev av 01.11.94 er det reist spørsmål om hvilke former for kontroll som kan være aktuelle i selskapsforhold i tillegg til kontroll via formelle eierposisjoner.
   Nedenfor oppsummeres enkelte umiddelbare refleksjoner i tilknytning til denne problemstilling. Kommentarene er gitt uten detaljert kunnskap om Eierskapsutvalgets tanker og vi antar derfor at det vil være hensiktsmessig med en viss bearbeiding og utvidelse av notatet etter at vi har hatt anledning til å diskutere problemstillingene direkte med utvalgets medlemmer.
2. *Formelle eierposisjoner* i form av aksjeeie vil normalt skape få problemer. Det kan imidlertid tenkes å oppstå spørsmål knyttet til eierskap gjennom flere selskaper (indirekte eie) samt spørsmål om konsolidering av flere eierposter. Vi går ikke nærmere inn på dette her.
3. *Selskapets vedtekter* kan tenkes utformet slik at en formell eierinnflytelse på et nivå som normalt ikke vil innebære kontroll, i praksis vil gi slik innflytelse. Dette kan typisk skje ved bruk av aksjeklasser, rett for bestemte aksjonærer eller aksjonærgrupper til å oppnevne styremedlemmer m.v.
4. Kontroll kan også tenkes etablert gjennom *avtale/forståelse mellom aksjonærer*. Det typiske eksempel vil være særlige avtalte rettigheter for enkelte aksjonærer, avtale om at forskjellige aksjonærer skal opptre samlet på mer eller mindre forpliktende basis mv. Der det er et forpliktende samarbeid, vil det kunne gi større innflytelse enn den formelle eierposisjonen skulle tilsi. Et eksempel på en lovbestemmelse som knytter virkning til avtalte posisjoner finner man i aksjelovens § 1-2 annet ledd. Det fremgår av denne bestemmelsen blant annet at et selskap som på grunn av avtale har bestemmende innflytelse over et annet selskap og en betydelig andel av dets driftsresultat, anses som morselskap for det kontrollerte selskapet (datterselskapet).
   Vanskeligere kan det være å regulere tilfeller hvor det foreligger mer eller mindre bindende forståelser, men ingen skriftlig avtale. Her møter man bevismessige utfordringer.
5. Innflytelse/kontroll kan tenkes etablert gjennom *representasjon i et selskaps ledende organer*, typisk i selskapets styre. I praksis vil det for øvrig ofte være slik at en aksjonær med atskillig under 50 prosent av stemmene vil kunne ha avgjørende innflytelse på hvem som velges inn i styret.
   I denne forbindelse er det også grunn til å minne om den faktiske innflytelse styredeltakelse kan gi grunnlag for. Dersom man ønsker å begrense enkeltpersoner/enkeltgrupperingers innflytelse i medieselskaper, kan det således være grunn til å overveie om det skal være begrensninger for hvor mange styreverv en enkelt person kan ha innenfor slik virksomhet, sammenlign her forskriftene om gjensidig representasjon i styrende organer i finansinstitusjoner. Det bestemmes i disse forskriftene bl.a. at en person som er medlem av styret i en finansinstitusjon, ikke samtidig kan være medlem av styret i en annen finansinstitusjon. Unntak gjelder for konsernforhold.
6. *Rett til å selge eller kjøpe aksjer (opsjoner)* er et instrument for dem som ønsker å skille formelt eierskap fra reell innflytelse. Det er således en forholdsvis enkel

sak å utforme en kjøpsopsjon slik at den vesentlige økonomiske interesse i et selskap ligger hos en annen en dem som har den formelle eierposisjon.

7. Innflytelse over utøvelse av aksjerettigheter kan også tenkes etablert av en *långiver som yter lån til aksjonær(er)*, typisk til finansiering av aksjekjøpet. Lånevilkårene kan tenkes utformet slik at långiver reelt har betydelig kontroll med utøvelsen av aksjonærrettighetene.
8. Også et *medieselskaps større kreditor* vil kunne ha innflytelse på selskapets virksomhet, særlig dersom det er en dominerende kreditor. Gjennom pant til selskapets verdier og vidtgående låneavtaler, kan en slik kreditor få en betydelig grad av innflytelse i selskapet. Muligheten for innflytelse kan ytterligere økes ved at kreditor gis en avtalt rett til å delta i kapitalforhøyelse i selskapet, ved konvertering av gjeld eller på annen måte.
9. Kontroll kan i enkelte tilfeller også tenkes etablert i et selskap gjennom *faktiske posisjoner*, særlig hvis slike posisjoner kombineres eventuelt også med eierposisjoner. Et eksempel kan være en stor aksjonær (men ikke kontrollerende) som har en sentral leverandørfunksjon overfor selskapet m.v. Slike kombinasjoner av forskjellige former for innflytelse til et nivå som kan hevdes å gi kontroll, vil ofte være vanskelig å konstatere og vurderingen blir under enhver omstendighet av en viss skjønnspreget karakter.
   En annen type faktisk posisjon som kan gi kontroll er *driftsansvar*. Eksempelvis kan en tenke seg at et selskap engasjeres til å forestå drift/forretningsførsel av et eller flere andre selskaper.
10. Når det gjelder professor Eivind Smiths uttalelse om at økt konsentrasjon gjennom konkurranse mellom etablerte presseorganer ikke kan forbys gjennom lovgivning, har vi ikke hatt anledning til å foreta noen undersøkelse på et slikt nivå at vi har grunnlag for å si noe kvalifisert om hans synspunkt. Umiddelbart reagerer vi imidlertid ikke på standpunktet.
    Når det gjelder problemer knyttet til å skille fra hverandre konsentrasjon gjennom oppkjøp, nyetablering og vekst, vil dette naturligvis knytte seg til hvilken form for regulering som velges. Med det utgangspunkt at det er oppkjøp og nyetableringer som eventuelt kan bli underlagt særlige begrensninger, tror vi ikke det vil være lovteknisk problematisk å håndtere disse eierkonsentrasjonsformene uten å begrense adgangen til vekst gjennom konkurranse i markedet. Grensespørsmål vil selvsagt oppstå, for eksempel der en eksisterende avis går inn og virksomheten (senere) overdras til den gjenværende dominerende avis på stedet. Tilsvarende kan man tenke seg at en avis reelt yter kompensasjon til en annen avis i forbindelse med nedlegging og som motivasjon for denne. Slike transaksjoner kan imidlertid – dersom det anses ønskelig – defineres på en slik måte at de faller inn under for eksempel kategorien oppkjøp.
11. Dersom man bruker fantasien, er det nærmest ingen grenser for hvilke posisjoner som kan gi basis for sterk innflytelse/kontroll i et selskap. I noen tilfeller vil det være nokså klart at faktisk innflytelse bør være relevant i relasjon til et «kontroll»-kriterium, men ofte vil grensedragningen måtte bero på en helhetsvurdering av fordeler og ulemper.

Oslo, 7. november 1994
BUGGE, ARENTZ-HANSEN & RASMUSSEN
Gudmund Knudsen
Advokat

Vedlegg VI

Konstitusjonelle sider av lovgivning om eierbegrensning m.v. i media

Av professor Eivind Smith

Denne utredningen er utført etter oppdrag fra Kulturdepartementet og eierskapsutvalget. Utredningen er datert 20. mai 1994 og gjengis her i sin helhet. Dr. juris Eivind Smith er professor ved Institutt for samfunnsforskning, Universitetet i Oslo.

*

Konstitusjonelle sider av lovgivning om eierbegrensning m.v. i media

Ifølge Departementets brev av 21.4. d.å. (jnr. 94/825 IAN:MSS) er det særlig ønskelig å få belyst «spørsmålet om en lov som begrenser medieeierskap kan komme i strid med ytringsfrihetsprinsippet fastsatt i grunnlovens § 100, og særlig om en eventuell begrensning i adgangen til å eie flere aviser kan komme i konflikt med trykkefrihetsbestemmelsen».

Departementet ønsker dessuten «å få vurdert muligheter og begrensninger forbundet med å gi en lov om eierforholdene i mediene virkning også for eksisterende eierstrukturer, herunder spørsmålet om erstatning til medieeier som må avhende eierandeler i medieselskap som følge av ny lovgivning».

Oppdraget er tidsmessig avgrenset til «så snart som mulig, og i alle fall innen 1. juni i år». Samtidig har mine muligheter til å legge annet arbeid til side vært svært begrenset. Min anledning til å foreta inngående studier av de spørsmål som dukker opp og den måte de har vært løst på i andre land m.v. har vært tilsvarende begrenset. Utredningen må leses med tilsvarende forbehold, som kommer i tillegg til de forbehold som følger av at de spørsmål som tas opp, ikke tidligere har vært bearbeidet i Norge.

Om de spørsmål departementet reiser skal jeg på denne bakgrunn uttale:

A. Avgrensningen av emnet

1) For etermedia (radio og TV) er det etablert et system av konsesjonsordninger. Det synes å være enighet om at dette ikke står i strid med grunnloven. Også internasjonalt og i andre europeiske land er det akseptert at slike ordninger – iallfall et stykke på vei – lar seg forlike med grunnleggende prinsipper om ytrings- og informasjonsfrihet. Dette gjelder for eksempel i relasjon til art. 10 i Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4.11.1950 (i henvisninger heretter omtalt som «EMK»).

En annen sak er at det – etter såvel grunnloven (i henvisninger heretter omtalt som «grl.») § 100 som internasjonale normer – må stilles visse krav til åpenhet og politisk balanse i etermedia som er undergitt statsmonopol eller konsesjonsplikt. Men disse spørsmål er det ikke grunn for meg til å gå nærmere inn på.

2) På denne bakgrunn skal jeg i det følgende konsentrere meg om spørsmål av konstitusjonell karakter som gjelder mulige begrensninger i adgangen til å eie og/eller kontrollere organer i den trykte presse.

Dette har blant annet som konsekvens at spørsmålet om lovgivernes adgang til å gripe inn i etablerte eierforhold eller rettigheter til å sende på områder som i dag er belagt med konsesjonsplikt (radio og TV), faller utenfor de deler av det mer generelle emne som jeg vil ta opp.

Spørsmålet om adgangen til ved lov å gripe inn i etablerte posisjoner for eierskap eller kontroll vil altså bare bli behandlet i relasjon til media der etablerte eierskap m.v. ikke bygger på konsesjon etter lovregler om media (i denne relasjon ser jeg altså bort fra offentlige tillatelser av mer almen karakter, for eksempel byggetillatelse, utslippstillatelse eller konsesjon til erverv av fast eiendom). Også denne begrensning innebærer at vi i første rekke står igjen med spørsmålet om adgang til å innføre eierbegrensninger m.v. for den trykte presse.

3) Jeg nevner videre at de konstitusjonelle spørsmål har særlig interesse i relasjon til dagsaviser av almen og politisk karakter. Ikke minst på dette området at det lett å se at ytringsfrihet er en sentral verdi i demokratiske samfunn. Dette kan blant annet få betydning i relasjon til det kriterium om hvilke begrensninger i ytringsfriheten som er «nødvendige i et demokratisk samfunn» som EMK art. 10 (2) (se også nedenfor) legger vekt på.

Det er ikke nødvendig i denne sammenheng å gå nærmere inn på hvorvidt spørsmålet om eierbegrensninger m.v. vil kunne stille seg annerledes i relasjon til tidsskrifter, fagpresse m.v. enn i relasjon til dagspressen. Jeg nøyer meg med å slå fast at den videre diskusjon – i den grad det måtte være grunnlag for å skille – i første rekke tar sikte på den almene og politisk orienterte dagspresse.

Jeg antar at konsentrasjon om dagsaviser også stemmer med den intensjon som ligger bak Departementets ovennevnte brev. Men et slikt perspektiv utelukker selvsagt ikke at man i den endelige vurdering av hvilke grenser for adgangen til å eie eller kontrollere trykte media som eventuelt skal innføres, også tar hensyn til eierskap til eller kontroll over etermedia (se nærmere i del H nedenfor).

4) Kulturdepartementet (og mandatet for utredningsutvalget oppnevnt 29.10. 1993) synes å være ensidig opptatt av spørsmålet om eierforholdene i media. Dette spørsmål er utvilsomt sentralt. Men det er ikke uten videre gitt at det kan isoleres fra spørsmålet om inngrep mot konsentrasjon gjennom andre typer av posisjoner som kan gi rett til kontroll.

En slik utvidelse av perspektivet kan tenkes å gå begge veier: På den ene side kan det tenkes eierposisjoner som er så beskjedne eller som er så sterkt inngjerdet av rettslige skranker mot innflytelse i de aktuelle mediebedrifter at behovet for begrensninger gjennom lov blir redusert. Omvendt kan det tenkes former for konsentrasjon som vil være betenkelig i et pluralisme-perspektiv selv om det ikke er tale om formelle eierposisjoner.

Med sikte på slike muligheter – som jeg senere skal komme tilbake til – vil jeg i det følgende som regel benytte vagere uttrykk som for eksempel «eierkonsentrasjoner m.v.» eller «kontroll».

B. Kildematerialet

5) Grl. § 100 står uforandret siden vedtagelsen i 1814. Det er uten videre klart at den ikke er avfattet med sikte på den type av spørsmål som vi her står overfor.

Dette behøver ikke i seg selv å bety at dens bestemmelser er uten betydning for en bedømmelse av spørsmålet om eierkonsentrasjoner m.v. i dagspressen. Som vi skal se, er det iallfall på ett punkt tvert imot grunn til å lese inn en viktig grense for den form som mulige lovregler mot eierkonsentrasjoner m.v. kan gis. Men det er ikke grunn til å forvente at grl. § 100 er i stand til på løse ethvert spørsmål som kan dukke opp, enn si løse dem på klart og utvetydig vis.

6) Den gjennomgang av tilgjengelig juridisk litteratur i Norge som jeg har hatt anledning til å foreta, har ikke bragt for dagen uttalelser av direkte interesse for en bedømmelse av de aktuelle spørsmål.

7) De spørsmål Kulturdepartementet (og utvalget til å vurdere eierforholdene i media) er opptatt av, har også kommet opp i andre land. Så langt jeg – på den tid som har stått til rådighet – har kunnet bringe i erfaring, er det imidlertid bare i Frankrike at de konstitusjonelle sider av lovgivning mot eierkonsentrasjoner m.v. i dagspressen har blitt gjenstand for domsavsigelser.

De to avgjørelser på dette området som den franske forfatningsdomstol («Conseil constitutionnel») har avsagt (i 1984 og 1986), er av særlig interesse for oss siden de gjelder anvendelse av konstitusjonelle normer om ytringsfrihet m.v. fra samme periode som grl. § 100: Den eneste bestemmelse om disse forhold som i dag er en del av fransk statsforfatningsrett, er art. 11 i rettighetserklæringen av 26.8.1789.[1] Dessuten bygger sentrale deler av grl. § 100 selv mest direkte på bestemmelsene i titre III chap. V art. 17 i den franske konstitusjon av 3.9.1791 (der erklæringen av 1789 ble tatt inn som preambel eller fortale).

På denne bakgrunn har de franske erfaringer klar relevans i arbeidet med å avklare de tilsvarende spørsmål i Norge. Dette skal jeg komme litt tilbake til.

8) En helt annen alder har art. 10 i den europeiske menneskerettskonvensjon. Men konvensjonen håndheves aktivt av Europarådets organer (kommisjonen og domstolen) i Strasbourg, og det er av flere grunner rimelig å si at den har krav på særlig oppmerksomhet i Norge.

Selv om bestemmelsene i vår egen grunnlov ikke uten videre kan tolkes som om de stemmer overens med bestemmelsene i konvensjonen, kan EMK art. 10 iallfall gi impulser til løsningen på områder der svaret etter grl. § 100 er i beste fall uklart. Dette gjelder selv om den europeiske menneskerettsdomstol etter det jeg kan se hittil ikke har avsagt dommer som direkte gjelder spørsmål av den type vi her tar sikte på.

Dertil kommer at fremtidig norsk lovgivning på dette området selvsagt må holde seg innenfor de grenser som følger av EMK art. 10. Men disse grenser vil ikke på noen måte bli uttømmende behandlet i det følgende. Men det er viktig å legge til at de grenser for den politiske handlefrihet som følger av internasjonale normer på dette området har fått sin status i norsk intern rett ytterligere styrket gjennom vedtagelsen (pr. 15.6.1994) av den nye § 110 c i grunnloven.

C. Forholdet til grunnlovens forbud mot sensur

9) Den formelle ytringsfrihet som ligger i forbudet mot sensur etter grl. § 100, 1. pkt. tar uttrykkelig sikte på trykt skrift («trykkefrihet»). Både i den borgerlige rettsstatens perspektiv og i dag, er forbudet mot krav om forhåndsgodkjenning av trykt skrift av vital betydning.[2] Det er ikke minst erfaringene med sensur under det dansk-norske eneveldet som ligger bak den bastante form som denne del av grl. § 100 har fått.

Det er ikke tvilsomt at dette forbudet får anvendelse på lovgivningens forhold til dagspressen. Reglene i grl. § 100 tar først og fremst sikte på å verne om retten til å få trykt meddelelser av det *innhold* som opphavsmannen selv – på eget ansvar – vil sende ut. Men det er på det rene at krav om forhåndsgodkjenning av skrift som stammer fra bestemte *kilder* – uten hensyn til deres (antatte) innhold – må settes i samme stilling. Dette gjelder uten hensyn til om det mulige kravet om forhåndsgod-

1. Flere av artiklene i E. Smith (red.): Menneskerettighetene i den nasjonale rett i Frankrike og Norge (Oslo: Universitetsforlaget, 1990, se også den franskspråklige versjon (Paris: Economica, 1990), gir nærmere informasjon om bakgrunnen for dette forhold.
2. Jeg går ikke inn på det unntak for legemiddelreklame som under tvil er antatt å kunne la seg forene med grl. § 100, 1. pkt. (se nærmere Andenæs: Statsforfatningen i Norge, 7. utg. (Oslo: TANO, 1990) s. 388-389).

kjenning tar sikte på for eksempel bestemte personer, bestemte grupper av politisk karakter, bestemte forlag eller bestemte økonomiske interesser ellers. I denne sammenheng er også *Andenæs'* utsagn om at grl. § 100, 1. pkt. ikke bare beskytter retten til å trykke, men også retten til å distribuere trykt skrift,[3] av interesse.

10) Av det foregående følger etter mitt syn klart at grl. § 100, 1. pkt. står i veien for å innføre krav om offentlig forhåndsgodkjenning av erverv eller annen form for overtagelse av kontroll over presseorganer.

Slike krav om administrativ forhåndsgodkjenning på grunnlag av mer eller mindre skjønnsmessige kriterier ville i prinsippet kunne åpne for å ta hensyn til for eksempel kjøperens politiske profil eller forhold til de offentlige myndigheter. Denne mulighet ville kunne stå åpen uten hensyn til om den var tilsiktet. Etter mitt syn er dette i seg selv tilstrekkelig til å slå fast at krav om forhåndsgodkjenning av erverv m.v. av trykte media vil komme i strid med grunnloven.

Jeg antar altså at grunnloven står i veien for å innføre konsesjonsordninger etter mønster av de regler som finnes for etermedia. På dette punkt kommer radio og TV – som tidligere nevnt – i en annen stilling.

11) Den mulighet som står åpen i relasjon til presseorganer er altså i høyden ved lov å innføre eierbegrensninger m.v. etter kriterier som er fastsatt på forhånd.[4] De kriterier loven etablerer må være slik at de i prinsippet virker likt overfor alle (se nærmere i pkt. E nedenfor) og slik at mulige overtredelser – i tilfelle uenighet om deres anvendelse i det enkelte tilfelle – kan konstateres i etterhånd, gjennom sak for uavhengige domstoler.

Et slikt system vil eventuelt stemme godt med grunnlovens eget. Her er det absolutte forbud mot sensur etter grl. § 100, 1. pkt. kombinert med adgangen etter grl. § 100, 2. pkt. til å sette straff for innholdet av ytringer som allerede er fremsatt. Samlet uttrykkes dette ofte slik at den «formelle» ytringsfrihet er uten grenser mens den «materielle» ytringsfrihet kan undergis visse begrensninger – man ytrer seg altså på eget ansvar.[5]

12) Forbud mot krav om forhåndsgodkjenning vil også stemme godt med retten etter 1789-erklæringen art. 11 til «fritt å snakke, skrive, trykke», mens misbruk («abus») av ytringsfriheten kan gjøres til gjenstand for straff etter nærmere bestemmelser i lov.

Som nevnt har denne bestemmelsen kommet til anvendelse i to avgjørelser av det franske *Conseil constitutionnel.* Ved den avgjørelsen som ble avsagt 10. og 11.10.1984[6] ble visse bestemmelser i Parlamentets vedtak om lov med sikte på begrenset konsentrasjon og bedre transparens og pluralisme i pressen satt til side som stridende mot rettighetserklæringen art. 11. Etter at disse bestemmelser var tatt ut, ble den resterende lovtekst publisert som lov nr. 84-937 av 23.10.1984.[7]

Del III i loven av 1984 opprettet bl.a. «Kommisjonen for transparens og pluralisme i pressen». Enhver som overga eller overtok rett til eierskap eller kontroll over virksomhet som drev almen og politisk presse, ble pålagt å melde fra til kommisjonen (art. 15). Innen en viss frist kunne kommisjonen på sin side melde fra til de

3. Andenæs op.cit. s. 388.
4. Etter det vanlige syn i Norge vil bestemmelser i lov i adskillig utstrekning kunne suppleres ved bestemmelser som er fastsatt i forskrift med hjemmel i lov. I denne sammenheng går jeg ikke inn på det nærmere omfang av denne delegasjonsadgangen.
5. Jfr. nærmere i Andenæs op.cit. s. 392 flg.
6. Déc. no 84-181 DC. Avgjørelsen er referert og nærmere omtalt i bl.a. L. Favoreu og L. Philip: Les grandes décision du Conseil constitutionnel, 7. utg. (Paris: Sirey, 1993) s. 589 flg.
7. Om systemet for domstolskontroll med lovers grunnlovsmessighet i Frankrike og andre land i kontinental-Europa, se f.eks. E. Smith: Høyesterett og folkestyret (Oslo: Universitetsforlaget, 1993) s. 33 flg.

berørte parter hvis den antok at operasjonen kom i strid med de almenne regler om grenser for eierskap eller kontroll. Hvis dens syn ikke ble respektert, skulle den også ha rett til å iverksette visse sanksjoner (bl.a. skulle den kunne nekte de berørte organer å nyte godt av fordelaktige tariffer for forsendelse med post).

Forfatningsrådet legger til grunn at innføring av et «régime d'autorisation préalable» ville komme i strid med rettighetserklæringens art. 11 (nr. 66 flg. i domspremissene). Kravet om å informere kommisjonen før overtagelse m.v. innebar intet krav om godkjenning av vedkommende operasjon. Så langt kunne ordningen derfor settes ut i livet.

Derimot anså Forfatningsrådet adgangen til administrative sanksjoner for å stå i strid med det nevnte forbud mot krav om forhåndsgodkjenning (og dessuten med prinsippet om skille mellom domstoler og forvaltningsorganer). Disse bestemmelsene ble derfor satt til side og kom ikke med i den endelige lov.

13) De resultater som er oppnådd i Frankrike på dette punkt stemmer med det syn på situasjonen etter § 100, 1. pkt. i den norske grunnlov som jeg ovenfor har skissert. Rettsstillingen etter art. 11 i erklæringen av 1789 kan naturligvis ikke i seg selv være avgjørende for bedømmelsen av den rettslige situasjon hos oss. Likevel vil jeg anta at disse resultatene styrker min konklusjon om at det i Norge ikke kan innføres krav om forhåndsgodkjenning (konsesjon) for overtagelse m.v. av presseorganer.

D. Står grunnloven i veien for lovbestemmelser om grenser for konsentrasjon av eierskap over eller annen form for kontroll med presseorganer?

14) Neste spørsmål er om grl. § 100 står i veien for lovbestemmelser som tar sikte på å begrense adgangen til å samle eierskap eller kontroll over større deler av den trykte dagspresse på én eller få hender. Etter det som er sagt i del C) ovenfor kan spørsmålet her begrenses til regler som kan settes ut i livet uten å innføre noe krav om administrativ forhåndsgodkjenning.

Som bakgrunn for å besvare dette spørsmål skal jeg gi en kort presentasjon av innholdet i grl. § 100.[8]

15) Den formelle ytringsfrihet som ligger i forbudet mot forhåndskontroll av trykt skrift etter grl. § 100, 1. ledd er allerede nevnt. Resten av paragrafen gir regler om det som ofte blir omtalt som den *materielle* ytringsfrihet, i den forstand at de setter rammer for lovgivernes frihet til å sette straff for ytringer med et nærmere bestemt innhold som allerede er fremsatt.

Grunnloven setter ikke selv slike grenser for den materielle ytringsfrihet. Men senere lovgivning har i adskillig utstrekning benyttet den adgang til å forby ytringer av et bestemt innhold som grunnloven gir. Sentrale eksempler av en slik karakter gir bestemmelsene om injurier (straffeloven kap. 23) og om visse meddelser som diskriminerer personer på grunnlag av deres tro, rase, hudfarve m.v. (straffeloven § 135 a).

Det kan nok hevdes at enkelte av disse reglene beveger seg inn i grenselandet for den grunnlovsbeskyttede ytringsfrihet. Iallfall er det klart at de bestemmelser av denne karakter som vi tross alt har, må tolkes i lys av de grenser som følger av grunnloven. Rettspraksis, særlig av Høyesterett, gir stadig nye eksempler på hvordan dette behovet blir søkt ivaretatt.

De sistnevnte spørsmål har jeg ikke her noen grunn til å gå inn på. Derimot skal jeg for ordens skyld nevne at grunnlovens regler om den materielle ytringsfrihet – i motsetning til forbudet mot sensur etter grl. § 100, 1. pkt. – ikke er begrenset til inn-

8. Den nyeste, samlede presentasjon av bestemmelsen finnes i Andenæs op.cit. § 48.

holdet av ytringer som er fremsatt i trykt skrift. Dette har ikke minst interesse i relasjon til bestemmelsen i 3. pkt. om at «Frimodige ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte».

16) Vi ser etter dette at grl. § 100 gir en mer eller mindre omfattende regulering av den formelle og den materielle ytringsfrihet. I det skjema som har kommet i alminnelig bruk bl.a. hos oss, er paragrafen derimot taus om det vi kan kalle den *reelle* eller *faktiske* ytringsfrihet. Med dette siktes det til «de faktiske muligheter for å komme til orde».[9]

Lovregler mot eierkonsentrasjoner m.v. på dagspressens område som skjærer klar av det forbud mot forhåndsgodkjenning av disposisjoner som kan føre til økt konsentrasjon som etter mitt syn må legges til grunn, blir som utgangspunkt ikke berørt av sensurforbudet etter grl. § 100, 1. pkt. Vi må videre legge til grunn at formålet med slike regler ikke er å sette sperrer mot bestemte ytringer etter deres innhold eller form på en slik måte at grensene for lovgivernes kompetanse etter § 100, 2. og 3. pkt. kommer i veien (vi skal senere se at mulig lovgivning mot eierkonsentrasjoner m.v. antagelig vil måtte holde seg innenfor en tilsvarende grense).

17) Samlet kunne disse forhold tale for å se lovgivning av den aktuelle karakter som begrensninger i den «reelle» eller «faktiske» ytringsfrihet som grunnloven ikke gir nærmere regler om. Forsåvidt skulle veien til slik lovgivning altså stå åpen.

Et slikt synspunkt kan imidlertid ikke opprettholdes fullt ut. Dette skyldes for det første at mulig lovgivning mot eierkonsentrasjoner m.v. ikke kan likestilles med slike faktiske forhold som økonomisk rikdom eller fattigdom, formuleringsevne eller bekjentskaper som vil kunne påvirke muligheten til å komme til orde i massemedia eller til å erobre større deler av avismarkedet. Det er tvert imot tale om statsinngrep gjennom lovgivning på et område som er meget sensibelt i et demokratisk og konstitusjonelt perspektiv.[10]

Synsvinkelen «faktisk ytringsfrihet» er også utilstrekkelig fordi omfanget av den grunnlovsfestede ytringsfrihet ikke uten videre kan være avhengig av den *form* loven velger for sine inngrep. Vi må altså gå nærmere inn på spørsmålet om Stortingets adgang til å etablere faste grenser for eierkonsentrasjoner m.v. over trykte media.

18) Et sentralt perspektiv i den videre diskusjon vil hele tiden måtte være at grunnloven som hovedregel må antas å stå i veien for at staten påvirker innholdet av trykt skrift som den ikke selv gir ut. Denne hovedregel må gjelde enten påvirkningen tar sikte på bestemte ytringer, bestemte presseorganer eller det samlede pressetilbud.

E. Fortsettelse: Forbud mot konsentrasjon gjennom oppkjøp m.v.

19) Det første spørsmål i denne relasjon er hvilke handlinger eller begivenheter som overhodet kan gjøres til gjenstand for forbud.

Det mest aktuelle ramme for mulig lovgivning mot eierkonsentrasjoner m.v. vil antagelig måtte være begrensninger i adgangen til å overta organer i den etablerte presse gjennom oppkjøp m.v. Slik lovgivning vil være rettet mot disposisjoner av økonomisk eller kommersiell karakter. Hvis slike disposisjoner fører til økt konsentrasjon, vil konsentrasjonen iallfall isolert sett ikke skyldes fremgang i pressemarkedet selv gjennom økning i opplag eller annonsevolum.

9. Andenæs op.cit. s. 403.
10. Jfr. til dette f.eks. Andenæs l.c., som uttrykkelig skiller mellom «de faktiske muligheter for å komme til orde» og «statsinngrep».

I den moderne mediaverden lar økonomiske interesser seg vanskelig skille fra ideelle eller demokratiske interesser. Dette forhold kan bl.a. uttrykkes ved å si at verdien av den rettslige ytringsfrihet etter forholdene kan bli sterkt redusert hvis det ikke finnes tilgang til organer der ytringene kan spres (eller den faktiske spredning av de tilgjengelige organer er svært begrenset).

Likevel synes det vanskelig å komme bort fra at hovedformålet bak grl. § 100 er å beskytte ytringsfrihet som ideell interesse. Det er ikke i første rekke tale om en bestemmelse som tar sikte på å verne om interesser av kommersiell karakter. Dette synspunkt må ikke drives for langt: Generelt forbud mot eller innføring av statsmonopol for trykt skrift vil etter alt å dømme komme i strid med en rimelig forståelse av grl. § 100 sett i lys av vår tids forhold. Men synspunktet kan likevel tjene som et utgangspunkt for den videre vurdering.

Det vil neppe være aktuelt å trekke svært snevre grenser for adgangen til å konsentrere eierinteresser m.v. i vår medieverden på få hender. Hovedformålet med lovgivning om slike forhold vil måtte være å bevare et rimelig nivå av pluralisme i dagspressen. Dette formålet kan vanskelig gi grunnlag for å definere grensene for videre konsentrasjon så lavt at det praktisk og kommersielt blir vanskelig eller umulig for eksempel å drive dagsaviser av betydelig omfang sett i forhold til det samlede norske mediabilde. Formålet vil i første rekke kunne gi grunnlag for å sette forbud mot mer massive eierkonsentrasjoner m.v.

Mye kan tale for å si at grunnloven i vår tid setter tilsvarende grenser for lovens handlefrihet. Men formuleringer av denne karakter gir ikke grunnlag for å si noe eksakt om hvor høyt eller lavt grensen kan trekkes. Og når en slik grense ikke blir trådt for nær, kan jeg vanskelig se noe grunnlag for å anta at grl. § 100 står i veien for lovgivning som setter visse grenser for adgangen til å konsentrere eierinteresser m.v. i dagspressen på få hender.

20) Spørsmålet om grenser for statens adgang til å sette grenser for konsentrasjon gjennom oppkjøp m.v. kan også studeres i lys av EMK art. 10 og av komparativt materiale.

Mens grl. § 100 legger hovedvekten på avgiversiden, d.v.s. retten til å ytre seg, går EMK art. 10 langt i å stille avgiver- og mottagersiden på lik linje. I den offisielle norske oversettelse angir art. 10 (1) at «retten til ytringsfrihet» skal omfatte bl.a. frihet «til å motta og meddele opplysninger uten innblanding av offentlige myndigheter». En slik innfallsvinkel gjør ikke ytringsfriheten i snever forstand mindre viktig. Men den bidrar til å markere at retten til å *motta* informasjoner og andre ytringer er minst like viktig.

Et tilsvarende perspektiv anlegges av art. 5 i den tyske grunnlov av 23.5.1949. Også denne bestemmelsen taler om friheten til å fremsette og spre ytringer og til å innhente informasjon gjennom alment tilgjengelige kilder på like fot. Så langt jeg har kunnet bringe på det rene, har spørsmål om grunnlovsmessigheten av lovgivning mot eierkonsentrasjoner m.v. i trykte media hittil ikke blitt avgjort av den tyske forfatningsdomstolen («Bundesverfassungsgericht») i Karlsruhe. Men det kan være grunn til å nevne at domstolen, i en av sine grunnleggende avgjørelser på pressefrihetens område, slår fast at statens plikt til å «innrette rettssystemet i lys av prinsippet om pressefrihet» kanskje omfatter også en plikt til «å forebygge faren for at det skal oppstå informasjonsmonopoler».[11]

En perspektivforskyvning lik den som er foretatt i disse to, sentrale dokumenter fra omkring 1950 kan ikke uten videre legges til grunn ved tolkning av grl. § 100.

11. Avgjørelse av 5.8.1966 (Der Spiegel), sitert etter Fromont: Les libertés d'expression, d'information et de communication dans la jurisprudence constiotutionnelle allemande, i: Annuaire international de justice constitutionnelle, vol. III-1987 (Paris 1989) s. 229 (min oversettelse).

Men de er heller ikke uten interesse i spørsmål der den norske grunnloven selv gir usikkert svar. Dette skyldes bl.a. at de grunnleggende hensyn som ligger bak de tre bestemmelser på iallfall ett avgjørende punkt er likeartede: Ytringsfriheten som individuell rettighet er samtidig en forutsetning for å opprettholde og utvikle demokratiet.

Større vekt på mottagerens interesser enn den som fremgår av ordlyden i § 100 kan gi grunnlag for å understreke betydningen av et *pluralistisk* mediebilde: Leseren har krav på å kunne velge mellom publikasjoner av ulik karakter og med ulik politisk, verdimessig m.v. tendens. Dette kravet faller sammen med de enkelte opphavsmenns behov for å komme til orde gjennom presseorganer av ulik karakter og tendens.

Gitt alder og karakter av den norske grl. § 100 er det neppe grunnlag for å hevde at staten hos oss har noen plikt til aktivt å arbeide for å opprettholde et rimelig nivå av pluralisme i pressen. Men de foregående bemerkninger trekker iallfall i retning av å anta at grunnloven ikke står i veien for lovgivning som tar sikte på å hindre massive konsentrasjoner i dagspressen ved å begrense adgangen til oppkjøp m.v.

21) Som nevnt har spørsmålet om lovgivning mot konsentrasjoner gjennom oppkjøp m.v. i de senere år blitt gjenstand for to forfatningsrettslige avgjørelser i Frankrike. Disse avgjørelsene bygger på en bestemmelse fra omtrent samme epoke som vår egen grl. § 100, som igjen mest direkte er inspirert nettopp av tidlige forfatningstekster fra Frankrike.

1789-erklæringens art. 11 og grl. § 100 har til felles at de etter sin ordlyd bare taler om avgiversiden («La libre communication des pensées et des opinions», «tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement ...»). Men dette har ikke hindret Conseil constitutionnel i gjennom dynamisk tolkning å nærmere seg den likestilling mellom avgiver- og mottagersiden som følger direkte av de nyere tekster som jeg tidligere har nevnt.

Begrunnelsen er at ytringsfriheten etter rettighetserklæringen art. 11 «ikke vil være effektiv hvis det publikum som dagsavisene retter seg til, ikke har tilgang til et tilstrekkelig antall publikasjoner av ulik tendens og karakter». Rådet sier videre at «det formål som skal realiseres er at leserne, som er blant de essentielle adressater for friheten proklamert i art. 11 av Erklæringen av 1789, er i stand til å utøve deres frie valg både uten at private interesser eller offentlige myndigheter kan erstatte dette valget med sine egne avgjørelser og uten at man kan gjøre dette valget til gjenstand for handel».[12] Av dette følger i prinsippet at «arbeidet for å oppnå, opprettholde og utvikle pluralismen i pressen på nasjonalt, fylkes- og lokalt nivå er i samsvar med konstitusjonen».

I tillegg var det selvsagt nødvendig å ta standpunkt til om de midler som loven hadde valgt for å sette prinsippet ut i livet, lot seg forene med grunnloven.[13] Svaret på dette spørsmål var dels positivt, dels negativt (se ovenfor om forbudet mot forhåndsgodkjenning). I denne sammenheng er det imidlertid tilstrekkelig å slå fast at de selvstendig virkende forbud mot eierkonsentrasjoner m.v. som loven etablerte, ble oppretholdt.

Etter de borgerlige partienes valgseier i 1986 ble loven endret, og også det nye lovvedtak ble bragt inn for Forfatningsrådet. I sin avgjørelse av 29.7.1986[14] holder Forfatningsrådet uten videre diskusjon fast på sitt syn fra av 1984[15] om at forbud

12. Avgjørelsen av 1984 pkt. 38, sitert etter Favoreu og Philip op.cit. s. 593 (min oversettelse).
13. Samme avgjørelse pkt. 39 (min oversettelse).
14. Déc. no 86-210 DC.
15. Se særlig avgjørelsens pkt. 20, som gjentar de sentrale deler av den tekst som er sitert straks ovenfor i teksten.

mot pressekonsentrasjon gjennom oppkjøp m.v. lar seg forene med art. 11 i rettighetserklæringen.

Igjen er det viktig å slå fast at det franske materialet ikke i seg selv er avgjørende for en bedømmelse av rettsstillingen i Norge. Men så langt det rekker bidrar det utvilsomt til å styrke min foranstående konklusjon om at grl. § 110 ikke kan antas å stå i veien for visse former for forbud mot eierkonsentrasjon m.v. i dagspressen.

22) Denne konklusjon nødvendiggjør imidlertid noen videre bemerkninger om hvilke former for inngrep mot konsentrasjon i dagspressen som lovgivningen vil kunne foreta.

Etter mitt skjønn må vi her ta utgangspunkt i den begrunnelse som i første rekke vil kunne bære slik lovgivning. Som vi har sett må denne begrunnelsen søkes i behovet for å sikre en rimelig grad av pluralisme i dagspressen. Den gir grunnlag for å lempe på det utgangspunkt som vi ellers må legge til grunn om at statlige inngrep overfor dagspressen ikke kan godtas.

23) Vektlegging av begrunnelsen om å sikre pluralisme gir for det første en viss støtte for å hevde at statsinngrep mot konsentrasjon i pressen bare kan aksepteres så langt de kan bygges på den nevnte begrunnelse. I dette ligger etter mitt skjønn at for eksempel forbud mot kjøp av eierandeler som er så små at de ikke med rimelighet vil kunne gi mulighet for å påvirke den redaksjonelle virksomhet m.v., ikke uten videre vil la seg forsvare. Dette gjelder iallfall så langt adgangen til slike oppkjøp kan antas å være av betydning for pressens mulighet til å skaffe seg den nødvendige kapital til drift eller ekspansjon.

Jeg har ikke grunnlag for å si noe sikkert om hvor de nærmere grenser på dette punkt skulle ligge. Lovgivning og praksis omkring konkurranserettens forbud mot fusjoner (se nå konkurranseloven av 11.6.1993 nr. 65 § 3-11) kan ikke være avgjørende i seg selv, men vil nok etter omstendighetene kunne gi en viss veiledning. Supplerende veiledning kan hentes i de franske lovtekster og rettsavgjørelser fra 1984 og 1986; men dette skal jeg ikke her gå nærmere inn på.

24) For det andre – og mer vesentlig – taler det nevnte behovet for pluralisme og for fravær av andre former for statsinngrep vedrørende pressens innhold eller tendens, for at forbud mot visse former for konsentrasjon må utformes på en slik måte at ulike kanaler for (mulig) innflytelse blir mest mulig likestilt. Bare hvis de mulige lovbestemmelser blir utformet på en slik måte at de oppfyller krav om som utgangspunkt å slå likt ut overfor ulike former for konsentrasjon, vil de gi tilstrekkelig sikkerhet for at de ikke – tilsiktet eller (også) i praksis – virker mer restriktivt overfor bestemte interessegrupper m.v. enn overfor andre.

På dette punkt utgjør bemerkningene i del C ovenfor om forholdet til forbudet mot sensur etter grl. § 100, 1. pkt. en viktig del av bakgrunnen.

Mitt mandat gjør det ikke naturlig å gå detaljert inn på slike spørsmål av bl.a selskapsrettslig karakter som vil måtte tas i betraktning på dette punkt. Men det er nødvendig for meg å gi et par antydninger om hvor grensen vil kunne gå.

25) I én retning vil det antagelig være nødvendig å gjøre mulige lovinngrep såvidt sofistikerte at ikke bare åpne oppkjøp m.v., men også forsøk på indirekte å skaffe seg større innflytelse enn loven tillater, vil bli rammet. Også på dette punkt vil bl.a. regler og praksis på området for fusjonskontroll kunne være av interesse.

Supplerende belysning på dette punkt kan hentes fra den ovennevnte avgjørelse fra 1986 av det franske Conseil constitutionnel. I motsetning til loven av 1984 rettet art. 11 i loven av 1986 seg bare mot oppkjøp som ville føre til at kjøperen selv fikk mer enn 30 % av det samlede nasjonale opplag for vedkommende type presseorganer (det maksimumsnivå loven tillot). Loven satte altså ikke forbud mot oppkjøp der for eksempel datter- og morselskapets kontroll over presseorganer samlet ville

komme i strid med den nevnte prosentgrense, men uten at hver enkelt av dem isolert sett brøt gjennom grensen. Etter forfatningsrådets syn var dette i strid med et konstitusjonelt krav om statsinngrep til forsvar for pluralisme i pressen (se pkt. 21 flg. i domspremissene).

26) I en annen retning vil det antagelig være nødvendig ikke bare å gripe inn mot kontroll som skjer gjennom oppkjøp (av aksjer m.v.). I den grad andre former for konsentrasjon av innflytelse har eller kan få praktisk betydning, tilsier det hensyn til likhet i virkning som følger av kravet om at statsinngrep på dette området må virke nøytralt i forhold til pressens innhold eller tendens, at også slike former blir rammet. Etter mitt skjønn bør det avgjørende kriterium altså være mulighet for «kontroll» e.l., ikke «eierskap» i og for seg.

Hvordan lovbestemmelser må være utformet for å oppfylle et slikt krav er det ikke min sak å gå nærmere inn på. Men også her vil komparativt materiale kunne gi veiledning; jeg nevner således at art. 11 i den franske loven av 1986 i sin endelige versjon er rettet mot «l'acquisition, la prise de contrôle ou la prise en location-gérance ... lorsque cette opération a pour effet de permettre à une personne physique ou morale de posséder, de contrôler, directement ou indirectement, ou d'éditer en location-gérance des publications quotidiennes d'information politique et générale ...». En slik linje gir en langt sterkere garanti mot av lovgivningen – tilsiktet eller utilsiktet – får en ikke-nøytral effekt i forhold til presseorganenes innhold eller tendens enn forbud som bare er rettet mot visse former for eierposisjoner.

F. Fortsettelse: Forbud mot konsentrasjon gjennom nyetablering eller vekst

27) I del E ovenfor har jeg utelukkende diskutert lovgivningens adgang til å sette grenser for adgangen til økende konsentrasjon som kommer i stand gjennom oppkjøp m.v. Det er ikke gitt at konsentrasjon som oppstår gjennom nyetablering eller gjennom konkurranse mellom etablerte presseorganer kan settes i samme stilling.

28) Det viktigste punkt i denne sammenheng må være at økt konsentrasjon som følge av økende salg m.v. er en mulighet som har intim sammenheng med grunntrekk i selve medievirksomheten. Adgang til å konkurrere om leserne (og om annonseinntekter m.v.) er en helt sentral del av selve ytringsfrihetens vesen. Gitt at staten som utgangspunkt ikke har adgang til å regulere strukturen i trykte media etter presseorganenes innhold (kvalitet, politisk tendens e.a.), kan det vanskelig godtas at loven setter forbud mot at bestemte interessegrupper eller eierinteresser forsterker sin posisjon gjennom konkurranse om lesere og annonsører (eller som en følge av at andre organer trekker seg ut av markedet).

På denne bakgrunn må jeg legge til grunn at lovgivningen ikke har adgang til å forby økt konsentrasjon som oppstår gjennom konkurranse mellom etablerte presseorganer.

29) På dette punkt er det verdt å legge merke til at det franske Forfatningsrådet (i avgjørelsen av 1984) uten videre legger til grunn at bestemmelser som pålegger personer eller grupper å respektere «tak» for pressekonsentrasjoner selv når de overskrider grensene gjennom konkurranse mellom etablerte media, ville stå i «direkte strid med art. 11 i Erklæringen av 1789» (pkt. 41 i domsbegrunnelsen). Dette syn har interesse selv om andre bestemmelser i loven av 1984 gjorde det klart at den bare tok sikte på økt konsentrasjon gjennom oppkjøp m.v. Det har også interesse selv om rettsavgjørelser fra Frankrike selvsagt ikke i seg selv kan tillegges avgjørende vekt i en vurdering av rettstilstanden hos oss.

30) Også adgangen til å etablere nye presseorganer m.v. må settes sentralt i vernet om den grunnleggende ytringsfrihet. Men på dette punkt anser jeg svaret for å

være mindre opplagt enn i relasjon til et mulig forbud mot økt konsentrasjon gjennom konkurranse mellom etablerte presseorganer.

Interessegrupper, selskaper m.v. som fra før kontrollerer en betydelig del av den samlede presse, har intet påtrengende behov for å komme til orde ved etablering av ytterligere organer i det samme markedet. De sentrale hensyn bak presse- og ytringsfriheten vil antagelig bli tilstrekkelig godt ivaretatt så lenge mindre dominerende interesser har ubegrenset adgang til å skaffe seg fotfeste i pressen gjennom nyetablering.

Til dette kommer at et forbud mot økende konsentrasjon gjennom oppkjøp m.v. etter omstendighetene vil kunne bli omgått hvis interesser som kontrollerer en betydelig del av pressen, skal stå fritt til å skaffe seg ytterligere kontroll gjennom nyetablering. Hvis man først – som jeg – antar at forbud mot økt konsentrasjon gjennom oppkjøp m.v. ikke i seg selv vil komme i strid med ytringsfriheten etter grl. § 100, vil behovet for sammenheng i systemet gi et selvstendig argument for å godta forbud også mot nyetableringer med tilsvarende effekt for graden av konsentrasjon som oppkjøp m.v.

Det kan ikke sies å være åpenbart hvordan de motgående hensyn som gjør seg gjeldende på dette området skal avveies. Jeg har imidlertid blitt stående ved å anta at et alment virkende forbud mot å overskride bestemte terskler for kontroll gjennom oppkjøp m.v. kan suppleres ved forbud mot å overskride slike terskler gjennom nyetablering.

G. Særlig om inngrep i etablerte eierstrukturer m.v.

31) Hittil har jeg sett på adgangen til å innføre forbud mot i fremtiden å etablere visse grader av konsentrasjon i kontrollen over dagspressen. De grenser for denne adgangen som må antas å gjelde, må selvsagt respekteres også hvis det blir tale om gripe inn mot konsentrasjoner som allerede er etablert gjennom eierskap m.v.

I tillegg reiser imidlertid lovgivning av den sistnevnte karakter enkelte særlige spørsmål. Som vanlig må vi gå til grunnloven (eller andre overordnede normer) for å skaffe oss beskjed om mulige grenser for lovgivernes handlefrihet. De to bestemmelser som særlig kan komme i betraktning, er tilbakevirkningsforbudet etter grl. § 97 og kravet om full erstatning ved ekspropriasjon etter grl. § 105. Dertil må vi også her ta presse- og ytringsfriheten etter grl. § 100 i betraktning.

32) Omtalen av disse spørsmål kan gjøres ganske kort. Jeg nevner først at grl. § 97 ikke i seg selv kan antas å stå i veien for inngrep i lovlig etablerte posisjoner for kontroll over trykte media. Dette gjelder iallfall under forutsetning av at loven bygger på et veloverveiet syn om at det grunnleggende hensyn til pluralisme gjør slike inngrep viktige eller strengt nødvendige. Men dette er en forutsetning som vi uten videre må kunne anta at vil være oppfylt.[16]

En annen ting er at inngrep i lovlig etablerte posisjoner (for eksempel pålegg om salg av aksjer) for å bringe graden av konsentrasjon ned i lovlig nivå, etter alt å dømme vil måtte likestilles med ekspropriasjon i relasjon til kravet om full erstatning etter grl. § 105. Men dette forhold behøver ikke å stå i veien for at erstatningen etter omstendighetene vil kunne settes til null. Dette vil for eksempel bli resultatet hvis aksjene blir solgt til en pris som minst tilsvarer markedsverdien (jfr. for eksem-

16. I denne sammenheng kan vi legge merke til at det franske Conseil constitutionnel, i avgjørelsen fra 1984, legger til grunn at inngrep i etablerte kontrollposisjoner i pressen bare kan skje hvis posisjonen er etablert på ulovlig vis eller når et slikt inngrep er «strengt nødvendig (»réellement nécessaire«) for å sikre gjennomføringen av det konstitusjonelle formål [om pluralisme i pressen]» (pkt. 47 i domsgrunnene).

pel denne side av dommen i Rt. 1979 s. 572 om «demokratisering» av forretningsbankene).

33) I lys av bl.a. sensurforbudet etter grl. § 100, 1. pkt. er det imidlertid grunn til å anta at det må settes visse grenser for den måte som et eventuelt pålegg om å bringe graden av konsentrasjon ned i lovlig nivå, kan settes ut i livet på.

Full sikkerhet for at staten ikke får adgang til å legge seg opp i pressens innhold eller tendens får vi først hvis den eier m.v. som sitter med større kontroll over pressen enn loven tillater, selv får anledning til å velge hvordan eierinteressene m.v. skal bringes ned i lovens nivå. Dette innebærer at loven i høyden vil kunne sette et bestemt tak for hvor stor del av pressen som en interessegruppe eller eier kan kontrollere, og en rimelig frist for å innrette seg etter dette kravet. Loven vil derimot ikke kunne gi pålegg om at reduksjonen skal skje gjennom oppgivelse av eierinteresser m.v. i bestemte aviser. Den vil heller ikke kunne delegere slik myndighet til Kongen eller andre forvaltningsorganer.

H. Forholdet mellom konsentrasjon i den skrevne presse og i etermedia m.v.

34) Det siste punkt jeg skal ta opp, gjelder forholdet mellom konsentrasjon i den trykte presse og i etermedia m.v.

I det foregående har jeg først og fremst diskutert hvilke grenser som må antas å gjelde for lovgivningens adgang til å sette grenser for konsentrasjon i pressen. Siden den konstitusjonelle og konvensjonsbestemte adgang til inngrep overfor etermedia m.v. i flere henseende må antas å være langt videre (ikke minst i forhold til regler om konsesjon), skal jeg også her sette fokus på adgangen til å sette grenser for konsentrasjon i pressen.

Det eneste spørsmål som står igjen blir dermed om eksisterende eller kommende eierposisjoner m.v. i etermedia kan tillegges vekt ved utformingen av regler som skal sette grenser mot for sterk konsentrasjon av kontrollen over dagspressen.

Om dette vil jeg kort gi uttrykk for at adgangen til å se konsentrasjonen i det samlede mediabilde i en viss sammenheng, som utgangspunkt må antas å stå åpen. Dette vil for eksempel kunne bety at definisjonen av maksimal akseptabel grad av eierkonsentrasjon m.v. i dagspressen også må kunne skje under et visst hensyn til om samme gruppering m.v. sitter på viktige kontrollposisjoner i etermedia.

Den eneste mulige grense for adgangen til å etablere slike, mer alment virkende grenser for adgangen til konsentrasjon som jeg kan se, ligger i utgangspunktet om at det grunnleggende hensyn til pressefrihet kan stå i veien for å begrense adgangen til mindre kapitalinnskudd m.v. i trykte media for sterkt (jfr. også pkt. 19 ovenfor). En mulig grense i denne retning lar seg imidlertid vanskelig angi særlig skarpt.

I. Oppsummering

Det må som utgangspunkt antas å være adgang til gjennom lov å sette grenser for den andel av pressen som en enkelt interessegruppe kan kontrollere. Men denne adgangen er ikke ubegrenset.

Lovbestemmelser som nevnt vil måtte utformes på en slik måte at de kan virke generelt. Administrativ forhåndsgodkjenning gjennom krav om konsesjon for erverv m.v. av presseorganer må antas å stå i strid med forbudet mot sensur av trykt skrift etter grl. § 100, 1. pkt. Dessuten er det neppe adgang til å gripe inn mot økt konsentrasjon som følger av konkurranse mellom etablerte presseorganer.

Også i andre retninger er det grunn til å anta at lovgivernes adgang til å gripe inn mot konsentrasjon som utgjør en trussel mot en pluralistisk pressestruktur er undergitt visse grenser. Dette følger dels av det bærende formål «pluralisme», dels

av det grunnleggende hensyn til å unngå at staten kan gripe inn i pressen på grunnlag av dens kvalitet, tendens eller innhold.

Et sentralt stikkord i denne relasjon ligger i kravet om at lovbestemte inngrep må virke mest mulig likt uten hensyn til innholdet av det enkelte presseorgan m.v. og uten hensyn til hvilke interesser som er i ferd med å utvide sin kontroll over dagspressen m.v. Om de nærmere konsekvenser av dette syn viser jeg til den foregående diskusjon.

Inngrep mot konsentrasjon som er lovlig etablert på tiden for lovens ikrafttreden må som utgangspunkt antas å utløse erstatningsplikt etter grl. § 105. Om andre sider av lovens forhold til etablerte posisjoner viser jeg til den foregående diskusjon.

Vedlegg til orientering:

- De franske lover av 1984 og 1986 om transparens og pluralisme i pressen slik de lyder etter å ha vært forelagt Conseil constitutionnel
- De nevnte avgjørelser fra 1984 og 1986 av Conseil constitutionnel (avgjørelsen av 1984 er vedlagt i utdrag slik den er gjengitt i *L. Favoreu* og *L. Philip:* Les grandes décision du Conseil constitutionnel, 7. utg. (Paris: Sirey, 1993) s. 589 flg.)

Vedlegg VII

Hvilke følger kan eierkonsentrasjon medføre for medienes redaksjonelle innhold?

Av professor Helge Rønning.

Denne utredningen er utført etter oppdrag fra eierskapsutvalget. Den er datert november 1994 og gjengis her i sin helhet. Helge Rønning er professor ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.

*

Hvilke følger kan eierkonsentrasjon medføre for medienes redaksjonelle innhold?

En av de viktigste grunnene til at spørsmålet om så vel eierkonsentrasjon som andre former for maktmonopolisering i de ulike mediene, er kommet opp i den siste tiårsperioden i Europa, er at disse årene i europeisk mediehistorie har vært vitne til framveksten av store europeiske og interkontinentale mediekonglomerater. I denne sammenheng kan navn som Fininvest (Berlusconi), News International (Murdoch), Bertelsmann, Hachette, Time Warner nevnes. Videre har den dereguleringen av offentlige kringkastingsmonopoler som har preget europeisk mediepolitikk fra begynnelsen av 1980-årene og framover, vært medvirkende til å fokusere spørsmål om kontroll med mediene både fra økonomiske og politiske interesser.

Ytringsfriheten

Maktkonsentrasjon på medieområdet angår ytringsfriheten som en grunnleggende demokratisk rettighet. Det vi vanligvis forstår med ytringsfrihet, kan sies å omfatte fem ulike dimensjoner [17] . De er for det første: **ytringsfriheten** i egentlig forstand. Det vil si retten til å kunne ytre seg om hva som helst uten innblanding fra statlige instanser. Det er denne retten som ligger til grunn for de opprinnelige diskusjoner om ytringsfrihetens grenser og funksjon i den tidlig moderne periodes rettighetstenkning.[18] I seg selv omfatter ikke dette prinsippet noen rett til å komme til orde i mediene som sådan. Men på den annen side angår det spørsmålet om adgang til mediene hvis disse er monopolisert enten av statlige eller kommersielle monopoler som stenger ulike sosiale gruppers meninger ute fra den offentlige diskusjon.

For det andre har begrepet fått dimensjonen **trykkefrihet**. I dette ligger retten for alle til å trykke og distribuere skrifter av ethvert slag uten noen form for sensur. En naturlig følge av trykkefriheten er det som hittil stort sett er blitt kalt **pressefrihet,** som omfatter retten for enhver til å grunnlegge og distribuere aviser og andre former for publikasjoner uten innblanding fra myndighetene. Nå er dette et prinsipp som ikke har vært uproblematisk. Et forhold som kommer inn her, er de ofte betydelige økonomiske midlene som skal til for at denne retten skal kunne utøves. I denne sammenheng er det klart at utviklingen av en gjennomprofesjonalisert og kommersiell pressestruktur som krever store investeringer fra økonomisk sterke investorer, angår prinsippet om pressefrihet. Dette prinsippet rommer også redaktørens ansvar for publikasjonens innhold, samt hans uavhengighet fra ytre press. For-

17. Se for eksempel Odd Raaum: Myten om pressefrihet. Oslo 1978.
18. Se for eksempel første del av John Keane: The Media and Democracy. Cambridge 1991.

holdet mellom redaktørens rettigheter og utgiverens er på dette området et av de spørsmål som det er vanskeligst å avklare.

I tillegg kommer at det er tale om pressefrihet, ikke mediefrihet. Det er for eksempel lagt restriksjoner på etablering av etermedier, som reiser viktige prinsipielle spørsmål om forholdet mellom stat og medier. I tillegg reiser prinsippet om mediefrihet problemer når det gjelder utviklingen av store mediekonglomerater med krysseierskap mediene imellom som i realiteten fungerer til å hindre nyetableringer.

Den fjerde dimensjonen av ytringsfriheten kan kalles **informasjonsfrihet**. Dette innebærer retten til fritt å kunne velge mellom tilgjengelige medier, og i utvidet forstand at informasjon skal kunne formidles uten noen form for inngrep. Videre innebærer det retten til å kunne skaffe seg informasjon om forhold som angår samfunnets utvikling og borgernes ve og vel. Også dette prinsippet gjelder i større eller mindre grad i praksis. Om distribusjonssystemene for mediene er monopolisert, innebærer dette en innskrenkning i informasjonsfriheten. Et eksempel på en slik innskrenkningen kan være den store britiske, langt på vei enerådende bokhandel-, avis- og magasinkjeden W.H. Smith som bare distribuerer de bøker de mener passer inn i kjedens image, eller har betydelige kommersielle muligheter. På et annet plan er informasjonsfriheten begrenset i mange samfunn gjennom myndighetenes begrensninger i retten til offentlig innsyn.

Den femte dimensjonen er blitt aktualisert ved det siste tiårs teknologiske utvikling, det gjelder **kommunikasjonsfriheten**. Denne omfatter retten for enhver til å kommunisere med andre, i prinsippet gjennom alle tilgjengelige medier. De elektroniske nettverkene innebærer en potensiell enorm utvidelse av denne retten. Men også denne teknologien åpner for kommersiell utnyttelse i en slik grad at den faktisk kan fungere som et hinder for kommunikasjonsfrihet ved at det fremmer kontroll med nettverkene fra store integrerte konglomeraters side.[19]

Ytringsfrihet og eierforhold

Eierforholdene til kommunikasjonsmidlene har altså betydning for alle disse fem dimensjonene av prinsippet om ytringsfrihet. Likevel skal det understrekes at på hvilken måte eierforhold og særlig utviklingen av store multinasjonale medieselskap spiller inn på ytringsfrihetens område, er uklart. Det er i mange sammenhenger blitt uttrykt frykt for at økt eierkonsentrasjon i store mediekonglomerater vil innebære en trussel mot medienes mangfold, mot den frie informasjon, ytringsfriheten og den redaksjonelle uavhengighet.

Erfaringene peker imidlertid i flere retninger. Det finnes mange internasjonale eksempler på at eiere har grepet inn og begrenset ytringsfriheten direkte eller indirekte. Men det finnes også eksempler på at økonomisk sterke eiere har fungert til å sikre ytringsfriheten.

Angsten for at eierkonsentrasjon vil føre til innskrenkninger i ytringsfriheten og udemokratisk maktkonsentrasjon er en debatt som er like gammel som de moderne massemedier. Slik har den med jevne mellomrom tiltatt og avtatt i styrke siden århundreskiftet, særlig i USA som også var først ute med reguleringer. Debatten er ofte blitt særlig intens i situasjoner med store endringer i medienes teknologiske eller økonomisk utvikling. Slik førte både framveksten av filmindustrien, radioens

19. Dette er en problemstilling som er blitt tatt opp i den såkalte Bangemann-rapporten avlevert til Europarådet fra en gruppe europeiske industri- og finansmenn. Gruppen foreslår ikke uventet mindre regulering, og at det skal være mulig for de selskapene går inn dette området, «to adapt their strategies and to forge alinaces to enable them to contribute to, and to benefit from, overall growth in the sector in the framework of competition policy.» (s. 20).

etablering og senere fjernsynets framvekst til slike debatter. Det samme gjorde de store pressbaroner og mediemogulers grunnleggelse av aviskjeder. Et eksempel på dette kan være hvordan William Hearst både kjøpte opp aviser, utviklet en ny journalistikk og direkte påvirket amerikanske politikeres handlemåte.

En av grunnene til at debatten om de nye mediekonglomeratenes rolle er blitt så heftig fra begynnelsen av 80-tallet er den styrkede posisjonen som markedsliberalistiske ideologier har hatt på en rekke områder. Her har mediefeltet spilt en sentral rolle dels gjennom at debatten har vært ført i mediene, men også fordi dette området i seg selv var et godt eksempel på motsetningen mellom aggressiv markedsliberalisme på den ene siden, representert ved aktører som Murdoch, og klassisk statlig styring på den annen side, representert ved de gamle lisensfinansierte og statskontrollerte public service selskapene.

Argumentene for markedskreftenes spill, og dermed også for konsentrasjon i sterke økonomiske enheter, er grunnlagt på en oppfatning av at frie medier er ensbetydende med medier som ikke er kontrollert av eller på annen måte knyttet til staten.[20] Det er uavhengighet av staten som oppfattes som det viktigste kriterium på frie medier. Markedsmedier blir i seg selv oppfattet som å føre til konkurranse. Konkurransen sikrer forbrukerne mangfold, og at de får muligheten til et selvstendig og størst mulig valg. Dermed blir et privateid og -kontrollert mediesystem i hendene på ulike eiere en garantist for frihet på medieområdet. Det fungerer kritisk i forhold til politiske og kulturelle eliter, og gir de brede lag av folket den underholdning og informasjon de vil ha. Markedsmediene frisetter enkeltindividene fra den dominerende og paternalistiske holdningen som finnes innenfor public service medienes ideologi. Konkurranseprinsippet fører til at de som har et medieprodukt å tilby som finner et publikum, også overlever på markedet. Disse nye medieaktørene vender seg til den potensielle smak. Dermed kan markedsmediene sikre interessene til både smale og brede publikumsgrupper og frigjøre dem fra de statsdirigerte medienes byråkratiske tendenser.

Argumenter for marked og konsentrasjon

I forlengelse av disse grunnholdningene blir det argumentert for at markeds- og eierkonsentrasjon [21] , men ikke monopolisering, som sådan, har klare fordeler, ikke minst når det gjelder å sikre de grunnleggende trekkene ved ytringsfrihetens ulike dimensjoner, men kanskje særlig prinsippet om redaksjonell uavhengighet. Eierkonsentrasjon innebærer stordriftsfordeler på en rekke områder; profesjonalitet på eiersiden øker avstanden mellom redaksjon og eier og dermed styrkes den redaksjonelle profesjonaliteten. Konsentrasjon i pressen kan føre til større uavhengighet og mangfold på redaksjonell plass, på grunn av at den enkelte avis får større ressurser.

Denne redaksjonelle uavhengigheten i de enkelte mediebedriftene i kjeden fører til videreutvikling av mangfoldet i mediebildet. Store og økonomisk sterke eiere gjør også den redaksjonelle ledelse mindre sårbar for påvirkning utenfra. Dette gjelder blant annet den lokale påvirkning fra næringslivet i avisens umiddelbare oppland i forbindelse med annonsekampanjer. (Det er vel ingen hemmelighet at her

20. Den følgende argumentasjonsrekken er kanskje litt fortegnet, men jeg tror den tar opp i seg mange av de holdningene som er blitt hevdet både i Norge og i Norden for øvrig i forbindelse med diskusjonen om oppløsningen av de statlige kringkastingsmonopolene. Det er for øvrig de samme argumentene som har vært brukt over hele Europa. De finnes gjengitt langt mer omfattende i blant annet John Keanes bok som det er vist til ovenfor.
21. Det er forskjell på markeds- og eierkonsentrasjon selv om debatten om konsentrasjonstendensene ofte blander de to begrepene. Se senere i notatet.

finnes det mange eksempler på overtramp i forhold til god presseskikk i norsk lokalpresse opp gjennom årene.)

Det er blitt pekt på at historiske erfaringer tilsier at så vel pressen som helhet så vel som den enkelte avis blir bedre og vinner i kvalitet gjennom markedskonsentrasjon. Videre: Den journalistiske utvikling av presseproduktet skyldes ikke bare at konsentrasjonen pløyer større ressurser til det enkelte organ, men at utviklingen følger av den *tilpasning til det endrede marked* som konsentrasjonsprosessen åpner for.[22]

Antallet kanaler av ulik type øker gjennom avregulering og gjennom store investorer som satser på ulike nisje-publikum ut fra markedsmessige og profesjonelle overveininger.

Eierskap i flere mediebedrifter kan føre til at erfaringer høstet i den ene, kan overføres til de andre. Rasjonaliseringsgevinster kan fordeles fra én bedrift til de andre, og stordriftsfordeler når det gjelder blant annet tekniske ressurser, kommer hele kjeden til gode.

En kombinasjon innenfor en sammenslutning kan ha som følge at økonomisk sterke foretak kan bære økonomisk svakere, men kulturelt viktige mediebedrifter.[23]

Bare gjennom konsentrasjon og styrking av bransjen kan den nasjonale evt. regionale mediebransjen forsvare seg mot utenlandske og multinasjonale oppkjøp.

Økonomisk sterke mediebedrifter har lettere for å forsvare seg mot så vel annonsekapitalens påtrykk som myndighetenes og domstolenes forsøk på inngrep.

Argumenter mot konsentrasjon og et uregulert marked

De kritiske argumentene mot eierkonsentrasjon har sine røtter i forhold som nå er omlag hundre år gamle, og som først kom til uttrykk i amerikansk sammenheng.

Det gjelder for det første frykten politisk misbruk fra eiernes side. Det vil si at de ville bruke sine aviser, senere radiostasjoner til å fremme eget syn og hindre andres. Det vil si maktmisbruk og opinionskontroll.[24]

For det andre har det eksistert en frykt for at aviser som er eid av store industrielle eller finansielle interesser utenfor mediene, vil misbruke sin inflytelse i forbindelse med markedsføring av egne produkter, og ved å hindre av kritikk mot produkter fra andre av konglomeratets avdelinger får komme til uttrykk. Dette er kanskje den mest uttalte av krysseierskapets farer.[25]

For det tredje er konsentrasjon i eierstrukturen av mediene blitt oppfatttet som en mulig trussel mot mangfold i medieverdenen i og med at sterk konsentrasjon kan hindre nye medieaktører å komme inn på markedet. Konsentrasjon fører til monopolisering.

22. Hans Fredrik Dahl i «Mediekonsentrasjon» Et diskusjonsnotat til den svenske «Pressutredningen – 94.» 24.8. 1994.
23. I denne sammenhengen kan forholdet mellom store moderforlag som kjøper mindre og konkurstruede små kultur- eller nisjeforlag tjene som eksempel. Men også hvorledes store og populære kveldsaviser innenfor ett konsern gjennom blant annet samproduksjon kan bidra til å styrke den økonomisk mindre lønnsomme, men viktige kultur-, debatt- og informasjonsavisen.
24. At dette ikke er noe fortidig problem viser dagens situasjon i Italia med all mulig tydelighet. Berlusconis måte å bruke/misbruke sin kontroll med det kommersielle fjernsyn under valgkampen som ledet fram til hans valgseier, og de senere forsøkene på å skaffe seg kontroll med det statlige fjernsynselskapets tre kanaler er en utmerket illustrasjon på dette.
25. I boka The Media Monopoly Boston 1983 og fire senere og oppdaterte utgaver fram til 1993, gir Ben H. Bagdikian en rekke eksempler på hvorledes store multinasjonale selskaper som har krysseierskap til mediebedrifter, har influert redaksjonelle avgjørelser innenfor forlag, presse og kringkastingsmedier.

Disse «gamle» argumentene har etterhvert fått følge av nye eller blitt utvidet, og til grunn for disse hviler det et grunnleggende premiss om at eierkonsentrasjon i mediebransjen i seg selv er udemokratisk. Denne grunnholdningen kan så deles opp i en rekke delpunkter.

Konsentrasjonstendenser fører til sammenslåinger av forlag, aviser og etermediienes kanaler. Og om ikke dette skjer, så har de ulike delene av samme korporasjon likevel en tendens til å bli like hverandre. Konsentrasjon fører altså til ensretting. Det er flere eksempler på at dette er skjedd. Et av de feltene som ofte trekkes fram, er hvorledes den anglo-amerikanske forlagsindustrien har utviklet seg gjennom oppkjøp. Et av de store eksemplene er måten Random House som eies av S.I. Newhouse har sikret seg kontrollen med en lang rekke mindre tidligere kvalitets- og spesialiserte forlag. Et av de mest omskrevne tilfellene er overtakelsen av det lille kvalitetsforlaget Pantheon.[26]

Det at færre store eiere kontrollerer stadig større deler av medietilbudet, leder til mindre reell konkurranse som igjen har som følge en ensarting av uttrykksform og innhold i mediene som helhet. Dette er blitt kalt «corporate speech», minste felles multiplum programmering osv.. Argumentet er at markedstilpasning, sentralisert styring og tilpasning til de ulike kjedenes totale policy utvisker forskjellen mellom enkeltmediene. Dette fører videre til mindre mulighet for initiativ og styring innenfor den enkelte mediebedrift i konsernet.

De integrerte mediebedriftene knekker de svakere og hindrer nyetableringer utenfor sin rammer gjennom å ha en dominerende posisjon på markedet.

Det oppstår former for vertikal integrasjon som følge av avtaler mellom deler av, enten samme konglomerat, eller ulike selskaper om strømlinjeforming av programleggingen. Dette skjer særlig innenfor etermediene. Eksempler på dette kan være hvorledes ulike fjernsynskanaler som eies av samme moderselskap, lar de ulike kanalene bli programmert i forhold til hverandre og spille opp mot hverandre. Tendenser til dette finnes for eksempel innenfor Kinnevik gruppen.

Det oppstår en fare for tilbakeholdelse av kritisk informasjon, kontroll og sensur av kritiske ytringer.[27]

Sterke eierkonsentrasjoner tenderer ikke til bare å sentralisere de ulike mediene, men også til geografisk sentralisering og dermed fare for at lokalsamfunnets medier svekkes og at kulturelle minoriteter mister muligheten for å ha egne medier.

Fra journalisters og redaktørers og andre medarbeideres side har det videre vært hevdet at sterke og upersonlige eiere skaper nye og usikrere arbeidsforhold i mediebedriftene.[28]

Disse (og andre) argumenter kan for eksempel oppsummeres ved at det i en situasjon der mediebransjen er blitt sterkt integrert, monopolisert og byråkratisert, er det nødvendig å innse at

> *communications markets restrict freedom of communication* by generating barriers to entry, monoploy and restrictions upon choice, and by shifting the prevailing definition of information from that of a public good to that of a privately approbriable commodity. In short, it must be concluded that there is a structural contradiction between freedom of communication and unli-

26. I en artikkel i den britiske avisen The Guardian (30.4.1993) blir tendensen innenfor britisk og amerikansk forlagsverden karakterisert på denne måten:

Within a decade the entire profession had been transformed into an industry no longer answerable to eccentric moustachioed editors but a line of corporate accountants. An industry not longer bothered about books but obsessed by a new creed; the greater glory to the bottom line.

27. I Bagdikians bok er det nevnt flere eksempler på dette fra særlig amerikansk mediesammenheng.

28. Dette er blant annet blitt tatt opp av International Federation of Journalists (IFJ)

> mited freedom of the market, and that the market liberal ideology of freedom of individual choice in the marketplace of opinions is in fact a justification of the privileging of corporate speech and of giving more choice to investors than to citizens. It is an apology for the power of king-sized business to organize and determine and therefore to *censor* individuals' choice concerning what they listen to or read or watch.[29]

Politikk, økonomi, teknologi

De tre grunnleggende kreftene i medieutviklingen er politikk, økonomi og teknologi. Disse tre kreftene samvirker når det gjelder utviklingen av sterkere konsentrasjon i mediebransjen.

Både i Norden og ellers i Europa har utviklingen beveget seg vekk fra politikernes direkte innflytelse på mediene – både pressen og etermediene – til en situasjon der det eksisterer en viss politisk kontroll med mediene gjennom at det legges rammebetingelser for medienes utvikling. På den annen side er det også oppstått en situasjon der de som kontrollerer mediene, griper direkte inn i den politiske prosess.

Utviklingen vekk fra politikernes direkte innflytelse gjelder den relative fristilling som public service kringkastingsselskapene har fått. Men det gjelder i særlig grad utviklingen vekk fra en partikontrollert presse. Når det er snakk om innflytelse fra eiere og andre maktsentra på den redaksjonelle linje i mediene, er det lett å glemme den kontroll som partiene utgjorde med pressen i Norge inntil de siste tiår.[30] I denne sammenhengen er det også grunn til å trekke fram at sterke lokale aviseiere har preget det politiske liv i mange nordiske lokalsamfunn og regioner langt ut over det som i dag regnes som rimelig. Et eksempel kan være Harry Hjörnes betydning i Göteborgspressen.

Den politiske innflytelsen på mediene i dag utgjøres stort sett av de rammebetingelser som legges i forbindelse med konsesjonsbestemmelser for kringkastingsselskap når det gjelder eierforhold og reklameregler (som ofte brytes uten at det reageres fra myndighetenes side). Når det gjelder pressen, vedtak om pressestøtte og liknende i de nordiske land, og bestemmelser om begrensninger i eierstrukturen, som diskuteres i så vel europeisk som andre sammenhenger.

Eksemplene på at de som kontrollerer mediene, griper direkte inn i den politiske prosessen er blitt satt i klartekst gjennom utviklingen i Italia og Berlusconis seier ved valgene i 1994. Men det kan også illustreres gjennom den måten mediemoguler som Murdoch og Leo Kirch har gått direkte inn i valgkampene i Storbritannia og Tyskland. Disse eksemplene har satt debatten om eierkonsentrasjonens uheldige sider på dagsorden på mange måter ut fra den samme argumentasjonsmåte som ble reist i USA på begynnelsen av dette århundre i samband med Hearsts rolle i amerikansk presse og politikk.

I den økonomiske utvikling er det grunn til å peke på sammenhengen mellom konsentrasjon på ulike nivåer.

Geografisk der det nå finnes sterke tendenser i hele Europa på slik konsentrasjonstendenser: på et lokalt/regionalt nivå. Et eksempel på dette kan være situasjonen I Göteborg. På et nasjonalt nivå der noen få store aktører dominerer mange medier over hele landet. Et eksempel kan være situasjonen i Norge med Schibsted, Orkla og A-pressen. På et internasjonalt/regionalt nivå. Eksempler kan være Egmont og Bonniergruppen i Norden. På et overnasjonalt nivå. Eksemplene er mange, men stikkord kan være News International; Time Warner; Bertelsmann.

---

29. John Keane (op.cit.) s. 89.
30. Se for eksempel Arve Solstads bidrag «Fra stavnsbånd til frihet» i Oslo journalistlags jubileumsbok 1994.

Denne konsentrasjonen kan ha form av både **markedsmessig** konsentrasjon og/eller **eiermessig**konsentrasjon. Det første innebærer at én eller noen få mediebedrifter tar hånd om en stadig større del av markedet både når det gjelder lesere/seere/lyttere og når det gjelder annonsører. Dette faller ofte, men ikke alltid, sammen med eierkonsentrasjon der samme konsern kontrollerer en rekke mediebedrifter lokalt, nasjonalt evt. internasjonalt. Slik konsentrasjon kan enten gå på kryss av de ulike mediene, eller være konsentrert innenfor en bestemt mediesektor – presse, ukeblad, bøker – trykkmedier; fjernsyn og radio.

Formene for eierkonsentrasjon innen mediene har de samme formene som innenfor andre bransjer:

1. fusjon;
2. 2. integrasjon a. vertikal integrasjon; b. horisontal integrasjon; c. multimedia integrasjon; d. multisektorell integrasjon; e. internasjonal integrasjon.

I det hele tatt har medie- og kulturmarkedet i stadig sterkere grad de samme karakteristika som andre markedsområder. Og synet på kultur- og mediefeltet i forhold til andre former for økonomisk virksomhet var et av de viktigste stridsspørsmålene ved de siste GATT-forhandlingene. Amerikanerne ville betrakte produktene dette området på linje alle andre varer, mens europeerne vill holde det utenfor ved å hevde at det dreide seg om kultur.

Det er umulig å se utviklingen i retning av mediekonsentrasjon uten å ta høyde for teknologiens betydning. Noen stikkord: digital trykkteknologi; nye frekvenser; satellitt – kabler; fiberoptiske kabler; elektroniske superhighways.

For å oppsummere:

> ... in the last few years, many of the traditional boundaries which separated the various sub-sectors of the media and which protected them from external rivalry have – as a result of, among other things, new technology and the European single market – begun to blur. As these market boundaries and barriers fade, economies of scale and scope in the media have become more feasible and more attractive than ever. The perception of an evergrowing number of «windows» or distributive outlets for media products – of which any national market now represents only a portion – has taken hold and is intensifying competition for control, over both media distribution and media product. In turn, this has fuelled an increasing tendency towards enlarged vertically integrated media organisational structures.[31]

Redaksjonell uavhengighet

Som det er pekt på ovenfor, finnes det argumenter for å hevde at store og fjerne eiere sikrer bedre redaksjonell selvstendighet, enn mindre eiere som står den enkelte mediebedrift nær. Dette argumentet er særlig knyttet til eiernes profesjonalisering og interesser i og kjennskap til mange aspekter ved mediebransjen. Men på den annen side er det også svært mange eksempler på hvorledes store eiere som kontrollerer mange medier, øver direkte og indirekte påvirkning på og kontroll med mediebedriftenes redaksjonelle linje. Det er ikke alltid like lett å skille mellom hva som er direkte og hva som er indirekte påvirkning.[32]

31. Gillian Doyle: «Media Concentration and Regulation in Europe: Commerce v Culture.» Paper presentert på Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforenings seminar om «Boken og mediemonopolene» ved Bok 94. Fredag 28 oktober 1995.
32. I Index on Censorship 4 & 5 1994 gis det i seksjonen «Media Moguls and Megalomania» eksempler på hvorledes ulike mediemoguler kan fungere styrende og kontrollerende. Ben H. Bagdikian har også mange eksempler i sin bok, som det er henvist til ovenfor.

Den mest eklatante form for direkte inngrep i den redaksjonelle linje er når eierne dikterer hvilken holdning mediene skal innta både i viktige politiske og sosiale spørsmål enkeltvis eller når det gjelder mer generelle linjer. De mest opplagte eksemplene på dette internasjonalt i det siste er: Berlusconi, Murdoch, Kirch.

I forlengelse av dette ligger hvorledes redaksjonell ledelse og journalister kan skiftes ut etter eiernes forgodtbefinnende og ofte på grunnlag av stridigheter som ikke egentlig angår medienes profesjonelle retning, men snarere uenighet om enkeltspørsmål. Den nå herostratisk berømte Maxwell var velkjent for å gjøre dette.

Forsøk på å skaffe eierne direkte kontroll kan også ta form av krav om at den redaksjonelle ledelse i bedriften skal forholde seg til et overordnet redaksjonsråd utpekt av eierne, og som forholder seg til konsernets interesser som helhet. Dermed innskrenkes det redaksjonelle ansvaret. Det er karakteristisk for situasjonen at denne type press ofte utøves i forbindelse med etermedier som fjernsyn.

En annen form for direkte kontroll utgjøres av krysseierskap i TV- og filmbransjen. Der fører til samordnet kontroll mellom hardware- og softwareprodusenter, produksjons- og distribusjonsselskaper og dermed en unik mulighet til å bestemme innholdet i medietilbudet. Eksempler kan være: Sony - Columbia Pictures; Murdoch – Fox; Kirch og kommersielt TV i Europa.

En spesiell form for direkte påvirkning og innflytelse kan de såkalte livssynskanalenes utvikling sies å utgjøre. Framveksten av aggressiv fundamentalistiske religiøse kanaler med klare politiske agendaer – det såkalte «pray TV» – utgjør både i USA og internasjonalt en særlig utfordring i forhold til spørsmål om pluralisme i mediebildet.

Den indirekte kontroll er det vanskeligere å komme til klarhet over, fordi grensene mellom hva som er tilbørlig og faktisk er til fordel for medieutviklingen, og hva som er utilbørlig og til ulempe, er vanskelig å trekke. På den ene side kan det nevnes eksempler på at oppkjøp og integrasjon har tilført betydelige ressurser til mediebedrifter som på den måten har fått anledning til å utvikle nye profiler og nye produkter ut fra egne retningslinjer. En rekke nyskapninger og suksesser i europeisk presse kan nevnes som eksempler på dette: *VG*; *La Republica*, *L'espresso*.

På den annen side kan økonomisk press føre til sterk redaksjonell kontroll, uten at denne utøves direkte som påbud. Det er en rekke eksempler på hvorledes dette kan fungere. En form som ofte opptrer når gamle bedrifter overtas av nye og integrerte eiere er at eierne kan kreve at bedriften skal oppnå de og de økonomiske resultater som enten er på et annet nivå enn det bedriftene ble drevet etter tidligere, eller kreves fordi den oppkjøpte bedrift innenfor et bestemt tidsrom skal tjene inn det som den kostet oppkjøperne. Måten Murdoch har styrt utviklingen av den redaksjonelle profil i en rekke av sine aviser, er et eksempel på dette. Det er også situasjonen i bokbransjen der kulturforlag i en rekke land er blitt tvunget til å gå over på en mer kommersiell linje, og gi opp utgivelser som har kulturell, men ikke særlig økonomisk verdi.

På samme måte kan annonsørenes makt over mediene betraktes fra to synsvinkler. På den ene siden kan store eiere stå imot enkelte annonsørers forsøk på å øve innflytelse på medienes redaksjonelle linje. På den annen side kan konserner som har eierinteresser i andre bransjer enn i mediene, bruke disse interessene til å øve påtrykk for å fremme sin produkter gjennom de mediene de eier, eventuelt ved å hindre negativ omtale. Dette er et av de potensielt store problemene ved krysseierskap og flermedia- og multisektorell integrasjon. Det finnes mange eksempler på uheldige erfaringer med dette: fra USA blant annet Gulf+Western; fra Storbritannia Lonrho og *Observer*; fra Italia: Fininvests disposisjoner. Dette er en utfordring som jeg tror kommer til å bli vesentlig også i nordisk sammenheng i årene framover.

En særlig form for indirekte kontroll ligger i det som kan kalles «corporate speech». Det vil si at de store aktørene har felles interesser i forhold til utviklingen av mediene som sådan, og at de således inntar felles holdning i forhold til så vel politiske initiativ som kritikk fra offentligheten. Det skapes en form for informelle føringer gjennom felles interesser – de store snakker samme språk.[33] Utfordringen i denne sammenhengen er hvorledes mediekonglomeratene kan gjøres ansvarlige overfor den offentlige opinion? Dette forutsetter en løpende reell kritikk, og den må foregå i mediene. Men i det øyeblikk mediene styres av corporate speech, kommer slik kritikk av mediene bare til uttrykk i minoritetsmediene. Slik sett har for eksempel norsk presse i alt for stor grad vært preget av en korpsånd som har hindret kritiske synsmåter å komme fram.

Et særlig problemområde for muligheten for redaksjonell påvirkning på så vel store som små medier utgjøres av de store multinasjonale reklamebyråenes og markedsføringskonglomeratenes betydning og sterke innflytelse. Denne blir ikke mindre gjennom den integrasjon som foregår av så vel eter-som trykkmedier.

For små europeiske nasjoner utgjør endringene i den internasjonale mediestrukturen en særlig utfordring som angår spørsmål om så vel demokratisk kontroll som kulturell egenart. Spørsmålet er hvorledes man kan demme opp for de internasjonale gigantene. To strategier later til å bli fulgt.

Den ene innebærer konsentrasjon på nasjonalt og regionalt plan for å skape en forsvarslinje mot multinasjonale selskaper. Dette later til å være den nordiske mediebransjens svar. Det gjelder for eksempel de norske forlagenes integrasjonsstrategier. Det innebærer imidlertid en fare for å bli et godt kjøp.

Den andre strategien går ut på å begrense mulighetene for konsentrasjon på et nasjonalt nivå ut fra en argumentasjon om at dette fremmer pluralisme. En rekke ulike politiske interesser hevder slike synspunkter. Dette er imidlertid en strategi som kan medføre betydelig nasjonal svakhet ved at de enkelte bedriftene har for svake eiere og disse dermed kan plukkes enkeltvis. Dette er et dilemma som både bransjen og politiske myndigheter står overfor.

På lang sikt kan en utvikling med store internasjonale eiere som krever at bestemte økonomiske målsetninger skal oppfylles bety en fare for betydelig redaksjonell kontroll med norske medier.

Det er etter hvert blitt lansert en rekke forslag til mottiltak mot eierkontroll med den redaksjonelle linje i mediene. De utgjøres ofte av en kombinasjon av regler for eierbegrensninger og institusjonalisering av regler for sikring av redaksjonell selvstendighet. En type institusjoner av dette slaget er de ulike formene for truster og råd som er blitt skapt – eksempler finnes i Norge i *Dagbladet* og internasjonalt i for eksempel The Scott Trust i *The Guardian*. Et spørsmål som må reise seg i denne sammenheng, er om det er mulig gjennom politiske beslutninger å styrke den redaksjonelle uavhengigheten i alle medier fra bok til de elektroniske mediene? Det er videre et spørsmål om sterke eierbegrensninger utgjør noen slik sikring særlig på grunnlag av erfaringene med former «corporate speech» og krysseierskap. I denne sammenheng er også erfaringene fra nordisk forlagsbransje problematiske. Det er all grunn til å følge hva som skjer i for eksempel i danske og svenske forlag etter at de er blitt gjort til gjenstand for internasjonalt oppkjøp, og om dette får innvirkning på den redaksjonelle linje.

33. Dette spørsmålet er med konkret henvisning til situasjonen ved TV 2 tatt opp av Gunnar Bodahl-Johansen i en artikkel i Klassekampen 12.9. 1994.

En utvidet public service modell

I videre internasjonalt perspektiv kan det være grunn til å kaste et historisk tilbakeblikk på utviklingen av etermediene i henholdsvis USA og Europa. I USA ble radio og senere TV gjort til en riktignok regulert del av et marked. I Europa ble den rådende modellen den såkalte BBC-modellen. Det vil si at etermediene ble betraktet som en offentlig service på linje med andre former for kommunikasjon, opplysning og utdanningsvirksomhet og generelle tiltak til borgernes beste. Det vil si radio og fjernsyn var en «public service» på linje med veier, skoler, kloakk og vann. Innenfor denne tankegangen gjaldt imidlertid dette bare etermediene, ikke de eldre trykkmediene.

Spørsmålet er nå om det ikke er på tide å se hele mediesektoren som en slik «public service» preget av en blandingsøkonomisk modell der det utvikles, delvis med offentlig støtte, et system av parallelle kommersielle og offentlige medier på alle nivåer og innenfor alle medietyper fra trykkmediene til de nye interaktive digitale multimediene.[34] Det bør i denne sammenhengen nevnes at det norske/svenske systemet med pressestøtte, litteraturstøtte, konsesjonsregulering osv er et ganske langt utviklet eksempel på en slik tankegang.

Denne tankegangen har igjen med spørsmålet om kulturelle rettigheter å gjøre. Disse vil i stor grad være knyttet til måten medienes mangfold kan utnyttes. Dette er grunnleggende spørsmål i alle samfunn, men akkurat nå er de særlig prekære sett fra de små europeiske kulturenes ståsted.

I dette perspektivet kan det være grunn til å stanse opp å stille spørsmålet ved hva som kjennetegner det nordiske kulturrommet, ikke i form av nasjonale egenskaper og myter. Men i form av organisasjonsformer og kulturell aktivitet – når det gjelder bredde og kvalitet. Samlet er det nordiske kulturrommet som P.O. Enquist[35] har påpekt, faktisk et tyngdepunkt i Europa.

Om man måler kultur statistisk, ligger de nordiske land fremst i verden når det gjelder solgte bøker, antall biblioteker, teatre, musikere, konserter osv pr. antall innbyggere. Men det å opprettholde denne bredden og kvaliteten krever det et spesielt samspill mellom markedet og staten. En av grunnene til at det har vært mulig å skape dette nordiske kulturrommet, er at kulturen, som så mange andre områder i Norden, er et subsidiert og samfunnsstøttet område.

Som Enquist skriver:

> Blandingsøkonomien var og er basis for den bredde og kvalitet, de nordiske landes kulturliv havde, har og vil have i fremtiden. Uden samfundsstøtte havde socialdemokraterne ikke kunnet virkeliggøre den liberale drøm om kulturens mangfoldighed: det er så at sige velfærdens liberal-socialistiske dilemma.

Helt til slutt noen spådommer:

Mediepolitikken blir i stadig sterkere grad et internasjonalt anliggende. Uansett norsk tilknytning til EU vil norsk mediepolitikk bli trukket inn i et felt der det finnes en strid mellom regulerings – og deregulerings tendenser.

Teknologien åpner for helt nye medietyper. De elektroniske mediene er i ferd med å ta et nytt sprang. En ny konsumentutviklet medieteknologi vil være utviklet i løpet av den kommende tiårs periode, og den vil stille helt nye økonomiske og politiske utfordringer.

34. Slike tanker er utviklet av blant annet John Keane i The Media and Democracy og James Curran i den boka han har redigert under tittelen: Culture, Society and the Media. London 1988.
35. P.O. Enquist: «Kulturens Europa». Information. Lørdag-søndag 22-23. juni. 1991.

Dette fører til at: Det vil utvikle seg en verdensomspennende integrert medieindustri med et globalt, regionalt, nasjonalt og lokalt nivå – med ulike konflikt og integrasjonslinjer. Det vil vokse fram nye medier og mediemarkeder og forbruksmønstre som innebærer differensiering og ensretting på samme tid og på ulike nivåer.

Politikken vil alltid ligge etter økonomien og teknologien.

Vedlegg VIII

De største medieaktørene i Norge i 1994. En rapport fra Medieprosjektet BI.

På oppdrag fra utvalget har Medieprosjektet ved Handelshøyskolen BI ved handelsøkonom Georg O. Ramstad, forskningsassistent Rune Jacobsen og professor Rolf Høyer, utført en kartlegging av eierinteressene til de største aktørene i Norge i 1994. Arbeidet er avsluttet 22. desember 1994. Denne kartleggingen er trykt i dette vedlegget.

Det vises også til utredningen «Konsentrasjonsaktører og konsentrasjonsadferd i mediemarkedet 1994», arbeidsnotat 1994/27 fra BI (Høyer 1994).

*

Medieprosjektet BI
Forskningssenteret
Handelshøyskolen BI

Høyer, Jacobsen, Ramstad

En oversikt over eierinteresser til de største medieaktørene i Norge i 1994.

Utredning for eierskapsutvalget
Sandvika, 22. desember 1994

Copyright notice

© All rights reserved. Neither the whole nor any part of this publication may be reproduced or transmitted in any form and by any means, electronic, or mechanical, including photocopy, recording og storage in any information storage and retrieval system, without the prior written consent of Handelshøyskolen BI.

Forord

Denne rapporten er utført på oppdrag fra Eierskapsutvalget, et offentlig utvalg nedsatt av Kulturdepartementet for å vurdere eierforholdene i mediene. Rapporten gir dels en oppdatering av de eierstrukturer og eierkonstellasjoner som Medieprosjektet utredet i juni i år, dels gir den både nye og utfyllende data om de største, utenlandske aktørene på det norske markedet.

Utredningsarbeidet har dessverre måttet foregå under meget sterkt tidspress, noe som uunngåelig har påvirket grundigheten i arbeidet. Vi har også en fornemmelse av at klimaet i medienæringen har hårdnet til. Eierskap sees i økende grad som strategisk sensitiv informasjon som søkes holdt tilbake eller tilslørt. I et tilfelle har våre henvendelser blitt blankt avvist, mens andre aktører har forsøkt trenering. Takket være iherdig pågåenhet og bruk av indirekte informasjon har vi likevel klart å gi et rimelig utfyllende bilde, men med ett unntak. For enkelte detaljinformasjoners vedkommende kan det også foreligge noe unøyaktighet p.g.a. de nevnte vanskeligheter. Dette er angitt nærmere i teksten.

Datainnsamlingen og utformingen av rapporten er utført av Handelsøkonom, M.Sc. *Georg O. Ramstad* under daglig ledelse av forskningsassistent *Rune Jacobsen*. Undertegnede har det faglige totalansvar.

Medieprosjektet BI
Handelshøyskolen BI, 22. desember 1994
Rolf Høyer
Professor, tekn.Dr.

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse over tabeller

1 INNLEDNING

Denne utredningen er utført i desember 1994. Dens siktemål er å kartlegge eierinteressene til de største media- og telekommunikasjons- aktørene i Norge. For å få et mest mulig realistisk bilde av aktørenes relative størrelse og interesser i media- og telekommunikasjons- markedet, er også deres eierinteresser i de aktuelle bransjene utenfor Norge og Norden tatt med.

Mens vår forrige rapport til Eierskapsutvalget; «Konsentrasjonsaktører og Konsentrasjonsadferd i Mediemarkedet 1994» av juni 1994, konsentrerte seg om å gi en generell oversikt over de forskjellige aktørene i mediemarkedet i Norge, konsentrerer denne rapporten seg utelukkende om eierinteressene i media- og telekommunikasjon- markedet til de elleve selskapene som ble definert og diskutert i den forrige rapporten. Denne rapporten bør derfor sees på som en et supplement og delvis oppdatering av vår forrige rapport, ikke noen erstatning.

Til tross for at desember er en svært hektisk tid i næringslivet, har det lykkes oss å fremskaffe aktuelle data for de fleste aktørene. For noen få selskapers vedkommende har vi derimot blitt midlertidig avvist. I et tilfelle fordi selskapet har en svært restriktiv praksis m.h.p. å gi ut informasjon, og tiden har ikke gitt rom for indirekte informasjonsinnhenting. I de øvrige tilfellene vil supplerende data kunne foreligge i januar etter ytterlige pågang fra vår side. Der oppdatering av eierstrukturene har vært et spesielt problematisk er det nærmere angitt; «???» i en tabell indikerer at det aktuelle selskapet ikke fant det hensiktsmessig å være behjelpelig med den aktuelle informasjonen

Tabell 3.1: De selskapene som er tatt med i rapporten er:

- Schibsted A/S
- Orkla a.s
- Norsk Rikskringkasting
- Industriförvaltnings AB Kinnevik (Sverige)
- Egmont International Holding A/S (Danmark)
- Scandinavian Broadcasting System SA (Luxemburg/USA)
- A-pressen AS
- Telegruppen
- Bonnier-familien (Sverige)
- Carl Allers Etablissement A/S (Danmark)
- Sanoma (Finland)

1.1 Struktur

Måten konsernenes/selskapenes eierinteresser er presentert på er gjennom tabellariske oversikter over de individuelle konsernenes eierinteresser i selskaper innen media- og telekommunikasjons- sektoren.

Disse tabellene er bygd opp med det mål for øyet å vise på en så oversiktlig måte som mulig de forskjellige konsernenes eierinteresser i andre selskaper; datter (•) og datterdatter selskaper (-). I tabellene vil man også finne noe nøkkelinformasjon om de enkelte selskapene. Alt etter hva slags type selskap det er snakk om er det oppgitt syv forskjellige typer informasjon: Navn, Eier%, Opplag, Driftinn. 93, Bransje, Andel av tot. og Land.

- Navn – er navnet på selskapet eller avisen/ ukebladet det er snakk om
- Eier% – angir hvor stor andel selskapet foran i strukturen («moderselskapet») eier av det aktuelle selskapet, med andre ord ikke hvor mye «hovedselskapet» eier; f.eks FilmTeknikk Norge A/S eier 100% av Lab 16 A/S, ikke Schibsted A/S. Schibsted A/S eier 91,0% (Schibsted A/S eier 100% av Schibsted Film A/S, som eier 91,0% av FilmTeknikk Norge A/S, som eier 100% av Lab 16 A/S).
- Opplag – angir hvilket opplag avisen hadde i 1993[36]
- Driftinn 93 – angir konsernets/under konsernets driftsinntekter for året 1993[37] . For selskaper som er i stor ekspansjon, foretatt oppkjøp, eller fusjonert det siste året, vil dette tallet være meget misvisende; eierstrukturen viser hvordan selskapet ser ut idag, mens driftsinntektene reflekterer selskapet slik det var 31. desember 1993. Grunnen til at tallet likevel er tatt med er fordi det der andre tall ikke er relevante å ta med, gir en antydning om størrelsen til konsernet/selskapet.
- Bransje – angir hvilken bransje selskapet opererer innen
- Andel av tot. – viser hvor stor del av det totale avisopplaget, basert på 1993 tall, selskapet har eierinteresser i
- Land – viser hvor selskapet er registrert, ikke nødvendigvis hvor det opererer eller har eierinteresser

2 DE STØRSTE MEDIEAKTØRENE I NORGE

2.1 Schibsted A/S

I Schibsted A/S konsernet utgjør avisdrift hovedvirksomheten; ved riksavisen Verdens Gang og lokalavisen Aftenposten. Konsernet er også involvert i filmprodukson i Skandinavia, gjennom det heleide datterselskapet Schibsted Film A/S, og betydelig eierandel i TV-kanalen TV 2 AS (33,3%). I tillegg planlegger Schibsted A/S å starte opp sin egen TV-kanal, TV+, i mars 1995[38] . Konsernet ble i 1993 rangert som det 54. største mediekonsernet i Europa[39] . Det samme året hadde konsernet driftsinntekter på 2,752 mrd. kroner og et resultat før skatt på 427,457 mil. kroner.

36. Opplags tallene er basert på tall fra Norske Avisers Landsforening og Landslaget for Lokaliser
37. Da Carl Allers Etablissement A/S har et fravikende regnskapsår er tallene for 1992/93 brukt
38. Med henvisning til pressemeldinger primo desember, ser det ut til at eierstrukturen i TV+ i løpet av 1995 bli mer eller mindre den samme som i TV2; Schibsted A/S 33,3%, Egmont 33,3% og diverse andre 33,3%
39. «The Mediamap 1994» – CIT publications 1994

Tabell 2: Schibsted A/S eierinteresser i aviser

Navn på Avisen	Eier%	Opplag	Andel av totalopp.
Aftenposten (mrg.)	100%	278.669	-
Aftenposten (aften)	100%	198.647	-
Verdens Gang	100%	377.575	-
Sum opplag over 50%		*854.891*	*28,0%*
Adresseavisen A/S	32,0%	90.002	-
Stavanger Aftenblad A/S	30,8%	71.771	-
Fædrelandsveien A/S	25,0%	47.080	-
Harstad Tidende A/S	15,0%	16.418	-
Bergens Tidende A/S	11,7%	95.455	-
Asker og Bærum Budstikke A/S	10,0%	31.157	-
Sum opplag totalt		*1.206.774*	*39,5%*

Tabell 3: Schibsted A/S andre eierinteresser i mediasektoren

Navn	Eier%	Driftinn. 1993	Bransje
• Chr. Schibsteds Forlag A/S	100%	29.718.000	Forlag
• Scan-Foto A/S	100%	19.795.000	Billedbehandling
• Avisretur A/S	51,0%	11.741.000	Distribusjon
• Norsk Telegrambyrå AS	21,0%	120.573.000	Nyhetsbyrå

Tabell 4: Schibsted A/S eierinteresser i eter-media

Navn	Eier%	Bransje
• TV 2 AS*	33,3%	TV-kanal
• Schibsted Film A/S**	100%	Holding selskap
- FilmTeknikk Norge A/S	91,0%	Postprod. & Film lab.
- – Lab 16 A/S	100%	Postprod. & Film lab.
- – Film & Video Postproduction A/S	100%	Postproduksjon
- – IFC Animasjon AS	68,0%	Postproduksjon & Grafikk
- FilmTeknikk AB (Sverige)	100%	Postprod. & Film lab.
- EuroLab A/S (Danmark)	100%	Postprod. & Film lab.
- ScanCam A.S	50,0%	Kamera utleie
- Norsk FilmDistribusjon a.s.	100%	Filmdistribusjon
- – Sandrew Metronome (Sverige)	25,0%	Filmdistribusjon

Tabell 4: Schibsted A/S eierinteresser i eter-media

Navn	Eier%	Bransje
- Nydalen Studios AS	50,0%	Studio utleie
- Rubicon TV AS	100%	TV-produksjon
- Landet Midtimellom A/S	44,8%	Prosjektutvikling
- – Frognerseteren i LMM AS	100%	Prosjektutvikling
- Moland Film Co. A/S	100%	Reklamefilm
- – Moland Film CO. AS (Danmark)	90%	Reklamefilm

** TV 2 dekker, pr. 1. desember 1994, i henhold til Televerket AS 87,5% og i henhold til MMI 91,0% av Norge*

*** Schibsted Film A/S (konsern) hadde i 1993 driftinntekter på 53.484.000 kroner*

2.2 A-pressen AS

I A-pressen AS utgjør utgivelse av lokalaviser hovedvirksomheten. I tillegg til avisdrift er konsernet engasjert i trykkeridrift og annen forretningsvirksomhet tilknyttet avisutgivelse. I 1993 hadde konsernet driftsinntekter på 1,415 mrd. kroner og et resultat før skatt på 52,746 mil. kroner.

Tabell 5: A-pressen AS eierinteresser i aviser

Navn	Eier%	Opplag	Andel av tot.
Akershus Amtstidende AS	94,5%	7.501	-
Akershus Romerikes Blad	94,5%	39.263	-
Arbeiderbladet AS	100%	43.528	-
Arbeidets Rett AS	95,7%	7.392	-
Aura Avis AS	97,0%	3.175	-
Aust Agder Blad AS	98,5%	3.743	-
Bergensavisen	96,1%	27.398	-
Bygdeposten	100%	5.132	-
Dagbladet Finnmarken AS	93,2%	8.327	-
Dagningen AS	94,2%	12.441	-
Demokraten AS	97,2%	10.313	-
Finmark Dagblad AS	91,2%	11.695	-
Firdaposten AS	98,3%	6.736	-
Fremover AS	95,3%	10.923	-
Fremtiden	66,5%	16.679	-
Glåmdalen AS	90,8%	22.623	-
Hardanger Folkeblad AS	99,1%	5.940	-
Helgeland Arbeiderblad AS	94,7%	9.719	-
Malvikbladet	100%	1.827	-

Tabell 5: A-pressen AS eierinteresser i aviser

Navn	Eier%	Opplag	Andel av tot.
Moss Dagblad AS	93,1%	6.745	-
Namdal Arbeiderblad AS	94,5%	11.911	-
Nordlands Framtid AS	93,5%	20.751	-
Opdalingen	97,0%	2.956	-
Oppland Arbeiderblad AS	99,2%	28.171	-
Rana Blad AS	99,3%	11.358	-
Rjukan Arbeiderblad AS	100%	2.490	-
Rogalands Avis AS	95,8%	17.046	-
Sarpsborg Arbeiderblad AS	99,2%	17.908	-
Sogn Dagblad AS	99,9%	5.477	-
Stjørdalens Blad AS	100%	7.614	-
Telemark Arbeiderblad AS	100%	20.481	-
Tidens Krav	99,7%	15.855	-
Sum opplag over 50%		*423.118*	*13,9%*
Avisa Trondheim	48,9%	13.766	-
Bladet Nordlys AS	48,4%	32.285	-
Halden Arbeiderblad AS	41,5%	10.504	-
Øvre Smaalenes Avis AS	34,0%	8.815	-
Hamar Arbeiderblad AS	16,3%	27.946	-
Sum opplag totalt		*516.434*	*16,9%*

Tabell 6: A-pressen AS eierinteresser i andre virksomheter

Navn	Eier%	Driftinn 93	Bransje
Østfoldpressen AS	100%	5.022.000	Holding
Sentrum Trykk AS	100%	15.478.000	Trykkeri
Markedsprofilen AS	100%	-	Reklamebyrå
Nor-Trykk AS	99,7%	24.241.000	Trykkeri
TK-Transport AS	99,7%	4.635.000	Distribusjon
Gjøvik Distribusjon AS	99,0%	13.255.000	Distribusjon
Østfoldsamkjøringen AS	98,0%	28.850.000	Annonsesamkjøring
BA-Trykk AS	94,7%	-	Trykkeri
Dagningen Reklame AS	94,2%	2.914.000	Gratis-avis
Annonsetorget AS	93,0%	2.999.000	Annonse-avis
Akershus-Trykk AS	92,2%	-	Trykkeri
Media Øst	92,2%	-	Annonsesamkjøring
A-pressens Oslo-redaksjon AS	90,1%	21.126.000	Felles redaksjon

Tabell 6: A-pressen AS eierinteresser i andre virksomheter

Navn	Eier%	Driftinn 93	Bransje
Media Riks AS	90,1%	22.826.000	Annonsesamkjøring
Media Nor AS	85,7%	35.307.000	Annonsesamkjøring
Nye Hojem Trykkeri AS	78,4%	14.862.000	Trykkeri
Tårnhjørnet AS	61,6%	3.052.000	Eiendom
Namdal Reklame og Info. AS	58,8%	1.971.000	Reklamebyrå
Nytt om Bil AS	50,0%	-	Bilavis
Norsk Lokal-TV AS	50,0%	2.201.000	Lokal-TV
Trøndelag Avis- og Kringk. AS	48,9%	45.532.000	Avis/ Lokal-TV
Norsk Telegrambyrå AS	15,5%	120.573.000	Nyhetsbyrå

2.3 Orkla A.S

Orkla A.S er et av Norges største børsnoterte selskaper. I 1993 hadde konsernet driftsinntekter på 17,858 mrd. kroner og et resultat før skatt på 1,316 mrd. kroner. Konsernet konsentrerer sin virksomhet innen tre hovedområder: Merkevarer til forbrukere, kjemi og finansielle investeringer. Konsernets medievirksomhet er definert som en merkevarevirksomhet. Gruppens strategiske medieengasjementer forvaltes gjennom det heleide datterselskapet Orkla Media A.S. I tillegg eier Orkla konsernet enkelte aksjeposter i mediebedrifter direkte gjennom Orkla A.S, disse kategoriseres som finansielle plasseringer. Konsernet ble i 1993 rangert som det 86. største mediekonsernet i Europa[40] .

Tabell 7: Orkla A.S eierinteresser i mediesektoren

Navn	Eier%	Opplag	Driftinn. 93	Bransje
• Orkla Media A.S	100%	-	1.283.000.000	Holding
• NetCom GSM A/S***	22,4%	-	-	Mobil tlf.
• Adresseavisen A/S	17,4%	90.002	-	Avis
• Avishuset Dagbladet AS	14,4%	227.796	-	Avis
• Gyldendal Norske Forlag	5,4%	-	374.697.000	Forlag
• Carl Allers Etabl.**	2,6%	-	-	Media-kons
• Schibsted AS**	1,4%	-	-	Media-kons
Total opplaget		*317.798**		

** Dette representerer 10,4% av det totale avisopplaget i Norge*
*** Se separet omtale*
**** Driftinntekter for 1993 er ikke oppgitt da selskapet startet opp i oktober 1993*

40. «The Mediamap 1994» – CIT publications 1994

Tabell 8: Orkla Media A.S eierinteresser i aviser i Norge

Navn på Avisen	Eier%	Opplag	Andel av tot.
- Fredrikstad Blad	87,0%	21.341	-
- Moss Avis	98,9%	14.349	-
- Drammens Tidende og Buskerud Blad	92,3%	43.611	-
- – Laagendalsposten	100%	10.410	-
- – Telen	100%	5.918	-
- – Røyken og Hurum presse	100%	4.009	-
- Varden	95,0%	33.973	-
- Tønsberg Aktietr.	93,3%	32.641	-
- Sandefjords Blad	96,4%	14.843	-
- Gjengangeren	90,5%	5.710	-
- Romsdals Budstikke	99,5%	18.308	-
- – Åndalsnes Avis	100%	4.336	-
- – Driva Trykk	97,0%	5.118	-
- Sunnmørsposten	94,9%	36.751	-
- – Sunnmøringen	92,0%	2.005	-
- – Fjordenes Tidende	97,0%	6.791	-
- Haugesunds Avis	98,3%	36.586	-
- Østlandets Blad	53,9%	18.450	-
- Asker & Bærum Budstikke	28,9%	31.157	-
- Bergens Tidende A/S	28,4%	95.455	-
Total opplaget		*441.762*	*14,5%**

** Inkluderer man de direkte eierinteressene (finansielle investeringer) Orkla A.S har i dagspressen er tallet 24,9%*

Tabell 9: Orkla Media A.S andre eierinteresser i Norge

Navn	Eier%	Driftinn. 93	Bransje
• E.G. Mortensens Forlag	100%	-	Holding
- Telecom Scandinavia	51,0%	-	Teletorg
• Hjemmet Mortensen AS*	50,0%	867.268.000	Ukepresse
- Hjemmet Mortensen Trykkeri	100%	-	Trykkeri
- Økonomisk Rapport	100%	-	Ukepresse
- Bokklubben VillmarksLiv ANS	50,0%	-	Bokklubb
• Direct Mail	99,9%	237.490.000	Direkte Reklame
- Selektiv Markedsføring	100%	-	Direkte Reklame
- DM-Distribusjon	100%	-	Direkte Reklame

Tabell 9: Orkla Media A.S andre eierinteresser i Norge

Navn	Eier%	Driftinn. 93	Bransje
- Selektiv DM	100%	-	Direkte Reklame
- Forbruker-Kontakt	100%	-	Direkte Reklame
- Media Data	100%	-	Direkte Reklame
- Cortex Norge	51,0%	-	Direkte Reklame

** Målt i opplag har Hjemmet Mortensen AS i overkant av 50% av det totale ukeblad markedet i Norge*

Tabell 10: Orkla Media A.S eierinteresser i Polen

Navn	Eier%	Opplag	Bransje
• Orkla Press International	100%	-	Holding
- Slowo Media	39,0%	72.000	Avis
- Wieczor Wroclawia	47,0%	55.000	Avis
- R-Press	26,0%	89.000	Avis
- Forum	57,0%	39.000	Avis
- Kresy	49,0%	27.000	Avis
- Gazeta Pomorska Media	50,0%	108.000	Avis
- Edytor	51,0%	28.000	Avis
Sum opplag		*418.000*	
• BB & P	50,0%	-	Holding
- Filipinka	87,5%	120.000	Ukepresse
- Prezekroj	41,2%	90.000	Ukepresse
Sum opplag		*210.000*	

2.4 Telegruppen

Telegruppen er i seg selv ikke noe eget selskap, men fellesbetegnelsen på Televerket A/S og dets datterselskaper. Gruppen er en av de ledende aktører på satellittdrift i Norden. I Norge er gruppen den klart dominerende aktør innen telekommunikasjon og medietransmisjon, herunder kabel-TV. I 1993 hadde konsernet driftsinntekter på 17,415 mrd. kroner og et resultat før skatt på 464,000 mill. kroner.

Tabell 11: Telegruppen

Navn	Eier%	Driftinn. 93	Bransje
• Televerket AS	-	14.768.700.000	Telefoni
- Norsk Telekom AS	100%	5.196.400.000	Holding

Tabell 11: Telegruppen

Navn	Eier%	Driftinn. 93	Bransje
- Trygghetssentralen AS	85,0%	20.109.000	Alarm tjenester

Tabell 12: Norsk Telekom AS eierinteresser

Navn	Eier%	Driftinn. 93	Bransje
• TBK a.s	100%	2.291.400	Holding
- TBK Telematikk AS	100%	-	IT-leverandør
- – TBK Radiosystemer AS	100%	-	IT-leverandør
- – TBK MicroSys AS	100%	-	IT-leverandør
- – TBK Dolphin AS	100%	-	IT-leverandør
- – TBK Teleteam AS	51,0%	-	IT-leverandør
- TBK Voice & Data AB*	100%	-	IT-leverandør
- TBK Telehuset AS	100%	-	IT-salg
- – TeleCom AS	100%	-	IT-salg
- TBK Produkter AS	100%	-	Telefoni prod.
- TBK Nett AS	100%	-	div. tjenester
- TBK Sikkerhetssystemer AS	100%	-	Sikkerhets tjen.
- TBK Finans AS	100%	-	Finans
- TBK Utleie AS	41,0%	-	Leasing
• Teletotal AS	100%	15.850.000	Markedskanal
• Tele-mobil AS	100%	2.141.896.000	Mobiltelefoni
• Teleplus AS	100%	722.500.000	Holding
- TBK Kabel-TV AS	100%	-	Kabel-TV
- Telekatalog AS	100%	-	Katalogvirks.
- – Martech AS	100%	-	IT-leverandør
- – Telemarkedet AS	100%	-	IT-levrandør
- – Grafisk Forlag AS	60,0%	-	Forlag
- – Telepomor AS	51,0%	-	Katalogvirks.
- Teamco AS	100%	-	Datadrift
- Teledialog AS	100%	-	MF
- Tele TV AS	100%	-	TV formidling
- – CTV OY**	100%	-	TV formidling
- – CTV AB*	100%	-	TV formidling
- – CTV AS***	100%	-	TV formidling
- – Conax AS	100%	-	Smart kort
- Telepost Communications AS	50,0%	-	El. meldinger
• Nortelinvest AS******	100%	-	Inv. selskap
- Kolatelekom AS****	50,0%	-	Telefoni
- North West GSM****	12,7%	-	Mobiltelefoni

Tabell 12: Norsk Telekom AS eierinteresser

Navn	Eier%	Driftinn. 93	Bransje
- Pannon GSM*****	14,0%	-	Mobiltelefoni
- Østhandelssenteret AS	5,8%	-	Konsulentvirk.
• Televenture AS******	100%	-	Inv. selskap
- Garex AS	100%	-	Lev. kom. løs.
- Incatel AS	37,5%	-	IT-levrandør
- Trade AS	35,0%	-	El. info. form.
- Tandberg AS	10,0%	-	Telefoniprod.
- Maxware AS	24,0%	-	Lev. kom. løs.
- PosHolding	17,0%	-	Betal. formidl.
- Stentofon AS	10,0%	-	Lev. kom. løs.
- PeCom AS	35,0%	-	Lev. kom. løs.
- Transfax AS	20,0%	-	Elektronisk fax
• Norsk Nyetablering AS	4,5%	-	Inv. selskap
• Nordic Satelite Distribution	33,3%	-	TV formidling

** Sverige, ** Finland, *** Danmark, **** Ungarn, ***** Russland, ****** Driftinntekter 93 er ikke tatt med da selskapene er investeringsselskaper som er i kontinuerlig forandring og vekst*

2.5 Norsk Rikskringkasting

Norsk Rikskringkasting er Norges eneste lisensbaserte medieselskap. Dets virksomhet er konsentrert rundt en TV-kanal og tre radio-kanaler. Selskapet ble i 1993 rangert som det 69. største mediekonsernet i Europa[41] . Det samme året hadde konsernet driftsinntekter på 2,232 mrd. kroner og et netto driftsresultat på -2,000 mill. kroner.

*Tabell 13: Norsk Rikskringkasting**

Navn	Eier%	Dekning%	Opplag	Bransje
• Norsk Rikskringkasting	-	-	-	Adm/ Drift
- – NRK-TV	-	99,7%	-	TV-kanal
- – P1	-	99,9%	-	Radio-kanal
- – P2	-	99,0%	-	Radio-kanal
- – Petre	-	95,6%	-	Radio-kanal
- Programbladet A/S	9,9%	-	51.244	Programblad

** I tillegg har Norsk Rikskringkasting 17 regionale distrikskontorer, som produserer redaksjonelt stoff for NRK (Radio). Noen av distrikskontorene produserer også lokal TV-programmer for NRK (TV).*

41. «The Mediamap 1994» – CIT publications 1994

3 DE STØRSTE UTENLANDSKE MEDIEAKTØRENE I NORGE

3.1 Bonnier-familien (Sverige)

Bonnier familiens eierinteresser i media er konsentrert i det heleide selskapet AB Bonnierföretagen og det deleide selskapet Tidnings AB Marieberg (eier 48,3% av aksjene, men kontrollerer 71,6% av stemmene)[42] . Av sin omsetning hadde Bonnierföretagen i 1993, 84% av sin totalomsetning innen mediebransjen. I 1993 rangerte Bonnierföretagene som det 28. største mediekonsern i Europa[43] . Det samme året hadde Bonnierföretagen driftsinntekter på 7,716 mrd. SEK og et resultat før skatt på 307,000 mil. SEK. Med en valutakurs på 90,96 tilsvarer dette henholdsvis 7,018 mrd. kroner og 279,000 mil. kroner. Marieberg-konsernet som opererer som en selvstendig enhet, uavhengig av Bonnierföretagen. Kombineres Marieberg-konsernet med Bonnierföretagen kontrollerte familien Bonnier i 1993 Europas 16. største mediebedrift[44] .

Tabell 14: Bonnierföretagen – Bonnierförlagene (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Albert Bonniers Förlag	100%	Forlag	Sverige
• Bonnier Alba	100%	Forlag	Sverige
• Bonnier Lexikon	100%	Forlag	Sverige
• Bonnier Carlson Bokförlag	50,0%	Forlag	Sverige
• Forum	100%	Forlag	Sverige
• Trevi	100%	Forlag	Sverige
• Wahlström & Widstrand	100%	Forlag	Sverige
• Bonnier Utbilding	100%	Forlag	Sverige
• Lindhardt og Ringhof	50,0%	Forlag	Danmark
• Bonniers Bokklubb	100%	Bokklubb	Sverige
• Svalan/ Skön Böcker	100%	Bokklubb	Sverige
• Stora Romanklubben	100%	Bokklubb	Sverige
• Underhållningsbokklubben	100%	Bokklubb	Sverige
• Stora Familjebokklubben	100%	Bokklubb	Sverige
• Literära Klubben	100%	Bokklubb	Sverige
• Månadens Bok	56,0%	Bokklubb	Sverige
• 12 Bøger	37,0%	Bokklubb	Danmark
• Scandinavian Music Club	100%	Musikk-klubb	Sverige
• Scandinavian Film Club	100%	Film-klubb	Sverige
• Scandinavian Music Club	100%	Musikk-klubb	Danmark
• Bonnier Presenta	100%	Trykkeri	Sverige
• Samdistribution	100%	Distribusjon	Sverige
• Bonnier Information Services	50,0%	Elektronisk info.	Sverige

42. I 1993 kontrollerte Bonnier-familien 26,7% av det totale avis opplag i Sverige
43. «The Mediamap 1994» – CIT publications 1994
44. «The Mediamap 1994» – CIT publications 1994

Tabell 15: Bonnierföretagen – Bonnier Publications (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Bonniers Månadstidningar	100%	Ukepresse	Sverige
• Året Rundt Forlaget	100%	Ukepresse	Sevrige
• Bonniers Secialtidninger	100%	Ukepresse	Sverige
• Bonniers Utvecklingsförlag	100%	Ukepresse	Sverige
• Bonniers Specialmagasiner	100%	Ukepresse	Danmark
• Bonniers Bøger	100%	Forlag	Danmark
• Lindhardt og Ringhof	50,0%	Forlag	Danmark
• Kupon-Nyhederne	100%	Kuponghefter	Danmark
• Bonnier System	100%	EDB	Danmark

Tabell 16: Bonnierföretagen – Semic International (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Semic Press	100%	Forlag	Sverige
• Semic Ungförlaget	100%	Forlag	Sverige
• Semic Specialpress	100%	Forlag	Sverige
• Bökforlaget Semic	100%	Forlag	Sverige
• Bonnier Carlson Bokförlag	50,0%	Forlag	Sverige
• Jultidningsförlaget	100%	Forlag	Sverige
• Semic Interpresse	100%	Forlag	Danmark
• Kustannus oy Semic	100%	Forlag	Finland
• Semic Juniorpress	100%	Forlag	Nederland
• Semic France	100%	Forlag	Frankrike
• Semic Interprint	100%	Forlag	Ungarn
• TM-Semic	67,0%	Forlag	Polen
• Semic Slovart	51,0%	Forlag	Slovakia
• Semic Media	51,0%	Forlag	Tsjekoslovakia
• Semif	50,0%	Forlag	Russland

Tabell 17: Bonnierföretagen – Svensk Filmindustri (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
• SF Produktion	100%	Produksjon	Sverige
• SF TV-Produktion	100%	TV-produksjon	Sverige
• SF Film	100%	Film-distribu-sjon	Sverige

Tabell 17: Bonnierföretagen – Svensk Filmindustri (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
• SF Video	100%	Video-distribu-sjon	Sverige
• SF International Sales	100%	Distribusjon	Sverige
• SF TV-Distribution	100%	TV-distribusjon	Sverige
• SF Televison	100%	Distribusjon	Sverige
• SF BIO	100%	Kinosaler	Sverige
• SF Media	100%	Kinosaler	Sverige
• 104,3 Megapol	50,0%	Lokal-radio	Sverige
• 106,9 Megapol (Lindk.)	50,0%	Lokal-radio	Sverige
• 106,9 Megapol (Vest.)	50,0%	Lokal-radio	Sverige
• 104,7 Megapol	50,0%	Lokal-radio	Sverige
• Södertälje 104,1	50,0%	Lokal-radio	Sverige

Tabell 18: Bonnierföretagen – Bonniers Affärsinformation (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Dagens Industri	100%	Foretn. presse	Sverige
• Veckans Affärer	100%	Foretn. presse	Sverige
• Månadens Affärer	100%	Foretn. presse	Sverige
• Privata Affärer	100%	Foretn. presse	Sverige
• Dagbladet Børsen	100%	Foretn. presse	Danmark
• Børsens Nyhedsmagasin	100%	Foretn. presse	Danmark
• Penge og Privatøkonomi	100%	Foretn. presse	Danmark
• Äripäev	100%	Foretn. presse	Estland
• Dienas Bizness	100%	Foretn. presse	Latvia
• Delovoj Peterburg	100%	Foretn. presse	Russland
• Datavärlden	100%	Fagpresse	Sverige
• Resumé	100%	Fagpresse	Sverige
• Personal	100%	Fagpresse	Sverige
• Datatid	100%	Fagpresse	Danmark
• Byggebladet	100%	Fagpresse	Danmark
• Maskinbladet	100%	Fagpresse	Danmark
• Forlaget Børsens Data Kommunika-tion	100%	Info. service	Danmark
• Hoppenstedt Bonnier Information	50,0%	Info. service	Tyskland
• ICC Group PLC	50,0%	Info. service	Storbritania

Tabell 19: Bonnierföretagen – Publications Bonnier, Pressdata + diverse

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Publications Bonnier	100%	Spesialmagasi-ner	Frankrike
• Radio Megapol	100%	Nærradio	Sverige
• Pressdata	75,0%	Abbonements-distribusjon	Sverige
• Tidsam Interessenter	42,0%	Distribusjon	Sverige
• Sörmlands Grafiska	33,0%	Trykkeri	Sverige
• Tidnings AB Marieberg	31,0%	Aviskonsern	Sverige

Tabell 20: Tidnings AB Marieberg eierinteresser

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Dagens Nyheter	100%	Avis	Sverige
- DNEX Tryckeriet	100%	Trykkeri	Sverige
- Pressens Morgentjenest	80,0%	Distribusjon	Sverige
- Hubo-Press	100%	Avis	Sverige
- Nortidningen i	100%	Avis	Sverige
• Expressen	100%	Avis	Sverige
- Diena	49,0%	Avis	Latvia
• Sydsvenska Dagbladet	96,0%	Avis	Sverige
- iDAG	48,0%	Avis	Sverige
- Ystads Allehanda	25,0%	Avis	Sverige
- Trelleborgs Allehanda	25,0%	Avis	Sverige
• Pressens Bild	100%	Bildebyrå	Sverige
• Dextel Findata	100%	El. informasjon	Sverige
• Aahuleitm Group	18,0%	Dagspresse	Finland
• Super ex Press	30,0%	Avis	Polen

Tabell 21: Bonnier-sfærens eierinteresser i norsk-media

Navn	Eier%	Driftinn. 93	Bransje
• Bonnierföretagen	100%	-	Holding
- J. W. Cappelens Forlag	94,0%	393.000.000	Forlag
- – Bedriftøkonomen Forlag	100%	-	Forlag
- – Grøndahl & Dreyers Forlag	100%	-	Forlag
- – Cappelens Bokklubb	100%	-	Forlag

Tabell 21: Bonnier-sfærens eierinteresser i norsk-media

Navn	Eier%	Driftinn. 93	Bransje
- – Den Store Romanklubben	100%	-	Bokklubb
- – Boksenteret	100%	-	Forlag
- – Sentraldistribusjon	100%	-	Distribusjon
- – Adventura	51,0%	-	Forlag
- – Cappelen Akademisk Forlag	50,0%	-	Forlag
- – BoCa	50,0%	-	Barnebok klubb
- Scandinavian Music Club	100%	???	Musikk-klubb
- – Scandinavian Film Club	50,0%	-	Film-klubb
- Papirkompaniet	100%	19.005.000	Trykkeri
- Semic Holding	100%	110.900.000	Holding
- – Semic Nordisk Forlag	100%	-	Forlag
- – Semic Trading	100%	-	Eindom
- – Tique Produksjon	100%	-	Produksjon
- SF Norge	100%	104.000.000	Film distrib.
- SF Television	100%	10.000.000	Agent
- Bonnier Carlsen Forlag	100%	13.678.000	Barnebok forlag
- – BoCa	50,0%	-	Barnebok klubb
- Bonnier Kreditt Fakta*	100%	-	Regnskaps info.
- Bonniers Spesialblader & Bøker	100%	153.927.000	Forlag
- Info. forlaget Lokalveiviseren	100%	34.000.000	Lokale tlf. katal.
- Kompass Norge	100%	27.488.689	Forlag
- TD-Finans	100%	???	Elektronisk info
• Tidnings AB Marieberg	46,0%	-	Holding
- Bergens Tidende**	20,0%	-	Dagspresse

** Startet i 1994, ** Bergens Tidende hadde i 1993 et opplag på 95.455*

3.2 Industriförvaltnings AB Kinnevik[45] (Sverige)

Industriförvaltnings AB Kinnevik er et svensk industri-konglomerat, som de siste årene har investert med stor tyngde innen etermedia og telekommunikasjon. Konsernet ble i 1993 rangert som det 66 største mediekonsernet i Europa. Det samme året hadde konsernet driftsinntekter på 9,331 mrd. SEK og et resultat før skatt på 592,300 mil. SEK. Med en valuta kurs på 90,96 tilsvarer dette henholdsvis 8,487 mrd. kroner og 538,756 mil. kroner.

45. På grunn av stort arbeidspress hos Industriförvaltnings AB Kinnevik, fant man det ikke formålstjenlig å avsette tid til å kontrollere at opplysningene oppgitt her er korrekte. Oversikten over Industriförvaltnings AB Kinnevik er derfor noe mangelfulle og ikke helt oppdaterte

Tabell 22: Industriförvaltnings AB Kinneviks eierinteresser i media og telekommunikasjon

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Medvik i Sverige AB	100%	Ukepresse	Sverige
• Moderna Tider AB	100%	Ukepresse	Sverige
• Z	???	???	Sverige
- Z-magasinet	???	Ukepresse	Sverige
- Z-radio (Stockholm)	???	Radio-kanal	Sverige
- Z-radio (Gøteborg)	???	Radio-kanal	Sverige
- Z-TV	???	TV-kanal	Sverige
• Eesti Vaba Television	???	TV-kanal	Estland
• TV3 Broadcasting Group Ltd.*	87,0%	TV-kanal	England
• Nordisk Television (TV4) AB	30,0%	TV-kanal	Sverige
• TV6 AB	100%	TV-kanal	Sverige
• TV4 AB	23,0%	TV-kanal	Sverige
- Air Time AB	55,0%	Reklame salg	Sverige
• TV 1000 Sverige AB*	63,0%	Betal-TV	Sverige
• TV Holdings International S.A.	99,0%	Holding	Luxemburg
• TV-Shop i Sverige AB**	???	Home Shopping	Sverige
• Home Shopping Service S.A.	47,0%	Home Shopping	Frankrike
• HSN Direct Europa	???	Home Shopping	???
• Strix Television AB	90,0%	TV-produksjon	Sverige
- Kanon Television AB	100%	TV-produksjon	Sverige
- Rally TV AB	100%	Reklamefilm	Sverige
- Strix Drama AB	100%	Drame prod.	Sverige
• Mediamätning i Scandinavien AB	50,0%	Medie rating	Sverige
• Domino Film & TV Produktion A/S	100%	TV-produksjon	Danmark
• Screen Subtitling Systems Ltd	???	Teksting	England
• MediaDubb AB	100%	Dubbing	Sverige
• Imedia AB	100%	Info. byrå	Sverige
• Svensk Text	???	Teksting	Sverige
• Interaktiv Television AB	100%	Text-TV	Sverige
• Comvik AB	???	Mobil tlf.	Sverige
• COMVIQ GSM	???	???	???
• Tele2	60,0%	Telekom.	Sverige
• NetCom Systems AB	100%	Mobil tlf.	Sverige
• MTV Mobil Television AB	50,0%	???	Sverige
• Datametrix	???	???	???
• 3C Communications International A.S.	???	???	Luxemburg
• Millicom International Cellular S.A.	39,4%	???	Luxemburg

Tabell 22: Industriförvaltnings AB Kinneviks eierinteresser i media og telekommunikasjon

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Millicom Inc.	???	???	USA
• Sociètè Europèenne des Satelellites	???	Satelitt-selskap	Frankrike
• KabelVision	???	Kabel-TV	Sverige
• Swedish Cable & Dish	34,0%	???	Sverige
• Multinational Auto. Clearing House	90,0%	???	England
• Viasat AB	100%	Dekodingskort	Sverige
• Viasat A/S	51,0%	Dekodingskort	Danmark
• Viasat A/S	51,0%	Dekodingskort	Norge
• Nordic Satelite Distribution AS	33,0%	TV formidling	Norge
- Viasat	100%	Dekodingskort	Finland
• Kinnevik A/S	100%	Holding	Danmark
• Kinnevik BV	100%	Holding	Nederland
• Kinnevik A/S	100%	Holding	Norge
- Interaktiv TV	100%	Text-TV	Norge
- P4 Radio Hele Norge AS**	33,3%	Radio-stasjon	Norge
- Ingress Television AS	100%	TV-produksjon	Norge
- NetCom GSM A/S	32,0%	Mobil. tlf.	Norge

*Sender til både Norge, Sverige og Danmark

** Kinnevik-gruppen eier 33,3% av P4 gjennom direkte (Industriforvaltnings AB Kinnevik) og inderekte eierskap (Kinnevik AS og Ingress TV AS) – P4 har per idag en deknings prosent på 85,7%

*** Via hel- og del- eide datterselskaper har de også virksomheter i Danmark, Norge, Finland, Estland, Latvia, Tyskland, Østerike, Sveits, Polen, Spania og Portugal

3.3 Carl Allers Etablissement A/S (Danmark)

Carl Allers Etablissement A/S er den største produsenten av ukeblader i Skandinavia med ledende magasiner i Danmark, Sverige og Norge. De utgir i hovedsak ukeblader som er «familiebasert» eller «kvinnebasert» samt programblader. Konsernet ble i 1993 rangert som det 62. største mediekonsernet i Europa[46] . Det samme året hadde konsernet driftsinntekter på 2,408 mrd. DKK og et resultat før skatt på 306,293 mil. DKK. Med en valuta kurs på 111,24 tilsvarer dette henholdsvis 2,678 mrd. kroner og 340.720 mil. kroner.

Tabell 23: Carl Allers Etablissments A/S eierinteresser (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Aller Press A/S	100%	Trykkeri	Danmark

46. «The Mediamap 1994» – CIT publications 1994

Tabell 23: Carl Allers Etablissments A/S eierinteresser (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Bianco Lunos Bogtrykkeri A/S	100%	Trykkeri	Danmark
• Bladforlaget af første oktober 1987	100%	Forlag	Danmark
- Bladrepro A/S	100%	Repro.	Danmark
• Aller Læseservice A/S	100%	Postordre	Danmark
• Forlaget IN A/S	100%	Forlag	Danmark
• G & S International A/S	100%	Holding	Danmark
- Forlaget Rapport A/S	100%	Forlag	Danmark
- Digital Graphic Produktion A/S	100%	Grafisk prod.	Danmark
- Forlaget Mix A/S	100%	Forlag	Danmark
- S & M International A/S	100%	Ukepresse	Danmark
- Repunkt A/S	100%	Grafisk	Danmark
- Tech-Tegn A/S	100%	Grafisk	Danmark
- Voice-System A/S	100%	Ukepresse	Danmark
- Forældre & Børn A/S	100%	Forlag	Danmark
- Gimceche & Saloni AB	100%	Holding	Sverige
- Gimceche & Saloni AB	100%	Holding	Finland
- Tidningsgruppen i Stockholm AB	100%	Dagspresse	Sverige
- Auto nyt A/S	51,0%	Ukepresse	Danmark
• Aller Julkaisut OY	100%	Ukepresse	Finland
• Svenska Aller AB	100%	Adm.	Sverige
- Aller Förlag AS	100%	Ukepresse	Sverige
- Aller Tryck AB	100%	Trykkeri	Sverige
- Aller Spesialtidninger AB	100%	Ukepresse	Sverige
- Aller Industripress AB	100%	Ukepresse	Sverige
- Aller Aktiehandtering AB	100%	Holding	Sverige
- Fastighets AB Furiren	100%	Eindom	Sverige
- Svensk Damtidning AB	100%	Ukepresse	Sverige

Tabell 24: Carl Allers Etablissements AS eierinteresser i Norge

Navn	Eier%	Driftinn. 93	Bransje
• Norsk Aller AS*	100%	768.000.000	Holding
- A/S Allers Familie Journal	100%	-	Ukepresse
- Se og Hør Forlaget A/S	100%	-	Ukepresse
- Aller Trykk A/S	100%	-	Trykkeri
- Kort Sagt A/S	100%	-	Gratis postkort
- Bladcentralen ANS	28,6%	-	Distribusjon
- Norsk Lokal-TV AS	50,0%	-	Lokal-TV
- Telemediaservice A/S	65,0%	-	Telemarketing

Tabell 24: Carl Allers Etablissements AS eierinteresser i Norge

Navn	Eier%	Driftinn. 93	Bransje
- Norsk Radio Utvikling	100%	56.000.000	Holding
- – Aria Media A/S	100%	-	Salg
- – Radio Nettverk A/S	100%	-	Nyheter
- – Radio 1 A/S	49,0%	-	Radio
- – Radio 1 Salg A/S	100%	-	Salg
- – Tele Nove	100%	-	Salg
- – Studio 1 – Nydalen	100%	-	Produksjon
- – Radio 1 – Norge A/S	100%	-	Adm.
- – Radio 1 – Gaula A/S	32,0%	-	Radio
- – Radio Trondheim A/S	30,0%	-	Radio
- – Radio Trondheim Salg	83,0%	-	Salg
- – Radio 1 – Stavanger A/S	37,5%	-	Radio
- – Stavangernettet A/S	50,0%	-	Adm./Salg
- – Radio P3 A/S	33,0%	-	Radio
- – Bergensnettet A/S	50,0%	-	Adm./Salg
- – Radio 1 – Kristiansand	100%	-	Radio

** Norsk Aller A/S har gjennom sine ukepresse-titler ca. 35% av det totale ukebladmarkedet i Norge; målt etter opplag.*

3.4 Egmont International Holding A/S (Danmark)

Egmont International Holding A/S er et 100% mediekonsern, med forankring i underholdnings media («ikke meningsbærende organer»). Egmont ble i 1993 rangert som nummer 35 av Europas største medieaktører[47] , og fremstår som nummer to i det nordiske univers. Selskapet har 3/4 av sine aktiviteter utenfor Danmark, hvorav Norge utgjør en betydelig del. I 1993 hadde selskapet driftsinntekter på 5,521 mrd. DKK og et resultat før skatt på 38,256 mil. DKK. Med en valuta kurs på 111,24 tilsvarer dette henholdsvis 6,142 mrd. kroner og 42,256 mil. kroner.

Tabell 25: Egmont International Holding A/S eierinteresser (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Egmont Holding A/S	100%	Holding	Danmark
- Egmont Administration A/S	100%	Administrasjon	Danmark
- Egmont Data	100%	Driftoppgaver	Danmark
- Gutenberghus Ejendomsadm. A/S	100%	Adm. eindom	Danmark
- Ejendomss. Vognmagergade 11	100%	Eindom	Danmark
- Ejendomss. Gothersgade 55 Aps	100%	Eindom	Danmark
- Ejendomsakties. Lygten 47-49	100%	Eindom	Danmark

47. «The Mediamap 1994» – CIT publications 1994

Tabell 25: Egmont International Holding A/S eierinteresser (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
- Egmont Magasiner A/S	100%	Ukepresse	Danmark
- Egmont Respons Holding A/S	51,0%	Holding	Danmark
- Egmont Respons A/S	51,0%	DM	Danmark
- Egmont Publishing Service A/S	100%	Tegneserie utv.	Danmark
- Serieforlaget A/S	100%	Ukepresse	Danmark
- Nordisk Film A/S	100%	Holding	Danmark
- Nordisk Film Broadcast A/S	100%	Prod. TV-prog.	Danmark
- Nordisk Film Commercial A/S	100%	Prod. reklame	Danmark
- TV1 Production A/S	100%	Prod. TV-prog	Danmark
- Locomotion Kofod Schiller Film	50,0%	Prod. reklame	Damanrk
- International Filteknik A/S	100%	Teksting	Danmark
- Euro Broadcast Hire A/S	100%	Studio utleie.	Danmark
- Johan Ankerstjerne A/S	50,0%	Filmlab.	Danmark
- Nordisk Film Production A/S	100%	Film prod & utl.	Danmark
- Per Holst Film A/S	100%	Film & TV prod	Danmark
- MGM-Nordisk Film A/S	50,0%	Holding	Danmark
- – MGM-Nordisk TV Rettigheder	74,0%	Film & TV ret.	Danmark
- MGM-Nordisk Film Biografer A/S	50,0%	Kinoer	Danmark
- Nordisk Film Biografdistrib.	100%	Distribusjon	Danmark
- Constantin Aps	100%	Film Utleie	Danmark
- Filmlageret A/S	100%	Distribusjon	Danmark
- Dansk Reklame Film A/S	100%	Salg reklamef.	Danmark
- Go-Card ApS	100%	Reklame postk.	Danmark
- Radio Booking A/S	100%	Salg radiorekl.	Danmark
- UPTOWN Broadcasting A/S	100%	Salg radioprog.	Danmark
- Nordisk Film TV Distribusjon A/S	100%	Distrib. film	Danmark
- Nordisk Film Video A/S	100%	Distribusjon	Danmark
- Dansk Video Service I/S	50,0%	Distrib. Video	Danmark
- Nordisk Film Acquisition A/S	100%	Innkjøp & Distr	Danmark
- Scandinavian Media Alliance A/S	50,0%	Innkjøp & Distr	Danmark
- Egmont Books A/S	100%	Utv. & Adm	Danmark
- Aschehoug A/S	100%	Forlag	Danmark
- Gad & Grafisk I/S	50,0%	Forlag (skoleb.)	Danmark
- Wangels Forlag A/S	100%	Forlag (skjøn.)	Danmark
- Lademann A/S	100%	Forlag (fag. lit.)	Danmark
- Union-Pak A/S	100%	Distribusjon	Danmark
- Forlaget Per Kofod A/S	100%	Forlag (skjøn.)	Danmark
- Egmont Activities A/S	100%	Utv. & Adm.	Danmark
- A/S Forlaget Litas	100%	Forlag	Danmark
• Egmont Holding AB	100%	Holding	Sverige

Tabell 25: Egmont International Holding A/S eierinteresser (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
- Hemmets Journal AB	100%	Ukepresse	Sverige
- Egmont Fackpress AB	100%	Fag tidskrifter	Sverige
- Serieförlaget Svenska AB	100%	Ukepresse	Sverige
- Skandinaviska Filmlaboratorier AB	50,0%	Filmlab.	Sverige
- SWELAB Filmloraorier AB	50,0%	Filmlaboratorie	Sverige
- Egmont Film AB	100%	Distr. Film	Sverige
- Play Höjesdistribution HB	50,0%	Distrib. Video	Sverige
- Videobutikken Premiär AB	50,0%	Butkk-kjede	Sverige
- Grammo Rack Service AB	50,0%	Distrib. musikk	Sverige
- Richters Förlag AB	100%	Forlag (fag lit.)	Sverige
- Förlaget Kärnan AB	100%	Forlag	Sverige
• Suomen Egmont Oy/Finska Egmont	100%	Holding	Finland
- OY Egmont Film AB	100%	Administrasjon	Finland
- OY Kirjalito AB	50,0%	Forlag	Finland
• Egmont Holding GmbH	100%	Holding	Tyskland
- Egmont Handelsservices GmbH	100%	Salg	Tyskland
- Verlag für Technik und Handwerk	100%	Forlag	Tyskland
- Ehapa Verlag GmbH	100%	Ukepresse	Tyskland
- Delta Verlagsgesellschaft GmbH	100%	Ukepresse	Tyskland
- Franz Schneider Verlag GmbH	100%	Forlag	Tyskland
- Horizont Verlag GmbH	100%	Forlag	Tyskland
- Remus Produktions & Vertriebs	100%	Forlag	Tyskland
• Egmont Verlag GmbH	100%	Holding	Østerike
- Egmont Verlag GmbH	100%	Ukepresse	Østerike
• Egmont AG	100%	Holding/Ukep	Sveits
• Egmont Holding Ltd.	100%	Holding	England
- Fleetway Editions Limited	100%	Ukepresse	England
- Ravette Books Limited	100%	Forlag	England
- Childrens Best Sellers Ltd.	100%	Distribusjon	England
- Egmont Publishing Ltd.	100%	Forlag	England
- Egmont Gift Ltd.	100%	Gave prod.	England
• Egmont Holding Inc.	100%	Holding	USA
• Rizzoli-Egmont Publishing S.p.A.	100%	Ukepresse	Italia
• Tournon-Egmont	50,0%	Ukepresse	Frankrike
• Egmont Bulgaria	100%	Ukepresse	Bulgaria
• Aktiaselts Egmont Estonia	100%	Ukepresse	Estonia
• Egmont Belarus	100%	Ukepresse	Hvitrussland
• Egmont Latvija SIA	100%	Ukepresse	Latvia
• Egmont Lithuania	100%	Ukepresse	Litauen
• Egmont Polska sp.z o.o.	100%	Ukepresse	Polen

Tabell 25: Egmont International Holding A/S eierinteresser (unntatt Norge)

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Egmont Romania S.R.L.	100%	Ukepresse	Romania
• Egmont Russia Ltd.	100%	Ukepresse	Russland
• Egmont Neografia L.e.c.	100%	Ukepresse	Tsjeko.
• Egmont d.o.o. Slovenija	100%	Ukepresse	Slovenia
• Egmont CR	100%	Ukepresse	Tsjeko.
• Egmont Hungary Kft.	100%	Ukepresse	Ungarn
• Egmont and UDI Campany Limeted	100%	Administrasjon	Hong Kong
• Children's Fun Publishing Co. Ltd.	100%	Ukepresse	Kina

Tabell 26: Egmont International Holding A/S eierinteresser i Norge

Navn	Eier%	Bransje
• Egmont Holding A/S*	100%	Holding
- Pandor A/S	100%	Eindom
- – Scandinavian Investment AS	100%	Eindom
- A/S Hjemmet – Serieforlaget	100%	Holding
- – Hjemmet Mortensen AS**	50,0%	Ukepresse
- – Hjemmet Mortensen Trykkeri AS	100%	Trykkeri
- – Økonomisk Rapport AS	100%	Ukepresse
- – Bokklubben Villmarksliv ANS	50,0%	Bokklubb
- Mailbus Marketing AS	51,0%	DM
- Egmont Film AS	100%	Distribusjon
- Videostation A/S	100%	Distr. Video
- N.W. Damm & Sønn A/S	100%	Forlag
- Fredhøis Forlag A/S	100%	Forlag
- Hjemmets Bokforlag A/S	100%	Forlag
- TV 2 A/S	33,3%	TV
- Nydalen Studios AS	50,0%	Studio utleie

* Etter de signalene som er gitt virker det sansynlig at Egmont Holding A/S i løpet av 1995 kommer til å kjøpe seg inn med en betydelig eierandel i Schibsted A/S nye TVkanal, TV+.

** Hjemmet Mortensen AS hadde i 1993 driftsinntekter på 867.268.000 kroner. Målt i opplag har Hjemmet Mortensen AS i overkant av 50% av det totale ukeblad-markedet i Norge

3.5 Sanoma (Finland)

Sanoma er Finlands ledende privateide medieaktør. Hovedmarkedene er aviser, tidsskrifter, serieblader og kabel-TV. Konsernet ble i 1993 rangert som det 67. største mediekonsernet i Europa[48] . Det samme året hadde konsernet driftsinntekter på

1,649 mrd. FIM og et resultat før skatt på 127,916 mil. FIM. Med en valutakurs på 140,88 tilsvarer dette henholdsvis 2,389 mrd. kroner og 185,324 mil. kroner.

Tabell 27: Sanomas eierinteresser

Navn	Eier%	Bransje	Land
• Sanoma Corporation	100%	Holding	Finland
- Helsingin Sanomat	100%	Avis	Finland
- ILTA = Sanomat	100%	Avis	Finland
• Sanoma Finance AG	100%	Finans	Sveits
• Helsinki Media Company OY	40,0%	Ukepresse	Finland
- Erikoislehdet OY	100%	Ukepresse	Finland
- Eurocable OY	100%	Kabel	Finland
- Helsinki Televisio OY	100%	Kabel	Finland
- Startel OY	100%	El. info.	Finland
- Sanomalehtien Ilmoitustoimisto OY	100%	Ukepresse	Finland
- Janco Kabel-TV A/S*	100%	Kabel	Norge
• Savon Sanomat OY	5,2%	Avis	Finland

** Janco Kabel-TV hadde i 1993 driftsinntekter på 87.167.714 kroner*

3.6 Scandinavian Broadcasting System SA[49] (Luxemburg/USA)

Scandinavian Broadcasting System (SBS) er et Luxemburg-registrert selskap, kontrollert av amerikanske eierinteresser. De største investorer er ABC og Time Warner[50] , hvorav ABC ved Capital Cities eier 25 pst. av aksjene og har en ytterligere opsjon[51] . SBSs forretningsvirksomhet består hovedsakelig av investeringer i etermedia (TV). I 1993 hadde konsernet driftsinntekter på $50.465.000 og et tap på $2.000.000. Med en valuta kurs på 6,87 tilsvarer dette henholdsvis 346,694 mil. kroner og 13,740 mil. kroner.

Tabell 28: Scandinavian Broadcasting System SA eierinteresser

Navn	Eier%	Bransje	Land
• TV Norge AS*	100%	TV-kanal	Norge
• Kanal Danmark	100%	Holding/adm.	Danmark
- Kanal 2	100%	Lokal-TV	Danmark

48. «The Mediamap 1994» – CIT publications 1994
49. Scandinavian Broadcasting System SA's informasjons policy har gjort at det har vært umulig å få oppdatert eller konfirmert oversikten over selskapet
50. Time Warner er verdens største medie-aktør med en totalomsetning på 92 milliarder NOK i 1992.
51. Vi har ikke fått verifisert størrelsen på denne opsjonen.

Tabell 28: Scandinavian Broadcasting System SA eierinteresser

Navn	Eier%	Bransje	Land
- TV Fynboen	67,5%	Lokal-TV	Danmark
- TV Trekanten	25,0%	Lokal-TV	Danmark
- ???	???	Lokal-TV	Danmark
- ???	???	Lokal-TV	Danmark
• Skandinavisk Radio Reklame	100%	Radioreklame	Danmark
• Voice Radio	50,0%	Holding/adm	Danmark
• TV Femman*	75,0%	TV-kanal	Sverige
• Radio City Stockholm	56,0%	Lokal-radio	Sverige
• Radio City Karlstad	12,0%	Lokal-radio	Sverige
• Radio City 105.5 Borås	12,5%	Lokal-radio	Sverige
• Radio FM (Lindkjøping)	11,1%	Lokal-radio	Sverige
• Radio Match (Jønkjøping)	11,5%	Lokal-radio	Sverige
• Radio Stella (Helsingborg)	11,0%	Lokal-radio	Sverige
• GE Program Group	30,0%	TV-produksjon	Sverige
- Kanal Gøteborg	100%	Lokal-TV	Sverige
- City Radio Gøteborg	???	Lokal-radio	Sverige
- City Radio Malmo	40,0%	Lokal-radio	Sverige
• EBS International N.V.	100%	Holding	Belgia

* Både TV Norge og TV Femman har en dekningsgrad på ca. 45% i sine respektive land

Bibliografi

A-pressen	Norsk Arbeiderpresse, Årsrapport 1993
	Prospekt – A-pressen AS, 11. okt., 1994
Bonnierföretagen	Bonnierföretagen 1993
Carl Allers Etablissement A/S	Årsregnskap og Konsernregnskap 1993
CIT-Publications	«The Mediamap 1994», april 1994
Egmont	Årsregnskap 1993
Høyer, Rolf	«Konsentrasjonsaktører og Konsentrasjonsadferd i Mediemarkedet i 1994», Handelshøyskolen BI, Arbeidsnotat 1994/27, juni 1994
Industriförvaltning AB Kinnevik	Årsredovisning 1993
Landslaget for Lokalaviser	Nærpressekatalogen 1995
Norges Rikskringkasting	NRK 1993 – 1995
Norske Avisers Landsforening	Opplagsoversikt 1993
Orkla A.S.	Årsberetning 1993
Sanoma	Årsberättelse 1993
Scandinavian Broadcasting System	1993 Form 20-F
Schibsted A/S	Årsrapport 1993
Statens Offentliga Utredningar	«Ägarkoncentration i dagspress och radio/TV», rapport fra Pressutredningen -94, november 1994, Sverige
Telegruppen	Televerket: Årsrapport 1993 Norsk Telekom AS: Årsrapport 1993
TBK A/S	Årsrapport 1993

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
NOU 1994:4

Kontrollen med «de hemmelige tjenester»

Innstilling fra EOS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993

Avgitt 7. februar 1994

- Oversendelsesbrev
- Innholdsfortegnelse

Utgiver:
STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
SEKSJON STATENS TRYKNING

Trykt utgave:
ISSN: 0333-2306
ISBN: 82-583-0279-5
Trykk: Falch Hurtigtrykk as, Oslo
OSLO 1994

Elektronisk utgave:
ISSN:0806-2633 (NOU Computerfile)
+//ISBN: 82-583-0279-5// DOCUMENT NOU 1994: 4//NO
HTML-versjon: Falch Infotek as, OSlo

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)

NOU
NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

TITTEL

INNLEDNING

KAPITLER

VEDLEGG

Kapittel 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11

Vedlegg 1 2 3 4 5 6 7 8

NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP BRUKERDOKUMENTASJON

MUP
MEDIE UAVHENGIG PUBLISERING