

Vurdering av modeller for offentlig kompensasjon til kommersiell allmennkringkasting

Delutredning fra Mediemangfoldsutvalget til Kulturdepartementet

17. oktober 2016

1	INNLEDNING	4
2	BAKGRUNN	6
2.1	Utvalgets forståelse av mandatet	6
2.2	Allmennkringkasting som begrep	7
2.3	Forskning om allmennkringkastingens betydning	8
2.4	Internasjonale forpliktelser	10
2.4.1	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon	10
2.4.2	EØS-avtalen	11
3	KOMMERSIELL ALLMENNKRINGKASTING I NORGE	13
3.1	Etablering av kommersiell allmennkringkasting i Norge	13
3.2	Konsesjoner og avtaler	14
3.2.1	Innledning	14
3.2.2	TV 2s første konsesjon 1992-2002	15
3.2.3	TV 2s andre konsesjon 2003-2009	15
3.2.4	Statens avtale med TV 2 2010-2015(16)	16
3.2.5	Utlysning av midlertidig avtale og initiativ til ny permanent avtale	16
3.3	Endringer i tv-markedet	17
3.3.1	Programinnhold og -vilkår	17
3.3.2	Mediebruk og konsum	20
3.3.3	Reklamemarkedet	26
3.3.4	Lønnsomhet i tv- og distribusjonsmarkedene	27
4	KOMMERSIELL ALLMENNKRINGKASTING I ANDRE LAND	30
4.1	Finansiering	30
4.1.1	Danmark - TV 2	31
4.1.2	Danmark - De regionale TV 2-virksomheder	31
4.1.3	Sverige - TV4	32
4.1.4	Storbritannia – Channel 3 (ITV), Channel 4 og Channel 5	32
4.2	Tilskuddsordninger	33
4.2.1	Private bidrag til audiovisuell produksjon	34
4.2.2	Danmark - Public Service-Puljen	34

5	UTVALGETS VURDERINGER	35
5.1	Innledning	35
5.2	Lineært tvs betydning for mangfoldet	36
5.3	Behovet for offentlige tiltak	37
5.4	Mulige virkemidler	39
5.4.1	Innledning	39
5.4.2	Kompensasjon til en kommersiell allmennkringkaster	39
5.4.3	Prosjekttilskudd til produksjon av allmennkringkastingsinnhold	42
5.4.4	Prosjekttilskudd som supplement	43
6	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	46
6.1	Finansiering	46
6.2	Modell B –økonomiske og administrative konsekvenser	46
6.3	Modell C –økonomiske og administrative konsekvenser	46

1 Innledning

I Meld. St. 38 (2014-2015) Open og opplyst - Allmennkringkasting og mediemangfold varslet Kulturdepartementet at det ville oppnevne et utvalg som skal vurdere hvordan mediemangfoldet i Norge kan opprettholdes i lys av endringen i mediesektoren. Det gikk videre frem av meldingen at et tema for utvalget ville bli en vurdering av offentlig finansiering av kommersiell allmennkringkasting. Mediemangfoldsutvalget ble oppnevnt 18. september 2015. Utvalgets mandat er gjengitt i vedlegg 1 til denne delutredningen.

Ved Stortingets behandling av Meld. St. 38 (2014-2015) henstilte en samlet komité regjeringen om å "ta initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med hovedkontor og nyhetsredaksjon i Bergen innen utgangen av 2016" (jf. Innst. 178 S (2015-2016)). I samsvar med Stortingets forutsetninger, mottok Mediemangfoldsutvalget 5. august 2016 et tilleggsmandat fra Kulturdepartementet med følgende ordlyd:

Kulturdepartementet vil varsle at det i løpet av høsten 2016 vil legge frem for utvalget en eller flere modeller der deler av merkostnadene som er forbundet med forpliktelsene en kommersiell allmennkringkaster påtar seg, blir kompensert. Utvalget vil bli anmodet om å vurdere modellene og avgi en uttalelse innen fristen departementet fastsetter.

Som varslet oversendte Kulturdepartementet 19. september 2016 et brev der utvalget bes om å vurdere fire modeller for medfinansiering av kommersiell allmennkringkasting innen 17. oktober 2016 (brevet er gjengitt som vedlegg 2 til denne delutredningen). Brevet beskriver fire alternativer for offentlig støtte til kommersiell allmennkringkasting:

- **Modell A** Nullalternativet – ingen offentlig støtte til kommersiell allmennkringkasting
- **Modell B** Offentlig kjøp av allmennkringkastingstjeneste fra én eller flere aktører
- **Modell C** Tilskuddsordning hvor ulike aktører kan søke om midler til å produsere allmennkringkastingsinnhold
- **Modell D** Kompensasjon for redaksjonelle kostnader

Departementet åpner for at utvalget kan foreslå ytterligere modeller eller kombinasjoner av modeller. Brevet inneholder detaljerte anmodninger om hvilke vurderinger utvalget bør gjøre. Departementet understreker at utvalget bør vurdere modellene i sammenheng med øvrige støtteordninger og i lys av medieutviklingen.

Utvalget blir også bedt om å gjøre rede for hvordan eventuelle nye støtteordninger og utvidet ressursbruk skal finansieres. Departementet ber herunder om at minst ett forslag skal være provenynøytralt og at redegjørelsen skal omfatte samtlige støtteordninger rettet mot mediene på statsbudsjettets utgiftsside, inkludert kringkastingsavgiften. Kulturdepartementet varsler dessuten at det innen utgangen av året ville legge frem en stortingsmelding om offentlig medfinansiering av kommersiell allmennkringkasting.

Utvalget legger med dette frem en delutredning om statlig medfinansiering av kommersiell allmennkringkasting, og vil bemerke følgende:

- Utvalget har fått svært kort tid - fire uker - til å utrede og drøfte omfattende og komplekse problemstillinger. Ideelt sett ville det, av hensyn til kvaliteten på utvalgets vurderinger, vært sterkt tilrådelig å avvente utvalgets endelige og helhetlige innstilling.
- Departementet understreker betimelig nok både i mandatet og sitt brev av 19. september at vurderingene til utvalget bør ta høyde for den teknologiske utviklingen i

retning av konvergens og sammensmelting av medier. Gitt dette utgangspunktet ville det vært logisk og hensiktsmessig om utvalget hadde fått anledning til å vurdere virkemidlene rettet mot kommersiell allmennkringkasting i sammenheng med samtlige øvrige virkemidler på medieområdet.

- Stortinget har bedt regjeringen "ta initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med hovedkontor og nyhetsredaksjon i Bergen innen utgangen av 2016." Det er denne anmodningen som ligger bak departementets ønske om en svært rask delutredning av modeller for offentlig kompensasjon til en kommersiell allmennkringkaster.
- I samsvar med føringene i Stortingets anmodningsvedtak har utvalget valgt å avgrense vurderingen i denne delutredningen til virkemidler som kan sikre kommersiell allmennkringkasting, i betydningen en allment tilgjengelig tv-kanal¹ med variert programmeny av høy kvalitet. Virkemidler som kan sikre og styrke kommersiell allmennkringkasting på radio, eller andre plattformer, er ikke vurdert, men blir et tema i den endelige utredningen, i samsvar med mandatet.
- Det følger derfor av foregående punkt at utvalget ikke gjør noen reell vurdering av Modell D "Kompensasjon for redaksjonelle kostnader" i denne delutredningen. En slik vurdering er ikke mulig å gjennomføre for utvalget nå, fordi den forutsetter at utvalget konkluderer i en rekke andre spørsmål innenfor mandatet. Det ville også innebåret risiko for å binde opp utvalgets fremtidige vurderinger av øvrige virkemidler på medieområdet, som utvalget ikke på noen måte har drøftet ferdig. Dette ville redusere kvaliteten på og verdien av den endelige utredningen. Vi viser i denne sammenheng til utvalgets mandat, som understreker at utvalget bør vurdere alle modeller i sammenheng med øvrige støtteordninger.

Mediemangfoldsutvalget viser til at det har vært regelen og praksisen at offentlige utvalg, etter at mandatet og tidsfrist er satt, arbeider uavhengig og organiserer hele sitt arbeid selv, innenfor avgivelsesfristen. Formålet er selvsagt å opplyse en sak best mulig og gi utvalget anledning til å avgi faglig godt underbyggede anbefalinger og råd til oppdragsgiver.

I Mediemangfoldsutvalgets tilfelle har Stortinget og regjeringen tvunget frem en forsering av deler av utvalgets vurderinger. Utvalget understreker at disse omstendighetene ikke har gitt utvalget tilstrekkelig anledning til å vurdere statens offentlige virkemidler for kommersiell allmennkringkasting i sammenheng med alle andre råd og anbefalinger utvalget vil komme med, i samsvar med utvalgets mandat. Dette svekker mulighetene for å etablere en mer helhetlig virkemiddelbruk på medieområdet, som er utvalgets mål.

Mediemangfoldsutvalget vil også kommentere det faktum at to utvalgsmedlemmer har direkte interesser i spørsmål som gjelder offentlig medfinansiering av allmennkringkasting. Under utvalgets første møte 8. oktober 2015 ble sammensetningen av utvalget og interesseforholdene drøftet mer generelt, og i tilknytning til arbeidet med denne delutredningen har det vært naturlig å ta opp spørsmålet på nytt. Imidlertid er det et faktum at nær sagt samtlige utvalgsmedlemmer har interesser knyttet til ulike deler av mandatet. Utvalget legger videre til grunn at Kulturdepartementet har vurdert problemstillingen i forbindelse med oppnevningen av utvalget. Det er et samlet utvalg som står bak delutredningen.

¹ Utvalget vil i det følgende også benytte betegnelsene *lineært tv* og *fjernsyn* når det er snakk om kringkastingstjenester som tilbyr audiovisuelt innhold for konsum i sanntid. For tjenester som tilbyr audiovisuelt innhold som kan ses når brukeren selv ønsker det, vil betegnelsene *strømming* og *audiovisuelle bestillingstjenester* benyttes.

2 Bakgrunn

2.1 Utvalgets forståelse av mandatet

Infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd pålegger staten å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Utvalgets mandat tar utgangspunkt i Grunnlovens infrastrukturkrav og vektlegger mangfold som det sentrale utgangspunktet for ytringsfrihet. Ulike virkemidler på medieområdet bidrar til å opprettholde et mangfold av ytringskanaler.

Etter utvalgets syn er ikke mediemangfold et mål i seg selv, men en nødvendig forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet. Utvalget skiller mellom tre aspekter ved mediemangfold, som samsvarer med en enkel kommunikasjonsmodell: avsender – innhold – mottaker. I forskningslitteraturen omtales disse tre aspektene som henholdsvis avsendermangfold (*source diversity*), innholdsmangfold (*content diversity*) og bruks- eller bruksmangfold (*exposure diversity*).²

Mangfold i avsenderleddet har lenge vært brukt som indikator for mediemangfold. Tanken bak er at en bredde i de kildene som bringer nyheter, rommer offentlig debatt og velger ut informasjon for spredning, vil fremme borgernes informasjons- og ytringsfrihet. I avsenderleddet ligger det flere dimensjoner; eierskap, arbeidsstokk og struktur som kan påvirke mangfoldet.

Tanken bak et mål om mangfold i mediens innhold er at en bredde i tilgjengelig informasjon og kanaler for ytringer vil bidra til borgernes meningsdannelse. Et mangfold av kilder til innhold vil dermed bidra til reell informasjonsfrihet som del av ytringsfriheten. Som avsenderleddet inkluderer også innholdsleddet flere dimensjoner. En kan skille mellom mangfold i innholdstype, demografisk mangfold, og mangfold av ideer, perspektiver og syn.

De to førstnevnte aspektene ved mediemangfold – avsender og innhold – er utilstrekkelige som mål for offentlighetens funksjon i demokratiet. Ideen om avsendermangfold bygger på en antagelse om at et mangfold eller variasjon i avsendere også vil føre til bredde i innholdsleddet. På samme måte bygger ideen om innholdsmangfold på at hvis en legger til rette for ulikhet på tilbudssiden, vil det føre til mangfold i bruk. Disse to antagelsene er lagt til grunn for så å si alle mediepolitiske virkemidler for å sikre mangfold, på tvers av land, men antagelsene understøttes ikke av forskning. Det er dermed uvisst hvor god effekt de mediepolitiske virkemidlene egentlig har for å oppnå målet: Mediemangfold som en forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet.

Modellene og ideene som avsender- og innholdsmangfold bygger på er basert på en forutsetning om at det finnes en knapphet. Det er en begrensning i antall medieaktører i ethvert marked, eller i antall medieaktører som når enhver borger. Det klassiske eksempelet er et tv-tilbud fysisk begrenset av knapphet på kapasitet i distribusjonsleddet. I et digitalt mediesystem er knapphet erstattet med overflod. Med ny teknologi og forenkling av transnasjonal kommunikasjon, er i dag både avsender- og innholdsmangfoldet for norske borgere i utgangspunktet enormt. Hovedutfordringen for mediemangfoldet i dag er i mindre utstrekning knyttet til begrensninger i mangfoldet av avsendere eller innhold, men snarere til å orientere seg i den store informasjonsmengden, og finne relevant innhold.

Bruksmangfold fanger opp dette aspektet ved mediemangfold. Begrepet bygger på et skille mellom mangfold i innholdet som sendes, og mangfold i innholdet som faktisk mottas.

² Kfr. Philip M. Napoli (1999) "Deconstructing the Diversity Principle", *Journal of Communication*, 49(4), 7-34 og Natali Helberger (2011) "Diversity by Design", *Journal of Information Policy*, 1, 441-469, s. 448.

Graden av bruksmangfold vurderes på grunnlag av svaret på spørsmålet om hvorvidt borgerne eksponerer seg for et mangfold av avsendere og om de eksponerer seg for et mangfoldig innhold når det gjelder sjangere og verdier, syn og perspektiv. Forståelsen som legges til grunn er at mediemangfold ikke kan bidra til en reell ytrings- og informasjonsfrihet hvis det mangfoldige tilbudet ikke tas i bruk.

Det følger av mandatet at Mediemangfoldsutvalget skal vurdere hva statens mål for mediemangfoldet bør være. Mediemangfoldsutvalget mener på bakgrunn av drøftingen over at staten, for å bidra til å oppnå det overordnede målet om ytringsfrihet og demokrati, bør arbeide for følgende mål:

Med sikte på å fremme en felles, åpen og opplyst offentlig samtale, bør staten legge til rette for at alle borgere kan bruke et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet.³

2.2 Allmennkringkasting som begrep

Ideen om at radio kunne brukes som en offentlig tjeneste til å informere, utdanne og underholde borgerne i en nasjonalstat sirkulerte allerede tidlig i 1920-årene før ideen ble institusjonalisert i Storbritannia.⁴ BBCs første sjef John Reith understreket at kringkasting kunne gi folk en helt ny mulighet til å foreta informerte valg, og dermed gi ny vekt til den offentlige mening.⁵ Resultatet skulle være at BBC fra 1927 bidro til et opplyst demokratisk styre.⁶ Sentralt i denne ideen ligger muligheten radioen gav til å nå hele befolkningen samtidig med en blanding av ulikt innhold. Slike ambisjoner for kringkasting i offentlighetens tjeneste var også understreket i debatten som ledet til opprettelsen av NRK i 1933.⁷

Kringkasting i offentlighetens tjeneste ble altså unnfanget for om lag 80 år siden i en konkret politisk, teknologisk og sosial sammenheng. Når ideene siden den gang har blitt lagt til grunn for konkret mediepolitikk har de også utviklet seg. Offentlige kringkastingsmonopoler ble opprettet i en rekke vesteuropeiske land. Etter hvert ble tv som hovedregel innlemmet i disse institusjonene. Siden det britiske ITV-nettverket ble etablert i 1955, er begrepet ”public service broadcasting” også blitt brukt om private aktører underlagt offentlig regulering.⁸ Under det norske kringkastingsmonopolbruddet tidlig på 1980-tallet, med fremveksten av nærkringkasting og satellitt-tv, ble det nyttig å skille NRK fra de nye aktørene. Allmennkringkasting ble etter hvert den foretrukne oversettelsen av det engelske ”public service broadcasting”. Begrepet ble i Norge også anvendt for å beskrive statusen til de privateide kringkasterne P4 og TV 2, som gjennom konsesjonsavtaler fikk enerett til riksdekkende, kommersielle sendinger i bytte mot å utføre viktige samfunnsoppdrag.

³ Det tas forbehold om at dette er utvalgets foreløpige målformulering.

⁴ Blant andre hos den amerikanske kringkastingspioneren David Sarnoff. Avsnittene bygger på Moe, H. (2009). *Public Broadcasters, the Internet, and Democracy. Comparing Policy and Exploring Public Service Media Online PhD-avhandling* Universitetet i Bergen.

⁵ Reith, John (1924) *Broadcast over Britain*. London: Hodder and Stoughton, s. 19

⁶ Scannell, Paddy and David Cardiff (1991) *A Social History of British Broadcasting. Volume One 1922-1939. Serving the Nation*. Oxford: Basil Blackwell, s. 7

⁷ Dahl, Hans Fredrik (1999) *Hallo – Hallo! Kringkastingen i Norge 1920-1940* Oslo: J. W. Cappelens forlag, s. 50; Moe, H., op.cit, s 45-46.

⁸ Syvertsen, Trine (1997) *Den store TV-krigen. Norsk allmennfjernsyn 1988-96*. Oslo: Fagbokforlaget

Digitalisering muliggjorde en omfattende omlegging av radio og tv fra midten av 1990-tallet. De vante grensene rundt kringkastingsmediene ble uklare, noe som påvirket alle deler fra regulering, via organisering og produksjon, til distribusjon og bruk. Med fremveksten av internett som infrastruktur og verdensveven som en sentral medieplattform ble også allmennkringkasting knyttet til nye typer medietjenester. Fra slutten av 1990-tallet utviklet NRK og tilsvarende institusjoner i andre land netjtjenester i ulik grad, og fra 2008 ble det formelt slått fast at slike tjenester er en del av NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Det samme gjelder for tilsvarende institusjoner i andre europeiske land. Samtidig som konsumet i økende grad flytter seg fra lineært til ikke-lineært, aktualiserer det en debatt om hvor lenge allmennkringkasting vil være et anvendelig begrep eller bør erstattes av et mer plattformnøytralt som eksempelvis "allmenntjenester" ("public service media"). De senere år har også andre mediepolitiske tiltak fått merkelappen "public service", for eksempel et britisk ikke-realisert forslag om en egen institusjon for audiovisuelt "public service"-innhold på digitale plattformer.

Fra tidlig 1900-tall til 2016 har altså allmennkringkasting fått nye lag med mening. Tross dette er det bred enighet om at allmennkringkasting som mediepolitisk virkemiddel beholder sin kjerne: Allmennkringkasting skal potensielt nå alle med kvalitetstjenester som bidrar til at innbyggerne kan fungere best mulig som borgere i et demokratisk samfunn.⁹ Dette er kjerneverdiene som også legges til grunn for denne delutredningen.

2.3 Forskning om allmennkringkastingens betydning

Et grunnleggende spørsmål er hvorvidt allmennkringkasting som mediepolitisk virkemiddel har betydning for det faktiske innholdet som produseres, for brukerne og for mediesystemene mer generelt. Kapittel 3 drøfter studier med direkte relevans for dagens situasjon i Norge. Utvalget vil nå redegjøre overordnet for hva allmennkringkasting betyr som mediepolitisk virkemiddel.

En rekke studier har sammenlignet forholdene i land som har tv-kanaler med og uten allmennkringkastingsforpliktelser. Generelt finner disse studiene at i Nord-Europa, der allmennkringkasterne de siste tiårene har hatt relativt gode rammevilkår, har det skjedd en viss tilnærming når det gjelder innholdskategorier og deres former. Likevel har aktører med allmennkringkasterforpliktelser gjennomgående vist flere fakta- og kulturprogrammer, samt "smalere" innhold, sammenlignet med de uten forpliktelser.¹⁰ Forskning viser til gjengjeld at

⁹ Kjerneverdiene kan formuleres på ulike måter. En omfattende studie fra Storbritannia identifiserte tre verdier: "(a) *Citizenship*: enhancing, developing and serving social, political, and cultural citizenship, (b) *Universality*, and (c) *Quality of services and of output*" (Born, Georgina og Tony Prosser (2001) "Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC's Fair Trading Obligations". *The Modern Law Review* 64(5): 657-87, s. 671, uthevet i original). En alternativ formulering er: "Public service broadcasting aims to satisfy the democratic, social and cultural needs of society, providing content audience members want and objectively need" (Jakubowicz, Karol (2000) "We know it when we see it? Public Service Broadcasting: Definitions, Descriptions and Policy Dilemmas". Working paper. <http://info.lut.ac.uk/research/changing.media/K.J.-Paper.html>, s. 4.

¹⁰ Studier fra 1990-tallet og fremover inkluderer: Syvertsen, Trine (1997) *Den store TV-krigen*. Bergen: Fagbokforlaget (om Norge); Edin, Anna (2000) *Den föreställda publiken: programpolitik, publikbilder och tiltalsformer i svensk public service-television*. Stockholm/Stehag: Brutus Österlings bokförlag (Om Sverige); Krüger, Udo Michael (1992) "Television Programs after Deregulation in Germany". *Communications – The European Journal of Communication* 17(3): 297-311, Meier, Hans Erik (2003) "Beyond Convergence. Understanding Programming Strategies of Public Broadcasters in Competitive Environments". *European Journal of Communication* 18(3): 337-65, Baringhorst, Sigrid (2006) "Germany; Functional Differentiation or Decline? The Impact of Media Liberalization on German PSB", s. 227-44 i I. Banerjee og K. Seneviratne (red.)

siden 1990-tallet har allmennkringkasterne i Sør-Europa med relativt dårligere vilkår flyttet seg tettere på rent kommersielle aktører uten forpliktelser.¹¹

En fersk metastudie som ser på sammenhengen mellom innholdet i allmennkringkasterne og deres funksjon i samfunnet, kan også trekkes frem i denne sammenheng. Generelt virker det som at kommersielle aktører underlagt programkrav tilbyr brukerne flere muligheter til å se nyheter.¹² Til tross for at nyheter og informativt medieinnhold ikke lenger er mangelvare, er allmennkringkasterne distinkte også sammenlignet med nyhetsinnholdet som tilbys av aktører uten forpliktelser.¹³ Denne forskjellen har innvirkning på i hvilken grad mediene understøtter borgernes informasjonsfrihet i vid forstand.

I denne sammenhengen er også plasseringen av nyhets- og aktualitetsinnholdet avgjørende. Kombinasjonen av ”smale” og ”brede” programmer, blandingen av underholdende og informerende innhold, har alltid vært en kjerneverdi for allmennkringkasting, noe man har oppnådd med det bransjen omtaler som programflateleggingsteknikker.¹⁴ Tanken bak er det som i demokratiteori omtales som behovet for å skape en tilfeldighetens arkitektur, altså planlegge for at brukerne kan eksponeres for perspektiver, innhold og meninger de ikke nødvendigvis ville aktivt oppsøkt.¹⁵

Vekst i utbud av tv-kanaler uten nyheter og aktualitetsprogrammer gir flere muligheter for seerne til å unngå eksponering for slikt innhold. Effekten kan være at de som i utgangspunktet har lav interesse for nyheter bruker muligheten til å unngå det, med økte skiller i kunnskap og orientering mot offentligheten som resultat. Nyere forskning understreker hvor viktig det er at allmennkringkasterne tilbyr nyheter i beste sendetid. Plasseringen i sendeskjemaet mellom populære program og på tidspunkt der mange ser tv, øker sannsynligheten for å nå seere som ellers sjelden oppsøker nyheter. En slik plassering av nyheter i sendeskjemaet er stadig karakteristisk for europeiske allmennkringkasterne, og kan kultivere et bedre læringsmiljø enn rent markedsdrevne systemer.¹⁶ Dette bekreftes av undersøkelser som viser at kunnskapsgapet mellom de som er interessert og uinteressert i

Public Service Broadcasting in the Age of Globalization. Singapore: AMIC (alle om Tyskland); Søndergaard, Henrik (1994) *DR i tv-konkurrencens tidsalder*. Fredriksberg: Samfundslitteratur (om Danmark); Hellman, Heikki and Tuomi Sauri (1994) “Public Service Television and the Tendency Towards Convergence: Trends in Prime-Time Programme Structure in Finland, 1970-92”. *Media, Culture & Society* 16(1): 47-69 (om Finland).

¹¹ Studier inkluderer Traquina, Nelson (1998) “Western European Broadcasting, Deregulation, and Public Television: The Portuguese Experience”. *Journalism and Mass Communication Monographs* 167: 1-44 (om Portugal); Hibberd, Matthew (2001) “The Reform of Public Service Broadcasting in Italy”. *Media, Culture & Society* 23(2): 233-52 (om Italia), Jakubowicz, Karol (2007) “Looking to the Future”, s. 179-97 i E. De Bens (red.) *Media Between Culture and Commerce*. Bristol: Intellect Books (europeisk oversikt).

¹² Aalberg, Toril og Cushion, Stephen (2016) "Public Service Broadcasting, Hard News, and Citizens' Knowledge of Current Affairs", i Iyengar, Shanto (ed.) *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, s. 18.

¹³ Ibid. s. 19.

¹⁴ Van den Bulck, H. (2009) The Last yet also the First Creative Act in Television? An historical analysis of PSB scheduling strategies and tactics: the case of Flemish television. *Media History*, 15(3), 321-344.

¹⁵ Se for eksempel Sunstein, C. R. (2007) *Republic.com 2.0*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

¹⁶ Aalberg, Toril og Cushion, Stephen (2016) "Public Service Broadcasting, Hard News, and Citizens' Knowledge of Current Affairs", i Iyengar, Shanto (red.) *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

politikk er relativt lite i mange europeiske land, og at europeere som er uinteressert i politikk likevel er relativt godt informert, i motsetning til eksempelvis borgerne i USA.¹⁷

Det generelle inntrykket er altså at allmennkringkastingsregulering har betydning for det faktiske innholdet som produseres av tv-aktører og distribueres til brukerne, og at dette har innvirkning på den faktiske mediebruken hvis en sammenligner grupper av land med sterke og svake allmennkringkastingstradisjoner.

BBC har publisert en sammenlignende studie av allmennkringkasting i 14 land, herunder Norge, som finner en positiv sammenheng mellom sterke allmennkringkastere og sterke kommersielle aktører:

Overall, countries with well-funded PSB investing in high-quality, diverse new content tend also to have commercial markets which generate strong revenues and levels of investment in high-quality, diverse new content. This pattern is most pronounced in the Nordic countries, Australia and the UK.¹⁸

Undersøkelsen viser likeledes at i land der allmennkringkasting står svakt, er også de kommersielle markedene svakt utviklet. Ifølge rapporten gir konkurransen mellom allmennkringkastere og kommersielle aktører en positiv sirkeeffekt ved at samtlige aktører kontinuerlig må investere i mangfoldig kvalitetsinnhold:

In this way, public-private competition in the UK market and elsewhere has led not to lower standards and a 'race to the bottom' but a 'race to the top' and ever higher levels of innovation and quality. In the face of digital transition and the recent global recession, this 'race to the top' has helped the global TV industry remain remarkably resilient, culturally and economically.¹⁹

Et forskningsmiljø ved NHH har i en rekke publikasjoner undersøkt egenskaper og virkninger av kommersielt fjernsyn som tosidige markeder. Med utgangspunkt i samfunnsøkonomisk teori og modeller har det blitt vist at finansieringsformen til en fjernsynskanal (reklame, brukerbetaling, lisens og kombinasjoner av disse), samt konkurransen mellom kanalene, vil påvirke programmenyen de tilbyr i forskjellig retning og slik føre til mangfold.²⁰ Dette innebærer at et mangfold av finansieringsformer vil kunne bidra til et mangfold av innhold.

2.4 Internasjonale forpliktelser

2.4.1 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Statens tilbud og tilrettelegging for allmennkringkasting må som nevnt ses i sammenheng med ytringsfriheten slik denne er garantert i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

¹⁷ Aalberg, Toril, Blekesaune, Arild og Elvestad, Eiri (2013) "Media Choice and Informed Democracy: Toward Increasing News Consumption Gaps in Europe?" *The International Journal of Press/Politics*. Sage. Også Curran, J., Iyengar, S., Lund, A. B., & Salovaara-Moring, I. (2009). Media System, Public Knowledge and Democracy: A Comparative Study. *European Journal of Communication*, 24(1), 5-26.

¹⁸ BBC (2013) *Public and Private Broadcasters Across the World – the Race to the Top* s. 1.

¹⁹ Ibid. s. 2.

²⁰ Se blant annet Kind, Hans Jarle og Sørgard, Lars (2011) "Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene" (utredning skrevet på oppdrag av ekspertgruppen som gjennomgår medieeierskapsloven)

(EMK) artikkel 10.²¹ Menneskerettighetsdomstolen har gjennom sin praksis klarlagt at bestemmelsen pålegger medlemsstatene en positiv forpliktelse til å legge til rette for mediemangfold.²² Et mangfold av frie og uavhengige medier er en forutsetning for demokratiet og for borgernes mulighet til å motta og dele informasjon slik at de kan delta i samfunnet og føre kontroll med politiske beslutningsprosesser.

Det foreligger ingen plikt til å tilby allmennkringkasting og medlemsstatene i Europarådet nyter en høy grad av skjønnsfrihet når det gjelder valg av virkemidler for å oppnå mangfold. Tradisjonelt har likevel allmennkringkasting, sammen med ulike tilskuddordninger til pressen og medieeierskapsregulering vært ansett som de viktigste verktøy. Dersom et system for allmennkringkasting først er etablert, må imidlertid staten sørge for at borgerne gjennom tjenesten har effektiv tilgang til upartisk og korrekt informasjon så vel som til meninger og synspunkt som reflekterer bredden av politiske ståsted i samfunnet.²³

Europarådets ministerkomité og parlamentariske forsamling har vedtatt en lang rekke standarder for allmennkringkasting, som også Menneskerettighetsdomstolen ser hen til i sin praksis. Disse omhandler blant annet hvordan kringkasterne bør organiseres, ledes og finansieres for å sikre deres uavhengighet, samtidig som grunnleggende prinsipper som åpenhet, ansvarlighet og respons ivaretas.²⁴ Uavhengig tilsyn med at forpliktelsene overholdes er også et viktig prinsipp.²⁵

Ethvert inngrep som begrenser allmennkringkasternes frihet vil måtte oppfylle vilkårene i EMK artikkel 10 nr. 3. Bestemmelsen stiller krav om at tiltaket må være hjemlet i lov, må oppfylle et legitimt formål, samt at det må være nødvendig. Dette betyr for eksempel at tiltak som setter begrensinger i en allmennkringkasters mulighet for finansiering ikke kan være vilkårlige eller uforholdsmessige.

2.4.2 EØS-avtalen

EØS-avtalen begrenser adgangen til å gi offentlig kompensasjon til et foretak, og setter derfor rammer for hvordan et system med kommersiell allmennkringkasting kan innrettes. Etter avtalens artikkel 61 nr. 1 er tildeling av offentlig støtte i utgangspunktet i strid med avtalen.²⁶ Offentlig støtte foreligger dersom 1) støttemottaker får en økonomisk fordel; 2) støtten stammer fra offentlige midler; 3) støttemottaker er et foretak som driver økonomisk aktivitet; 4) støtten er selektiv i den forstand at den favoriserer en eller flere tjenesteytere; 5) støtten vrir konkurransen; og 6) støtten påvirker samhandelen innenfor EØS-området. Fra dette utgangspunktet gjelder det imidlertid flere unntak. Støtte til allmennkringkastingsformål kan

²¹ http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

²² Bl.a. Manole and Others v. Moldova paragraf 95-102, <http://ijc.md/Publicatii/mlu/ECHR/manole.pdf>

²³ Ibid. paragraf 107.

²⁴ Bl.a. Ministerkomiteens rekommandasjon CM/Rec(2012)1 om organisering av allmennkringkasting (public service media governance) https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4 og Parlamentets rekommandasjon 1878(2009) om finansiering av allmennkringkasting (funding of public service broadcasting), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17763&lang=en>

²⁵ Ministerkomiteens rekommandasjon 1878(2009) om uavhengige tilsynsorgan (independence and functions of regulatory authorities), [https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Reference%20texts/CoE%20-%20Media%20Freedom%20and%20Pluralism/REF%20COE-CM-Rec\(2000\)23.pdf](https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Reference%20texts/CoE%20-%20Media%20Freedom%20and%20Pluralism/REF%20COE-CM-Rec(2000)23.pdf)

²⁶ Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109>.

unntas både med hjemmel i artikkel 59 nr. 2 og artikkel 61 nr. 3, avhengig av hvilken modell støtten innrettes etter.

Det offentliges kjøp av tjenester som anses å være av allmenn økonomisk betydning, jf. artikkel 59 nr. 2, vil ikke regnes som statsstøtte dersom de såkalte Altmark-kriteriene er oppfylt.²⁷ Dette er tjenester, både økonomiske og ikke-økonomiske, som offentlige myndigheter anser som så viktige at befolkningen bør være sikret tilgang til dem. For det første må foretaket være pålagt tjenesten (lov eller avtale) og forpliktelsene være klart definert. For det andre må kriteriene for beregningen av kompensasjonen være fastlagt på forhånd på en objektiv og transparent måte. For det tredje må kompensasjonens størrelse ikke overstige utgiftene til oppfyllelse av forpliktelsene, og for det fjerde må kompensasjonens størrelse bestemmes enten etter en offentlig anskaffelsesprosedyre eller på grunnlag av en analyse av omkostningene hos et sammenlignbart veldrevet foretak. Dersom vilkårene er oppfylt, vil kompensasjonen fra det offentlige ikke anses å utgjøre noen økonomisk fordel etter artikkel 61 nr. 1, men i stedet anses som en ren betaling for en utført tjeneste.

Kjøp av tjenester som faller inn under gruppeunntaket for tjenester av allmenn økonomisk betydning og hvor kompensasjonen ikke overstiger 15 millioner euro er unntatt fra plikten til å notisere støtte til EFTAs overvåkingsorgan ESA, forutsatt at øvrige vilkår som er satt i gruppeunntaket er oppfylt.²⁸

Videre er det med hjemmel i artikkel 61 gitt et alminnelig gruppeunntak som inneholder en liste over tiltak som er forhåndsgodkjent av ESA og som dermed regnes som støtte forenlig med avtalens funksjon.²⁹ EØS-landene trenger dermed ikke notisere nye støtteordninger eller endringer i eksisterende ordninger til ESA dersom de er omfattet av listen. Statsstøtte til audiovisuelle produksjoner er etter forordningens artikkel 54 unntatt fra kravet om notifikasjon forutsatt blant annet at tilskuddsordningen samlet sett ikke overstiger 50 millioner euro per år. Støttetiltak som oppfyller vilkårene i gruppeunntaket kan iverksettes etter en forenklet melding til ESA innen 20 dager etter at støtten er iverksatt. Det er støttegiver som er ansvarlig for at støtten er i samsvar med gruppeunntaket. Det blir også stilt også krav om at støtten dokumenteres, slik at ESA eventuelt kan etterprøve støttens forenlighet med EØS-avtalen.

I ESAs retningslinjer for statsstøtte del IV er det fastsatt både et kapittel om allmennkringkasting³⁰ og et kapittel om film og audiovisuelle verk³¹ som tolker innholdet i bestemmelsene i artikkel 59 nr. 3 og 61 basert på praksis fra EU-domstolen. Retningslinjene fastsetter nærmere kriterier for hvordan ESA vil gå frem for å vurdere om kompensasjonen er forenlig med reglene for offentlig støtte.

²⁷ Kriteriene er klarlagt av EU-domstolen i sak C-280/00 *Altmark*.

²⁸ Kommisjonsbeslutning av 20 desember 2011, (2012/21/EU), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:007:0003:0010:EN:PDF>

²⁹ Forordning 651/2014 av 17. juni 2014 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1452690715159&uri=CELEX:32014R0651>, gjennomført i norsk rett gjennom forskrift av 14. november 2008 nr. 1213.

³⁰ <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-IV---The-application-of-the-state-aid-rules-to-public-service-broadcasting.pdf>

³¹ http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Consolidated_version_-_Film_and_audiovisual_guidelines.pdf

3 Kommersiell allmennkringkasting i Norge

3.1 Etablering av kommersiell allmennkringkasting i Norge

Utvalget som ble nedsatt i 1983 for å utrede etablering av en ny permanent riksdekkende fjernsynskanal, fremhevet kulturpolitiske hensyn som en hovedbegrunnelse for å etablere en slik kanal:

Det har vært et utgangspunkt for TV 2-utvalgets overveielser at dersom man i Norge skal etablere en ny landsdekkende fjernsynskanal, vil dette i første rekke måtte være ut fra en kulturpolitisk begrunnelse.

I oppgaven med å bygge et samfunn som er trygt, godt, utfordrende og som samtidig er i stand til også å yte sitt bidrag til verdenssamfunnet, mener flertallet at hensynet til ytringsfrihet og andre kulturpolitiske målsettinger er like viktige som økonomiske og teknologiske vurderinger.³²

Utvalget la også vekt på at det måtte være en rimelig balanse mellom samfunnsmessige hensyn i form av forpliktelsene til kringkasteren og de økonomiske ytelser kringkasteren ble tilført.

Konsesjonen gis på grunnlag av konsesjonssøknaden, og de minimumskrav som settes fra samfunnets side. Det vil være naturlig å kreve at søknaden skal innbefatte budsjettforslag, oversikter over organisasjonsform, eierstruktur osv.

Enten man velger å finansiere et TV 2-system ved offentlige bevilgninger, gjennom en forhøyelse av kringkastingslisensen eller ved å tillate salg av reklametid, vil det være betydelige økonomiske interesser forbundet med en slik virksomhet. Det vil være en meget viktig del av konsesjonsorganets oppgave å sikre at de midler som settes i omløp, blir anvendt på en samfunnsmessig forsvarlig og akseptabel måte. Både ved bedømmelsen av de eierinteresser som står bak søknadene og ved vurderingen av hvilke forpliktelser søkerne ønsker å påta seg, vil man måtte foreta kritiske økonomiske vurderinger.³³

Flertallet begrunnet sitt syn om at TV 2 skulle ligge utenfor NRK med ytringsfrihetshensyn. Videre var utvalget opptatt av seernes reelle valgmuligheter og vektla betydningen av alternative innfallsvinkler og holdninger til de som representerer hovedstaden:

Et siktepunkt for et utvidet norsk fjernsynstilbud må være å skape en reell valgmulighet for den norske seer, – ikke i første rekke å skape større virkefelt for dem som allerede er engasjert i fjernsynsarbeid innenfor et statsmonopol.

Flere valgmuligheter gir ikke automatisk større mangfoldighet, men flertallet anser det hevet over tvil at man lettest vil få to ulike norske kanaler dersom de også organisasjonsmessig holdes helt fra hverandre. Det gjelder ikke bare programform og emnevalg, men også den innfallsvinkel man anlegger overfor de problemer man vil ta opp og den holdning man inntar til de forhold man vil skildre. Ute i landet opplever mange NRK-fjernsynet i dag som en slags region-kringkaster for Osloområdet, preget av hovedstadsområdets referanserammer.³⁴

³² Jf. NOU 1985:11 - TV 2: om etablering av en ny permanent riksdekkende fjernsynskanal, s. 56.

³³ Ibid. s. 116.

³⁴ Ibid. s. 68.

Da Stortinget behandlet St.meld. nr. 44 (1987-1988) Om utviding av fjernsynstilbudet i Noreg ble det klart at det verken var flertall for å etablere en ny riksdekkende kanal eller å prioritere utbygging av en slik kanal for offentlige midler. Få år senere hadde imidlertid utenlandske kanaler formidlet via satellitt utfordret NRKs monopol, og reklame i fjernsyn var blitt en realitet til tross for forbudet mot reklame i fjernsyn. Denne utviklingen hadde bidratt til å snu stemningen. I Ot. prp. nr. 55 (1989-1990) om TV 2 begrunnet Kulturdepartementet behovet for å legge til rette for TV 2 slik:³⁵

Når departementet tar initiativ til at en ny fjernsynskanal kan etableres, skjer det ut fra et ønske om at inntektene fra fjernsynsreklamen så langt det er mulig kan bidra til å bygge opp et fjernsynstilbud med forpliktende forankring i norsk språk og kultur og norske tradisjoner. Departementet ser det også som viktig at en på denne måten kan få en bedre innflytelse på omfang, form og innhold i de reklameinnslag som preger fjernsynstilbudet for norske seere. Krav til programprofil og reklameregler vil bli nedfelt i konsesjonsvilkårene for kanalen. Ut fra den interesse som er registrert, antar departementet at det er grunnlag for at en slik kanal kan etableres. Hvis grunnlaget skulle vise seg ikke å være til stede, vil også begrunnelsen for et offentlig initiativ til å etablere kanalen bortfalle.

Departementet foreslår at den nye kanalens formelle etablerings- og driftsgrunnlag sikres gjennom en tidsavgrenset konsesjonsordning hjemlet i kringkastingsloven. Kanalen bør plasseres utenfor Oslo. Tildeling av konsesjon bør baseres på en kunngjøring hvor alle interessenter får anledning til å søke innen en nærmere angitt tidsfrist.

Og videre om programprofilen:

Departementet mener programprofilen bør baseres på allmennkringkastingsprinsippene, som bl.a. innebærer at kanalen vil måtte forpliktes til å sende program av interesse for så vel smale som brede seergrupper, ha egne nyhetssendinger, mv. Det bør være et mål at minst 50 % av programmene i TV 2 er norskproduserte. En betydelig del av disse bør produseres i distriktene av uavhengige produsenter, NRKs distriktskontor, m.v.

Staten tildelte konsesjon til TV 2 14. november 1991. Forarbeidene og utredningene viser at staten hele tiden har lagt til grunn at forholdet mellom kringkasteren og staten skulle basere seg på en balanse, der programforpliktelser og lokalisering utenfor Oslo skulle byttes mot særlige goder eller rettigheter.

3.2 Konsesjoner og avtaler

3.2.1 Innledning

Etter kringkastingsloven § 2-1 kreves det konsesjon for å kunne sende riksdekkende fjernsyn i bakkenettet.³⁶ Tildeling av konsesjoner for riksdekkende fjernsyn var i mange år et sentralt mediepolitisk virkemiddel. Den grunnleggende forutsetningen for å kunne stille krav om at konsesjonæren skulle påta seg forpliktelser, var at frekvenser er en begrenset ressurs som det er stor etterspørsel etter. Når konsesjonæren får en rett til å disponere en knapp ressurs som vil kunne gi en betydelig økonomisk gevinst, vil staten ha grunnlag for å kreve motytelser. Konsesjoner ble derfor normalt tildelt gjennom skjønnhetskonnurranser der søkerens bud på programinnhold (i tillegg til økonomiske vederlag og lokaliseringskrav) ble tillagt størst vekt.

³⁵ Jf. Ot. prp. nr. 55 (1989-1990) TV 2. Lov om reklame i kringkasting m.v., side 3.

³⁶ Lov 12. april 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

3.2.2 TV 2s første konsesjon 1992-2002

Stortinget åpnet i 1990 for at det kunne etableres en riksdekkende reklamefinansiert fjernsynskanal formidlet via analoge bakkesendere i Norge. TV 2 startet sendinger 5. september 1992 etter å ha blitt tildelt konsesjon 14. november 1991.³⁷ Konsesjonen ga TV 2 en enerett til å drive riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn i bakkenettet frem til 31. desember 2002 mot at kanalen oppfylte vilkår knyttet til lokalisering, finansiering av selskapet, eierforhold, programinnhold og dekning (utbyggingstakt).³⁸ I 1992 var det betydelig tvil om inntektene fra reklamemarkedet kunne bære de daværende tre reklamefinansierte kanalene.³⁹ Konsesjonen inneholdt følgelig ikke forpliktelser til å betale noen konsesjonsavgift. Fra statens side lå det likevel et uttalt økonomisk bytteforhold til grunn for tildelingen av konsesjonen. Staten ga TV 2 en enerett til reklamesendinger i bakkenettet, noe som skulle bidra til å sikre selskapet nødvendig inntektsgrunnlag for å kunne drive allmennkringkasting, jf. blant annet St. meld. nr. 32 (1992-93) Media i tida, kapittel 9.4.2.

3.2.3 TV 2s andre konsesjon 2003-2009

I forkant av utløpet av den første konsesjonsperioden til TV 2 kunngjorde Kulturdepartementet i 2001 en konsesjon for riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn for en periode på 7 år (1.1.2003- 31.12.2009). Resultatene til TV 2 gjennom den første konsesjonsperioden hadde vist at eneretten til kommersiell kringkasting i bakkenettet var svært lønnsom. I kunngjøringen av den nye konsesjonen ble det derfor stipulert vilkår som var langt mer tyngende enn i den første konsesjonen. Den nye konsesjonen inneholdt blant annet mer detaljerte og konkrete vilkår til programprofil og et vederlag i form av et engangsbeløp, samt årlige faste og inntektsavhengige vederlag. Ved utløpet av søknadsfristen var TV 2 AS eneste søker. Staten tildelte TV 2 konsesjon 15. oktober 2001.⁴⁰

Overgangen til digital distribusjon av fjernsyn i bakkenettet la til rette for en mer effektiv utnyttning av frekvensspekteret som ble benyttet til distribusjon av fjernsyn. Knappheten på frekvensressurser i det analoge bakkenettet hadde inntil da i praksis gitt TV 2 en enerett til å sende reklamefinansiert fjernsyn i det riksdekkende bakkenettet. Utbyggingen av det digitale bakkenettet innebar at flere aktører kunne få tilsvarende dekning som TV 2. Siden staten ikke lenger kunne tilby TV 2 en enerett til riksdekkende, reklamefinansierte sendinger, bidro dette til å svekke betydningen av konsesjonsinstituttet som verktøy for å oppnå mediepolitiske mål.

I St. meld nr. 30 (2006-2007) Kringkasting i en digital fremtid la Kulturdepartementet til grunn at det etter digitaliseringen av fjernsynsdistribusjon var tilstrekkelig med frekvenser tilgjengelig for aktørene i markedet. Departementet la videre til grunn at alle aktører måtte behandles likt, og at det ikke var rimelig å pålegge enkeltaktører strengere regulering enn andre.

³⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tv2-konsesjonsvilkar/id98951/>

³⁸ Konsesjonen inneholdt dessuten vilkår knyttet til TV 2s inntekter (reklame, eventuelt ved en kombinasjon av reklame- og abonnementsinntekter), plikt til å avgi årlige melding om virksomheten, samt beredskapsmessige forpliktelser.

³⁹ Jf. blant annet St. meld. nr. 32 (1992-93) Media i tida, kap 5.2.4 og vedlegg 1 til meldingen.

⁴⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konsesjonsvilkar-for-tv-2-as-i-perioden-/id98962/>

3.2.4 Statens avtale med TV 2 2010-2015(16)

I St. meld nr. 30 (2006-2007) la departementet til grunn at det bør være et mål at NRK ikke er alene om å tilby allmennkringkasting på fjernsyn. Departementet varslet at det ved utløpet av TV 2 AS' konsesjon for riksdekkende analogt reklamefinansiert fjernsyn i 2009 ville bli vurdert å innføre en ordning med formidlingsplikt for en allmennkringkaster.

Stortingsflertallet sluttet seg til dette, jf. Innst. S. nr. 24 (2007-2008), og i oktober 2009 kunngjorde departementet en avtale om formidlingspliktig kommersiell allmennkringkasting i fjernsyn for en femårsperiode. TV 2 var eneste søker ved utløpet av fristen 7. desember 2009.

I desember 2010 inngikk staten og TV 2 en avtale som skulle gjelde fra 1. januar 2011 og ut 2015. De viktigste materielle forskjellene fra den utløpte konsesjonen var at den nye avtalen ikke inneholdt krav om betaling av engangsvederlag samt at enkelte av de mer konkrete programkravene i konsesjonen var falt bort. De mest sentrale innholdskravene, som blant annet stipulerte at sendingene skulle baseres på prinsippene for allmennkringkasting og at kanalen skulle ha daglige egenproduserte nyhetssendinger med base i den sentrale nyhetsredaksjonen, var imidlertid beholdt. I februar 2015 ble avtalen mellom staten og TV 2 forlenget med ett år, til utgangen av 2016.

3.2.5 Utlysning av midlertidig avtale og initiativ til ny permanent avtale

Kulturdepartementet konkluderte i Meld. St. 38 (2014-2015) Open og opplyst med at kommersiell allmennkringkasting har flere positive effekter, og la til grunn at staten bør søke å opprettholde kommersiell allmennkringkasting i Norge. Departementet la videre til grunn at det er verdifullt for mediemangfoldet å opprettholde et kommersielt allmennkringkastingstilbud, og varslet at det derfor ville bli kunngjort en ny avtale som vil tilby en kommersiell aktør status som allmennkringkaster før TV 2s avtale med staten løper ut 31. desember 2016.

Kulturdepartementet viste også til at offentlig støtte er et mulig virkemiddel som kan bidra til kommersiell allmennkringkasting, og varslet at det ville opprette et utvalg som skulle vurdere mediemangfoldet i Norge, herunder behov, omfang og offentlig finansiering av allmennkringkasting og nyhets- og aktualitetsmedier. Departementet viste til at det derfor ikke har vurdert offentlig finansiering av kommersiell allmennkringkasting i stortingsmeldingen.

Statens konsesjoner og avtaler med kommersielle kringkastere har alle bygget på et bytteforhold, der staten har tildelt privilegier (primært rett til å utnytte knappe frekvenser i det analoge bakkenettet) i bytte mot at kringkasterne oppfyller forpliktelser som har verdi for samfunnet (særlig programvilkår). Med overgangen til digital distribusjon falt verdien av frekvenser som knapphetsgode bort.

Statens avtale med TV 2 baserer seg i første rekke på verdien av at kanalen er underlagt formidlingsplikt i kabelnett. TV 2 varslet i 2013 staten i brev til Kulturdepartementet at den økonomiske belastningen knyttet til programkrav og lokalisering er tyngende, og at verdien av statens motytelse er langt mindre verdt enn eneretten kanalen hadde hatt til å drive reklamefinansiert kommersielt fjernsyn i det analoge bakkenettet.⁴¹ Ifølge TV 2 kan en stor andel av kostnadene til selskapet tilskrives allmennkringkastingsoppdraget slik det er fastsatt i TV 2s avtale med staten. TV 2 forutsatte at staten kompenserer kanalen for allmennkringkasteroppdraget.

⁴¹ Brev av 13. juni 2013 til Kulturdepartementet. Innholdet er gjengitt i Meld St. 38 (2014-2015) s. 125.

I februar 2016 behandlet Stortinget Meld. St. 38 (2014-2015). I Innst. 178 S (2015-2016) ba Stortingsflertallet regjeringen om å "utrede en modell der deler av merkostnadene som er forbundet med forpliktelsene en kommersiell allmennkringkaster påtar seg, blir kompensert". Videre ber man regjeringen om "å utlyse en midlertidig avtale. Avtalen skal inneholde krav om hovedkontor i Bergen og daglige nyhetsendinger".⁴² Kulturdepartementet kunngjorde i mai 2016 muligheten til å søke om status som kommersiell allmennkringkaster for perioden 1. januar 2017 - 31. desember 2019, i samsvar med stortingsflertallets forutsetning. Avtalen skulle etter planen inneholde krav om fortsatt nyhetsproduksjon med base i Bergen, mens øvrige innholds krav i den midlertidige avtalen som hadde varighet til 31. desember 2016,⁴³ var fjernet. Dette gjelder kravene om ukentlige norskspråklige programmer for barn, jevnlig norskspråklige programmer for unge, norsk film- og tv-drama, og at norskspråklige programmer skal utgjøre minst 50 prosent av sendetiden.

Tanken var at denne midlertidige avtalen skulle erstattes av en mer permanent avtale etter at regjeringen har utredet en modell der deler av merkostnadene som er forbundet med forpliktelsene en kommersiell allmennkringkaster påtar seg blir kompensert. Ved søknadsfristens utløp 4. august 2016 ble det imidlertid kjent at ingen hadde søkt på den utlyste avtalen.

Den 5. august 2016 mottok Mediemangfoldsutvalget et tilleggsmandat fra Kulturdepartementet. Av tilleggsmandatet fremgikk følgende føring med hensyn til kommersiell allmennkringkasting på fjernsyn:

Kulturdepartementet vil varsle at det i løpet av høsten 2016 vil legge frem for utvalget en eller flere modeller der deler av merkostnadene som er forbundet med forpliktelsene en kommersiell allmennkringkaster påtar seg, blir kompensert. Utvalget vil bli anmodet om å vurdere modellene og avgi en uttalelse innen fristen departementet fastsetter.

Den 19. september 2016 mottok utvalget oppdraget om å levere en delutredning om kommersiell allmennkringkasting-, med frist 17. oktober.

3.3 Endringer i tv-markedet

3.3.1 Programinnhold og -vilkår

Allmennkringkasterne i Norge har innholdsforpliktelser som skal sikre at det tilbys innhold som markedet ikke antas å kunne finansiere. Ettersom de kommersielle kringkasterne i senere år har fått vesentlig færre forpliktelser, er det interessant å se hvordan programtilbudet har endret seg.

Medietilsynets allmennkringkastingsrapport for 2015⁴⁴ viser en del variasjon i antall sendte timer nyheter samt andelen nyheter i TV 2 for de siste ti årene. I 2005 sendte TV 2 512 timer nyheter (8,6 prosent av total sendetid) mens det tilsvarende tallet i 2015 var 393 timer (5,9 prosent). Til sammenligning sendte NRK1 981 timer (12,0 prosent) og NRK2 1236 timer (17,3 prosent). Medietilsynet viser også til en nedgang i TV 2s nyhetsendinger fra 2014 (468 timer/6,9 prosent). TV 2 sender debattprogrammer i forbindelse med valg, men det faste

⁴² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-avtale-om-kommersiell-allmennkringkasting-lyses-ut-de-fleste-innholds krav-i-dagens-avtale-fjernes/id2499310/>

⁴³ Den midlertidige avtalen gjaldt fra 1. januar til 31. desember 2016 og hadde identiske innholds krav som den foregående.

⁴⁴ Medietilsynet (2016) "Allmennkringkastingsrapporten. Kringkastingsåret 2015"

debattprogrammet Holmgang hadde sin siste sending i mars 2008, og Tabloid ble nedlagt i 2010. Samlet kan dette tyde på at nyheter og debatt har fått en mindre sentral plass i TV 2s sendeskjema de senere år.

Som vist i kapittel 3.2.4 har TV 2 vesentlig færre innholds krav i den nåværende avtalen som løper fra 2011, sammenlignet med konsesjonen i perioden 2003-2009. Eksempelvis ble kravet om *daglige* norskspråklige sendinger for barn under 12 år, justert til krav om *ukentlige* norskspråklige programmer for barn. Statistikk som Medietilsynet samler inn i forbindelse med allmennkringkastingsrapportene viser at programmer for barn utgjorde bare 1,2 prosent av TV 2s programinnhold i 2015, mot 8,8 prosent i 2007, 7,5 prosent i 2009 og 5,6 prosent i 2011.

Fra 2011 falt også TV 2s krav til programmer som gjenspeiler mangfoldet i norsk og internasjonalt kulturliv bort, sammen med krav til programinnhold for den samiske befolkningen og etniske minoriteter, og livssynsprogrammer. Selv om kanalen fortsatt sendte enkelte programmer om musikk/kultur og religion/livsfilosofi i 2015, er det tydelig at også disse programkategoriene har fått mindre plass etter at kravene bortfalt. Eget innhold på samisk og for etniske minoriteter blir ikke lenger tilbudt på TV 2s hovedkanal.⁴⁵

Videre har Medietilsynet i Allmennkringkastingsrapporten for 2015 påpekt at antall programmer på NRK for nasjonale og språklige minoriteter er lavt.

Smalere programinnhold som kultur og livssyn samt innhold rettet mot barn, unge, eldre og språklige og etniske minoriteter, har således fått mindre plass i kringkasternes sendeskjemaer de senere år blant annet som følge av bortfall av allmennkringkastingsforpliktelser.

På den annen side viser Medietilsynet i Allmennkringkastingsrapporten til at TV 2 har økt sine dramainvesteringer vesentlig i perioden 2009-2015. Medietilsynet fremhever også TV 2s brede dekning av store nyhetshendelser i 2015, som Paris-terroren, der kanalen hadde direktesendinger hele hendelsesnatten.

Etter det utvalget kjenner til, finnes det få studier av nyere dato som eksplisitt og systematisk har undersøkt innholdsmessige forskjeller mellom NRKs tv-kanaler og TV 2s hovedkanal, og som kan si noe om TV 2s bidrag til innholdsmangfoldet eller eventuell betydning av plasseringen av hovedkontor/nyhetsredaksjon i Bergen. En metastudie av journalistiske blindsoner som er gjennomført på oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget, viser til en mer generell studie av tv-nyheter som avdekker enkelte forskjeller i hvilke kategorier av nyhetssaker som dekkes i de to kanalene, men konkluderer med at NRK og TV 2s nyhetstilbud overordnet sett er relativt likt.⁴⁶ Samtidig er det opplagt slik at lokalisering av en redaksjon nødvendigvis påvirker blant annet hvilke saker som settes på dagsordenen, hvilke kilder som benyttes og perspektivet sakene presenteres ut fra. Dette kan gi ulike vinklinger og meninger om en sak, uten at det enkelt vil dokumenteres i kvantitative studier som kategoriserer innhold som "krim", "politikk" osv.

⁴⁵ Imidlertid bør undervisningsopplegget som TV 2 tilbyr, nevnes i denne sammenhengen. TV 2 Skole er et tilbud til grunnskolen, videregående skole og voksenopplæring. Læremidlene utvikles for å kunne tilpasses svært ulike behov hos brukerne, og tilbys blant annet i versjoner på flere minoritetsspråk og i letlestversjoner. Foruten rene læremidler lager TV 2 skole også egne ukentlige nyhetssendinger med tilhørende oppgaver for barnetrinnet og ungdomstrinnet.

⁴⁶ Waldahl, Ragnar, Rønning, Helge og Andersen, Michael Bruun (2009) *Tv-nyhetenes verden*. Oslo: Universitetsforlaget, jf. Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) "Journalistikkens blindsoner". Rapport skrevet på oppdrag for Mediemangfoldsutvalget. UiB

Også andre, mer underliggende aspekter kan ha betydning for hvordan TV 2 bidrar til et mangfold. En forskningsantologi som ble utgitt i forbindelse med TV 2s 10-års jubileum i 2002, trekker blant annet frem "folkelighet" som et sentralt kjennetegn ved kanalen:

TV 2 har siden starten ønsket å fremstå som seernes egen kanal, med en folkelig og inkluderende stil. Å involvere seerne kan betraktes som en strategi for å tiltrekke seg et stort publikum, men også som et ideologisk ståsted der man tar parti med seerne i front mot autoriteter.⁴⁷

I en nyere versjon av samme forskningsantologi skriver forfatterne at det folkelige perspektivet fortsatt er en tydelig TV 2-signatur, og viser blant annet til at TV 2 har vært en pioner når det gjelder nærhet til folket i nyhets- og aktualitetsjournalistikken. Samtidig erkjenner de at dette journalistiske grepet ikke lenger er særegent for TV 2, men i økende grad en generell tendens blant de fleste norske nyhetsmedier.⁴⁸

En sammenlignende studie av allmennkringkasterne og andre kommersielle kringkasterne tar for seg tv-kanalenes *programlegging* og *sendeskjemaer* før og etter digitaliseringen av bakkenettet. Analysen er basert på en toukersperiode høsten 2008, og funnene sammenlignes med to tilsvarende undersøkelser foretatt i 1988 og 1993.⁴⁹ Selv om kanalstrukturen i dag fortsatt er relativt lik som i 2008, må det tas høyde for at markedet har endret seg de siste årene. I analysen av sendeskjemaene finner forskerne klare forskjeller mellom ulike typer kanaler:

Mens de rene kommersielle tv-selskapene profilerer sine kanaler nesten utelukkende som underholdningskanaler, har både NRK og TV 2 et bredere sjangerspekter og et større innslag av fakta- og samfunnsprogram. Mens de andre kommersielle nedprioriterer nyheter, har TV 2 etablert Norges eneste nyhetskanal. NRK2 bidrar med en type stoff vi knapt finner på andre kanaler.⁵⁰

Det bør nevnes at TV 2s hovedkanal ikke lenger sender debattprogrammer, noe som bekrefter behovet for en oppdatert analyse.

Et annet viktig funn er at istedenfor at kanalene blir mer like hverandre, er forskjellene til dels blitt større: "Det norske systemet likner etter hvert mer på det amerikanske, der ytterpunktene – TV3 med en underholdningsandel på 90 prosent på den ene siden og NRK2 med en underholdningsandel på 19 prosent på den andre – illustrerer overgangen til en mer polarisert struktur".⁵¹ Ifølge forfatterne henger forskjellene sammen med strukturelle og organisatoriske forhold:

Forskjellene mellom NRK og TV 2 på den ene siden og TVNorge og TV3 på den andre illustrerer hvordan den strukturelle og organisatoriske oppbyggingen av en tv-kanal har konsekvenser for mangfoldet. [...] Når alle programmene bestilles fra eksterne

⁴⁷ Enli, Gunn Sara, Syvertsen, Trine og Sæther, Susanne Østby (red.) (2002) *Et hjem for oss – et hjem for deg? Analyser av TV 2 1992-2002*. Kristiansand S.: IJ-forlaget (12-13)

⁴⁸ Enli, Gunn Sara, Syvertsen, Trine og Sæther, Susanne Østby (red.) (2006) "Frustrerte fruer, fotballmilliarder og fremtidsvisjoner: TV 2 etter tiårsjubileet" i *Et hjem for oss – et hjem for deg? Analyser av TV 2* Annen utgave. Kristiansand S.: IJ-forlaget

⁴⁹ Ihlebæk, Karoline Andrea, Syvertsen, Trine og Ytreberg, Espen: "Farvel til mangfoldet? Endringer i norske tv-kanalers programlegging og sendeskjemaer etter digitaliseringen". *Norsk medietidsskrift* 18(3): 217-240. Oslo: Universitetsforlaget

⁵⁰ Ibid. s. 235.

⁵¹ Ibid. s. 236.

produsenter, slik tilfellet er for TVNorge og TV3, bli en tv-kanal en mer foranderlig enhet, der profilen raskere kan endres. Betydelige programkategorier som nyheter, sport og faktaprogram kan reduseres eller avvikles i løpet av få år. For allmennkringkasterne NRK og TV 2, som har betydelige "in-house" ressurser og mange faste ansatte, er slike endringer vanskeligere å gjennomføre.⁵²

I hvilken grad eksistensen av integrerte mediehus fungerer som en faktor for å opprettholde variasjon og sjangermangfold, er ifølge forskerne imidlertid en hypotese som eventuelt må undersøkes nærmere.

3.3.2 Mediebruk og konsum

TV 2 etablerte seg etter kort tid som den viktigste kommersielle norske kanalen, med en markedsandel på knappe 20 prosent i sitt første hele driftsår (1993).⁵³ To år senere var kanalens markedsandel økt til om lag 30 prosent. Markedsandelen holdt seg relativt stabil på dette nivået frem til 2008, da en rekke nye kanaler fikk riksdekkende sendinger i forbindelse med digitaliseringen av bakkenettet.⁵⁴ Også TV 2-gruppen introduserte flere nye kanaler i tilknytning til digitalovergangen. I 2015 hadde TV 2 hovedkanalen en markedsandel på 18,2 prosent.

De øvrige kommersielle kanalene og viktigste konkurrentene til TV 2 – TV 3 og TV Norge – har i perioden 1992-2015 hatt markedsandeler som har variert mellom 3,6 og 11 prosent. TVNorge og TV3 har i likhet med TV 2 tapt markedsandeler siden bakkenettet ble digitalisert.

Både andelen som ser på fjernsyn hver dag og antall minutter de konsumerer, er i sterk tilbakegang. Fremdeles er det likevel slik at tre av fire nordmenn er innom fjernsynet i løpet av en gjennomsnittsdag, og den gjennomsnittlige nordmann ser på lineært tv i nesten tre timer hver dag.⁵⁵ Dersom en ser bak de aggregerte tallene, jf. tabellen under,⁵⁶ finner man en samvariasjon mellom alder og tid brukt på lineært tv. Fjernsynsseing har falt mye i alle aldersgrupper til og med 44 år, men en økning i seertiden blant de eldre har delvis kamuflert dette fallet.

⁵² Ibid. s. 234.

⁵³ Tall som angir markedsandel er alle hentet fra medienorge som gjengir tall fra MMI (1992-2000) og TNS Gallups (2000-d.d.) TV-meterpanel. Tallene er ikke helt ut sammenlignbare siden det er gjort endringer i beregningsmåter og hvilke typer seing (seing på hytte, utested, tidsforskjøvet etc) som er omfattet, jf. merknader på <http://www.medienorge.uib.no/statistikk/medium/tv/219>

⁵⁴ Ved utgangen av 2008 var det digitale bakkenettet i hovedsak bygget ut i hele Norge og i løpet av 2009 ble det analoge bakkenettet faset ut.

⁵⁵ Dekning, dvs. andelen som har sett fjernsyn har ligget stabilt på 66-74 prosent fra 2000-2015. Det er gjort visse endringer i målemetode (bl.a. ble seing utenfor hjemmet inkludert fra juli 2014) noe som gjør at tallene ikke er helt ut sammenlignbare.

⁵⁶ Det er verdt å merke seg at tallene inkluderer tidsforskjøvet seing av tv-programmer med inntil 7 dager på datamaskin, og at økningen i seertid fra 2013 til 2014 delvis kan forklares med endringer i målemetode. Fra november 2013 til juli 2014 ble også nett-TV på PC og Mac inkludert. Seertallene inkluderte da TV-programmer sett på PC og Mac med inntil 7 dagers tidsforsinkelse, men tallene var av ulike årsaker svært lave. Fra juli 2014 begynte man i stedet å inkludere seing utenfor hjemmet. Denne måles ved hjelp av bærbart utstyr. Endringen førte til klart økte seertall.

Tabell 3.1 TV: Gjennomsnittlig seertid pr døgn 2010 - 2015, fordelt på alder (min.)

Tid alle	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015
02-06 år	101	94	91	77	73	76	-25
07-11 år	113	102	110	97	97	84	-29
12-19 år	111	102	92	82	76	67	-44
20-34 år	177	159	152	139	137	128	-49
35-44 år	175	170	165	154	160	157	-18
45-54 år	178	184	187	178	187	191	13
55-64 år	218	208	199	198	208	220	2
65+ år	232	240	246	247	254	252	20
Alle 12+ år	183	178	175	168	174	173	-10

Kilde: TNS Gallup/medienorge

Det er således en tydelig sammenheng mellom alder og tid brukt på lineært tv. Mens unge mennesker bruker betydelig mindre tid på lineært tv nå enn for fem år siden, bruker deler av den eldre befolkningen mer tid enn før. Det er neppe heller sannsynlig at unge mennesker etter hvert som de blir eldre, vil se betydelig mer lineært tv. Selv om man altså ikke til nå har sett en voldsom nedgang i tid brukt på fjernsynsseing, er det grunn til å anta at man gradvis og over tid vil oppleve en markert nedgang.

Unge seere har ikke sluttet å konsumere audiovisuelt innhold. I stedet for å konsumere lineært tv på et fjernsynsapparat, har de flyttet mye av sitt konsum over til strømmet innhold på portable enheter, og eldre er i ferd med å følge etter. Tall for fjerde kvartal 2015 viser at mens lineært tv har en dekning i befolkningen på 72 prosent og strømming 22 prosent, er de tilsvarende tallene for gruppen 15-29 år 51 og 40 prosent.⁵⁷ I denne aldersgruppen ser man altså at konsum av lineært og ikke-lineært tv er i ferd med å bli utjevnet.

I løpet av få år er det blitt vanlig å abonnere på strømmetjenester for audiovisuelt innhold, og globale aktører har erobret en betydelig andel av markedet i Norge. I februar 2016 abonnerte 41 prosent av norske husstander på minst én strømmetjeneste, mot 19 prosent i februar 2013.⁵⁸ 34 prosent av husstandene abonnerte på Netflix, mot 12 prosent tre år tidligere. Til sammenligning abonnerte 11 prosent på TV 2 Sumo i februar 2016, og økningen de siste tre årene er svært moderat sammenlignet med Netflix.

I gruppen 20-29 år hadde 74 prosent tilgang til Netflix i februar 2016, mot 44 prosent av befolkningen som helhet (P12+). Både YouTube og Netflix har høyere tall for daglig bruk enn NRK, som er nærmeste norske konkurrent i markedet for strømming av audiovisuelt innhold. I de yngste aldersgruppene har strømming en sterkere og økende oppslutning. De internasjonale aktørene har et enda sterkere grep på de yngre, med nesten dobbelt så mange daglige brukere (Netflix) og tre ganger så mange brukere (YouTube) som NRK. Selv om omfanget av strømming i dag er beskjedent sammenlignet med lineært tv, er det sannsynlig at det over tid vil ta stadig større markedsandeler.

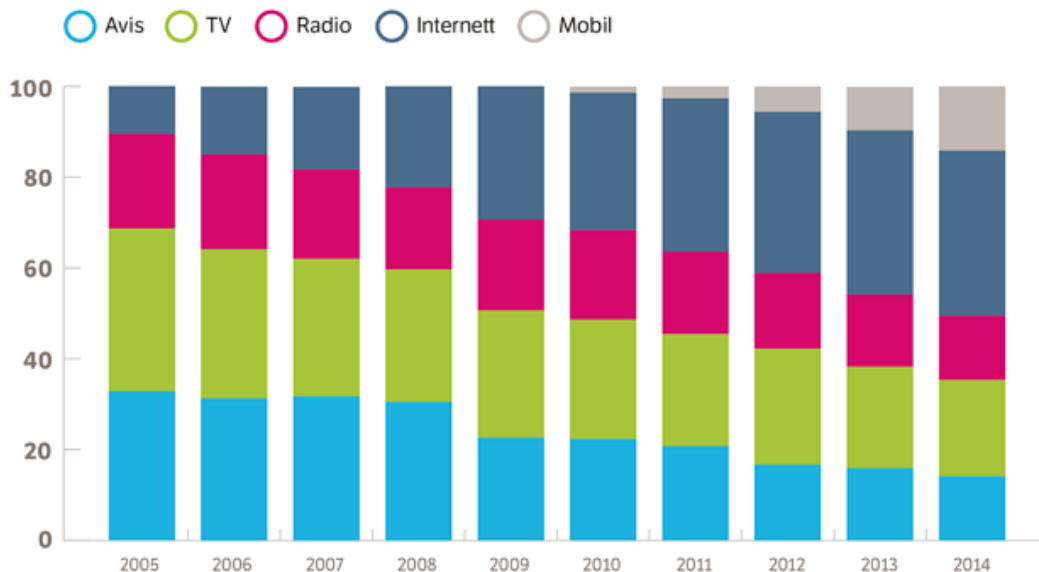
Netflix formidler imidlertid ikke nyheter, og brukes primært til konsum av underholdning som film og serier. Men også nyhetskonsument har endret seg svært mye de senere årene. Figur 3.1 viser utviklingen for de ulike plattformene som nyhetskilder. Det er en klar tendens

⁵⁷ Kilde: TNS Gallup Utstyrsundersøkelsen/Kristian Tolonen, NRK Analyse: presentasjon Digitalforum 22.04.16

⁵⁸ Ibid.

til at tradisjonelle plattformer som avis, tv og radio taper terreng til fordel for internett og mobil.

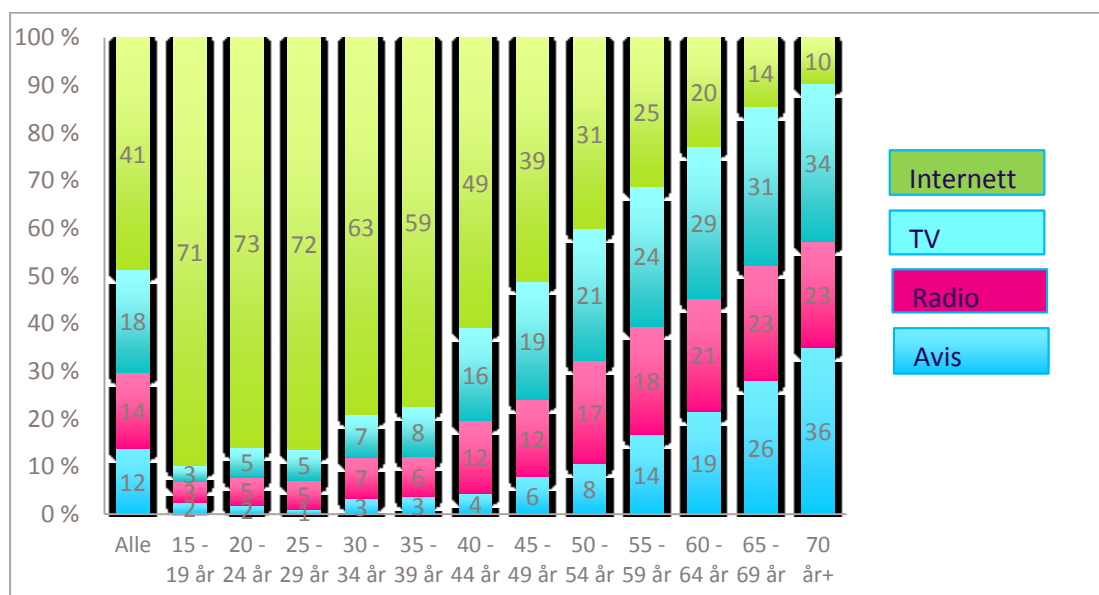
Figur 3.1 Andel helt enige (prosent) i påstanden 'Min viktigste nyhetskilde er ...'.



Kilde: TNS Gallup Forbruker & Media. Ettersom TNS endret spørsmålsformuleringen i skjemaet i 2014 slik at det ikke lenger stilles spesifikt spørsmål om mobil, har det ikke latt seg gjøre å oppstille en versjon av denne tidsserien som er oppdatert med tall for 2015.

Videre viser figur 3.2 nedenfor andelen i ulike alderssegment som svarer "helt enig" på spørsmål om henholdsvis internett, tv, radio og papiravis er deres viktigste nyhetskilde. Den viser at jo eldre man er, jo viktigere anser man tradisjonelle medier som sine viktigste nyhetskilder. Motsatt er det slik at dess yngre grupper man har med å gjøre, dess viktigere vurderer man internett og mobilen som viktigste nyhetskilde.

Figur 3.2 Viktigste nyhetskilde fordelt på alder 2016



Kilde: TNS Gallup, Forbruker & Media. Internett inkluderer også mobil. Spørsmålene er ikke gjensidig utelukkende. Svarene summerer ikke til 100.

En studie av stortingsvalget i 2013 undersøker hvilke informasjonskanaler velgerne mente var viktige under valgkampen.⁵⁹ Undersøkelsen viste at det er de tradisjonelle mediene som dominerer som informasjonskilder i valgkampsammenheng, og at tv-mediet fortsatt er den viktigste informasjonskanalen for norske seere. Sosiale medier som Facebook og Twitter blir av de fleste ansett som uviktige. Videre fant forskerne at de som er svært interessert i politikk mener at både NRK og TV 2 er viktige informasjonskanaler, mens de som ikke er særlig interessert i politikk mener at verken NRK eller TV 2 er viktige informasjonskanaler.

Videre viser studien av stortingsvalget funn som tyder på visse politiske skillelinjer når det gjelder hvilken kanal velgerne foretrekker. Hovedfunnet var at et flertall av velgerne, uavhengig av om man stemte på partier på venstre- eller høyresiden, syntes både NRK og TV 2 var viktige. Blant dem som bare syntes TV 2 var viktig, var det likevel et betydelig flertall som stemte på partier på høyresiden. Et annet viktig funn knytter seg til alder; gruppen som mener at TV 2 er den eneste viktige tv-kanalen, er gjennomgående mye yngre enn de som kun prioriterer NRK eller som synes begge kanalene er like viktige.

Forskerne har ikke gjort innholdsundersøkelser av NRK og TV 2, men støtter seg på andre undersøkelser som har konkludert med at innholdsmessig er forskjellen mellom de to fjernsynskanalene små.

Tabellen nedenfor viser også at TV 2-nyhetene treffer en yngre aldersgruppe enn det NRK gjør med sine nyhetssendinger.

Tabell 3.2 Gjennomsnittlig rating (1000) i ulike aldersgrupper de siste 52 ukene nyheter på TV 2 og NRK:

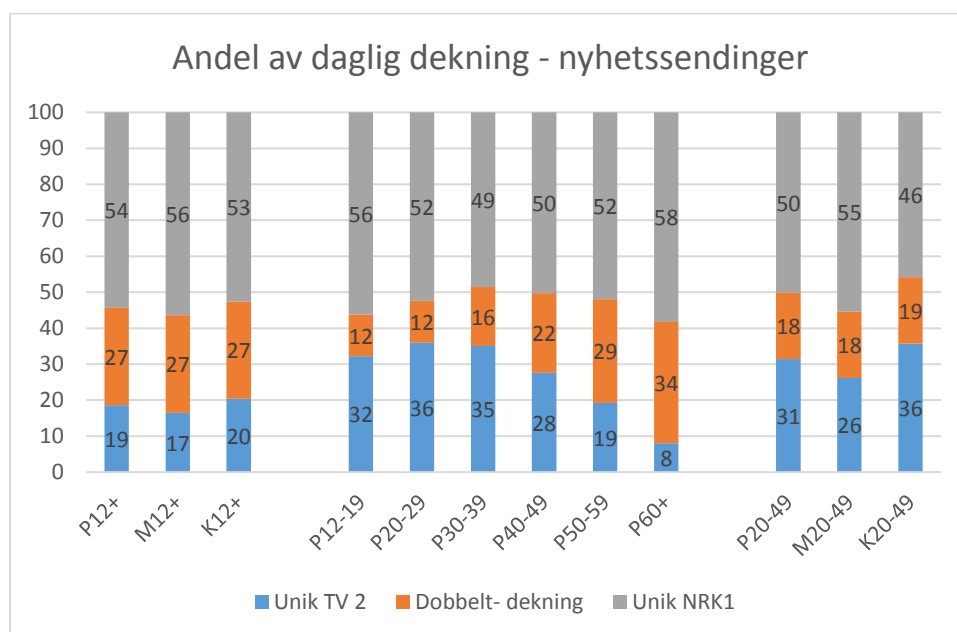
	TV 2	NRK1	
	Kl.21	Kl.19	Kl.21
P12+	369	663	487
M12+	160	316	227
K12+	209	348	260
P12-19	15	11	9
P20-29	22	20	14
P30-39	42	30	28
P40-49	70	68	56
P50-59	86	124	89
P60-69	71	187	143
P70+	62	224	148
Sum P12-49	149	129	107

Kilde: Kantar TNS - Norsk TV-meterpanel. *Siste 52 uker: uke 38 2015 - uke 37 2016.

Figur 3.3 viser andelen dobbeltdekning og andelen unike seere blant de som har sett nyhetssendinger på TV 2 og NRK1. Det fremgår av figuren at NRK1 i alle grupper har flest unike brukere. Dersom man ser på TV 2 isolert sett når TV 2 flere unike brukere blant yngre aldersgrupper enn eldre.

⁵⁹ Aalberg, Toril og Karlsen, Rune (2015): "Selektiv eksponering for medievalgkampen", i Bernt Aardal, Johannes Bergh (red.), *Valg og velgere. En studie av stortingsvalget 2013*. Cappelen Damm Akademisk: Oslo

Figur 3.3 Andel daglig dekning blant seere av nyhetssendinger – NRK og TV 2



Kilde: Kantar TNS - Norsk TV-meterpanel. Siste 52 uker (uke 42 2015 - uke 40 2016). Dekning = sett minst 1 min. nyheter. Dobbeltdekning = sett minst 1 min. nyheter på både TV 2 og NRK1. Inkludert i beregningen er alle vanlige nyhetssendinger på dagtid og kveldstid, mens distriktsnyheter, ekstra nyhetssendinger og sportssendinger, samt Oddasat og Tegnspråknytt på NRK1, er ikke inkludert.

Videre viser figuren at TV 2 har en større kvinneandel både i befolkningen som helhet (P12+) og i aldersgruppen 20-49 år blant sine unike brukere. Dette bekrefter at TV 2 til dels når andre grupper med sine nyheter enn NRK, og dermed bidrar til bruksmangfold.

En internasjonal studie som analyserer utviklingen for tv-nyheter blant annet gjennom kartlegging av tv-konsum i 26 land, bekrefter både fallet i tv-konsum og mer spesifikt konsum av tv-nyheter blant den yngre del av befolkningen:

The decline in viewing among younger people is far more pronounced both for television viewing in general and for television news specifically, meaning that the loyalty and habits of older viewers prop up overall viewing figures and risk obscuring the fact that television news is rapidly losing touch with much of the population.⁶⁰

Selv om unge i liten grad konsumerer nyheter på lineært tv, kan det tenkes at de har flyttet nyhetskonsumentet over på nye plattformer. Moe og Hestvik har på oppdrag fra Mediemangfoldsutvalget utført en surveyundersøkelse om nordmenns nyhetskonsument, herunder hvem som kan regnes som "nyhetsinteresserte".⁶¹ Funnene viser at andelen "nyhetssøkere" med sterk interesse for å følge med på harde nyheter utgjør 49 prosent av befolkningen som helhet, mens andelen nyhetsinteresserte er på 10-11 prosent. Forskerne påpeker at andelen nyhetsinteresserte er klart overrepresentert blant personer under 23 år (24 prosent) og blant kvinner i alderen 24-28 år (17 pst). Moe og Hestvik skriver:

⁶⁰ Nielsen, Rasmus K. og Sambrook, Richard (2016) "What is Happening to Television News?" Digital News Project 2016. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism s. 3

⁶¹ Moe, Arne og Hestvik, Hanne (2016) "Bruksmangfold. En analyse av nordmenns nyhetskonsument". TFOU-rapport 2016:7

I sum er bildet av nyhetsunnavikere at de besitter så lav kunnskap at det kan være grunn til bekymring med hensyn til demokratisk deltakelse for mange av disse. En viktig årsak er en begrenset mediediett, både med hensyn til bredde og dybde. Dette skyldes igjen manglende interesse for å følge med på harde nyheter. Konsekvensen er lite deltakelse i dialoger knyttet til politikk, økonomi og samfunnsliv, både på internasjonalt, nasjonalt og lokalt nivå.⁶²

Det er grunn til å følge denne utviklingen over tid, for å kunne fastslå om unges nyhetskonsument faktisk er vesentlig lavere enn tidligere. Moe og Hestvik identifiserer også en gruppe som de kaller tv-orienterte, som utgjør omtrent en tredel av respondentene i undersøkelsen. Betegnelsen skal signalisere at gruppen i stor grad baserer sitt nyhetskonsument på tv-nyheter. De som tilhører denne gruppen, ser omtrent like mye på tv som gruppen som er storkonsumenter av alle medier, men de ser mer på TV 2 og noe mindre på NRK. De tv-orienterte betaler sjeldnere for avis og lytter i langt mindre grad på NRK radio og lokalradio. Det er en viss overrepresentasjon av lavutdannede og kvinner i dette segmentet.

Tabellene nedenfor viser noen tall for utvikling i konsument av nyhetstilbudet på NRK og TV 2 de siste årene. Som det går frem av tabell 3.3 og 3.4 har konsument av nyheter på tradisjonelt tv gått ned de siste 5 årene, både på NRK og TV 2. Et unntak er TV 2s morgensendinger som tvert imot har opplevd en økning. Debatt, aktualiteter og dokumentarer har ikke vist den samme nedadgående tendensen.

Tabell 3.3 Utvikling av konsument nyheter alle kanaler (seertid i minutter per dag, blant personer over 12 år)

	2012	2013	2014	2015	2016*
Nyheter alle kanaler	23	21	20	20	19
Debatt/aktualiteter/dokumentarer	8	10	8	9	8
Samlet	32	31	28	30	28

Kilde: Kantar TNS - Norsk TV-meterpanel. *Første halvår 2016.

Tabell 3.4 TV 2 - Utvikling i konsument nyheter, aktualitet, debatt og dokumentarer (seertid i minutter per år blant personer over 12 år)

	2012	2013	2014	2015	2016*
Nyheter	1378	1340	1293	1223	1121
Debatt/aktualiteter/dokumentarer	240	291	227	223	279
Morgensendinger	621	645	695	683	708
Samlet	2239	2276	2215	2129	2108

Kilde: Kantar TNS - Norsk TV-meterpanel. Utvalg P12+, *Siste 52 uker: uke 38 2015 - uke 37 2016. Ekstra nyhetssendinger, værmelding etc. er ikke med i oversikten

Tabell 3.5 viser at konsument på TV 2s betalingskanal Nyhetskanalen derimot har økt, både målt i dekning, seertid og markedsandel.

⁶² Ibid. s. 59.

Tabell 3.5 Nyhetskanalen - Utvikling i konsum

	2012	2013	2014	2015	2016*
Gjennomsnittlig daglig dekning i 1000	437	401	483	496	502
Daglig seertid blant seere (min)	31	36	38	38	38
Markedsandel (%)	2,0	2,2	2,6	2,7	2,8

Kilde: Kantar TNS - Norsk TV-meterpanel. Målgruppe: P12+, *Siste 52 uker: uke 38 2015 - uke 37 2016

Tabell 3.6 viser at strømmetjenestene til TV 2 øker både målt i seertid og unike brukere.

Tabell 3.6 TV 2 og SUMO -Strømming

	2014	2015	2016*
Daglig unike brukere (000) TV 2 Stream Totalt	233	305	333
TV 2 på Sumo	11	16	24
TV 2 Nyhetskanalen Sumo	2	4	5
Daglig seertid per bruker (minutter) TV 2 Stream Totalt	23	24	32
TV 2 (Sumo)	48	43	48
TV 2 Nyhetskanalen (Sumo)	43	53	62

Kilde: TNS Scores. *Siste 52 uker, tom uke 37 2016

NRK rapporterer på sin side at det generelt blir strømmet lite nyheter, eksempelvis hadde Dagsrevyen i 2015 en gjennomsnittlig webrating på 11 000 mot 650 000 i vanlig tv-seing. Tallene for strømming viser at økningen på nett ikke kompenserer for nedgangen på lineært tv.

3.3.3 Reklamemarkedet

Ifølge tall fra det svenske Institutet för reklam- och mediestatistik (IRM) ble det i 2015 kjøpt tv-reklame for 3,9 milliarder kroner i Norge, noe som var en økning på 1,4 prosentpoeng fra 2014. IRM spår i sin prognose for det samlede mediemarkedet i 2016 en tilbakegang på 2,8 prosent i forhold til 2015, fra 19,6 til 19,1 mrd. kr. For 2017 tror IRM på et krypende marked totalt sett, men at tapet blir mindre enn i innværende år. Prognoser for tv-reklamemarkedet for 2016 viser en svak vekst, og for 2017 spår man stagnasjon, men understreker at det er vanskelig å gi en prognose for 2017 på grunn av usikkerhet knyttet til utviklingen i seertall og priser.

Strømming utgjør samtidig en mulighet og en utfordring for norske kringkastere. TV 2 henter over tid en betydelig større andel av sine inntekter fra betalingstjenester og strømming.⁶³ Reklameinntektene fra strømming er imidlertid ikke i nærheten av reklameinntektene fra lineært tv, primært fordi man ikke får den samme dekningen for reklamen via strømming.

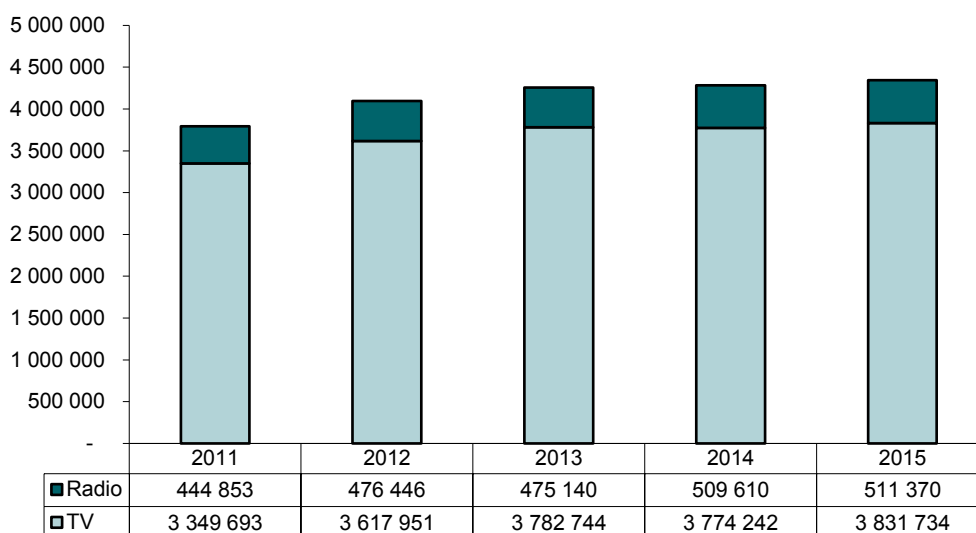
Ifølge Medietilsynets rapport om økonomien i norske medier,⁶⁴ er salg av reklametid den viktigste inntektskilden for de kommersielle kringkasterne. I perioden 2011 til 2015 har reklameinntektene økt med 14 prosent eller 549 millioner kroner, og i 2015 var

⁶³ Mens reklame sto for 84 pst av totale driftsinntektene til TV 2 (konsern) for ti år siden (2006), utgjorde den bare 54 pst av totale driftsinntekter i 2015 (ifølge tall fra medienorge).

⁶⁴ Medietilsynet (2016) "Økonomi i norske medievirksomheter 2011-2015" [upublisert]. Den offisielle rapporten publiseres etter det Mediemangfoldsutvalget har fått opplyst 18. oktober 2016, dvs. samme dag som denne delutredningen. Mediemangfoldsutvalget tar forbehold om eventuelle feil i den upubliserte versjonen.

reklameinntektene på det høyeste nivået noensinne. Imidlertid var veksten fra 2014 til 2015 som nevnt ovenfor på bare 1,4 prosent. Figuren under viser utviklingen i reklameinntekter for de siste fem årene fordelt på radio og tv.

Figur 3.4 Reklameinntekter for de kommersielle kringkasterne 2011 til 2015 (tall i tusen)



Kilde: Medietilsynet. Tallene for tv-virksomhetenes reklameinntekter er hentet fra IRM, mens radioenes reklameinntekter kommer fra virksomhetenes årsregnskaper. Tv-virksomhetenes reklameinntekter inkluderer alle inntekter fra kjøp av reklameplass rettet mot det norske markedet, også inntekter generert av utenlandsk baserte tv-kanaler som TV3 og MAX.

Ifølge Medietilsynets beregninger økte tv-virksomhetenes reklameinntekter med nær 57 millioner kroner, eller 1,5 prosent, i løpet av 2015. TV 2 og SBS Discovery har i perioden økt sin samlede markedsandel av reklameinvesteringene i det norske tv-markedet fra 81 til 90 prosent. Radioene økte sine reklameinntekter med knapt 2 millioner kroner eller litt mer enn 0,3 prosent i 2015.

Som det fremgår av kapittel 3.3.2, er det grunn til å anta at seing på lineært tv på sikt vil falle betydelig. For et massemedium som tv henger omsetning av reklame tett sammen med volum i seing. Et fall i seing vil følges av et fall i reklameinntekter og dermed følgelig et fall i lønnsomheten til reklamefinansiert fjernsyn. Denne tendensen vil trolig forsterkes ytterligere som en konsekvens av at det særlig er de minst attraktive seerne (i kommersiell sammenheng) som forblir mest trofaste overfor lineært tv. Forretningsmodellen knyttet til lineært tv som i hovedsak henter sine inntekter fra reklame, er således i ferd med å svekkes markant over tid.

3.3.4 Lønnsomhet i tv- og distribusjonsmarkedene

Ifølge Medietilsynets økonomirapport,⁶⁵ var de private kringkasternes reklame- og annonseinntekter på om lag samme nivå i 2015 og i 2014. Inntekter fra salg av kanalpakker,

⁶⁵ Upublisert versjon, jf. fotnote 64. Medietilsynet tar i rapporten visse forbehold knyttet til beregningene (s. 44): *Mens vi gjennom innleverte oppgaver har svært gode opplysninger om avishusenes og radiovirksomhetenes økonomi, er situasjonen en annen når det gjelder de nasjonale kringkasternes TV-virksomhet. Nasjonale kringkasterne har ingen plikt til å avlevere opplysninger om driftsøkonomien til Medietilsynet, så her baserer vår redegjørelse seg på andre kilder. I praksis betyr dette offentlig tilgjengelige årsregnskaper for de selskapene som avleverer slike. I de tilfellene der årsregnskaper med spesifiserte opplysninger om den norske virksomheten*

distribusjonsinntekter og salg av innhold gjennom strømmetjenester blir stadig viktigere for de kommersielle tv-virksomhetenes økonomi:

I 2015 utgjorde slike inntekter 40,2 prosent av driftsinntektene i de selskapene vi har opplysninger om. Inntekter fra salg av kanal-pakker, distribusjonsinntekter og salg av innhold gjennom strømmetjenester utgjorde 2,6 milliarder kroner i 2015 mot 1,7 milliarder i 2011.⁶⁶

Ifølge Medietilsynet står de nasjonale kringkasterne for vel 50 prosent av medievirksomhetenes samlede omsetning i 2015, og kringkasternes andel av omsetningen er økende. De kommersielle kringkasternes omsetning øker mest (s. 44): "I 2010 hadde NRK og de kommersielle kringkasterne om lag like stor omsetning, mens de kommersielle kringkasterne hadde nær 1,4 milliarder kroner mer omsetning enn NRK i 2015".

Medietilsynet peker på flere årsaker til at kommersiell kringkasting har økt kraftig de siste årene. For det første har digitaliseringen av tv-distribusjonen åpnet for at flere kommersielle tv-kanaler når ut til større deler av befolkningen. Videre har fremveksten av nisjekanaler medført at kringkasterne når flere mennesker med et bredere tilbud, samtidig som mange betaler betydelige summer for premium-kanalpakker. For kringkasterne gir flere seere og lyttere økte reklameinntekter. Samtidig påpeker Medietilsynet at markedet for reklame i kringkasting var i vekst frem til 2014, men stagnerte i 2015:

Om det er begynnelsen på en ny virkelighet der kringkasterne mister reklameinntekter til internett slik det har skjedd med papiravisene, er det for tidlig å si noe om. Tv-seerne synes å være villige til å betale stadig mer for å se sport og film på tv, men strømmetjenester som Netflix og HBO utfordrer kringkasterne når det gjelder film og tv-serier.

Distribusjonsinntekter, inntekter fra tv-virksomhetene får fra andre som distribuerer deres innhold, synes å være økende.

Selv om driftsinntektene har økt mye, har utviklingen i tv-virksomhetenes lønnsomhet de siste fem årene vært negativ, noe som ifølge Medietilsynet blant annet har sammenheng med investeringer i senderrettigheter og programproduksjon.

På den ene siden åpner strømming for å tilby innhold direkte til sluttbruker, slik at kringkasteren får en direkte kunderelasjon til publikum og ikke trenger dele brukerinntektene med et mellomledd. På den andre siden risikerer kringkasterne at inntekter fra betalingsfjernsynsmodellen på sikt reduseres som følge av økt konkurranse fra aktører som YouTube, Netflix, Apple og HBO.

Ifølge årsberetningen som fremgår av årsregnskapet omsatte TV 2 AS for vel 3,7 milliarder kroner i 2015, og driftsresultatet var på 238 millioner kroner. Omsetningen for TV 2 samlet (Mediehuset TV 2) var 3,9 milliarder, og driftsresultatet 330 millioner kroner.

Fremtidsutsiktene beskrives slik:

TV 2 har fortsatt en vesentlig andel av inntektene fra reklamemarkedet og er derfor utsatt for svingninger i markedet for annonsering. TV 2 har imidlertid lyktes i å sikre god vekst i inntektene fra distribusjon og direkte brukerbetaling, samt inntekter fra digitale reklameflater, og er godt posisjonert i markedet. [...] TV 2s webtjeneste Sumo hadde en

ikke finnes, bruker Medietilsynet anslag og prognoser utført av andre og opplysninger om norsk virksomhet som fremkommer i årsregnskaper fra selskaper med base i utlandet. Situasjonen gjør det særlig vanskelig å gi et korrekt bilde av de nasjonale kringkasternes inntekter fra salg av tv-kanalpakker, salg av innhold gjennom strømmetjenester og distribusjonsinntekter.

⁶⁶ Ibid. s. 3.

omsetnings- og kundevekst på godt over 30 prosent i 2015. TV2.no hadde 18 prosent vekst i antall brukere i 2015, og hadde over 1 million daglig unike brukere i 2015 på nett og mobil.⁶⁷

TV 2 har besluttet å redusere kostnadene med 350 millioner kroner frem mot 2020, blant annet gjennom omfattende stillingskutt. Bakgrunnen er et endret mediemarked der de tradisjonelle inntektsstrømmene vil bli utfordret, samt økte rettighetskostnader. TV 2 har kommunisert at de har planlagt disse kuttene slik at de fortsatt skal kunne søke på en eventuell utlysning av avtale for kommersiell allmennkringkasting.

Bjørnenak ved NHH har på oppdrag fra TV 2 utredet TV 2s merkostnader ved allmennkringkasteroppdraget, nærmere bestemt hva det koster å tilby nyheter, aktualitet og sportsnyheter (sportsrettigheter ikke inkludert), samt kostnaden knyttet til lokalisering i Bergen (virksomheten fordelt mellom to byer).⁶⁸ Fremfor å gjøre eksakte kostnadsberegninger tilnærmer Bjørnenak seg problemstillingene mer prinsipielt. I utredningen sammenligner han TV 2 med NRK og TVNorge, og kommer til at TV 2 har vesentlig lavere lønnsomhet enn sistnevnte. Årsaken er at de minst lønnsomme sendingene er knyttet til allmennkringkasteroppdraget, og i tillegg er det vesentlige merkostnader ved å produsere to steder.

Etter Bjørnenaks beregninger ville TV 2 med tilsvarende marginer som TVNorge i årene 2011-2013 hatt et resultat som var mellom 318 og 445 millioner høyere, og konkluderer i rapporten med følgende:

[...] beregningene indikerer at det er vesentlige merkostnader ved allmenkringkasteroppdragene. Minst like viktig er det at utviklingen trolig går i retning økte kostnader. Nyheter viser en nedadgående inntektskurve og en oppadgående kostnadskurve. I tillegg øker konkurransen som følge av det totale TV- og internett-tilbudet, blant annet på grunn av økt delbarhet i programtilbudet. Sist, men ikke minst konkurrerer man med en aktør på bl.a. nyheter – NRK – som ikke trenger ta de samme hensynene til verdimultiplikatorer. Dette øker kostnadene for en kommersiell aktør som TV 2. Alle disse argumentene trekker i samme retning, og vil kunne gi (og gir) TV 2 betydelige utfordringer.⁶⁹

Oslo Economics (OE) har på oppdrag fra Kulturdepartementet foretatt en vurdering av Bjørnenaks rapport.⁷⁰ OE konkluderer i sin vurdering av Bjørnenaks rapport med at den er god og gir en nyttig illustrasjon på at det har en kostnad å legge en allmennkringkaster til Bergen, og videre at det har en kostnad å produsere nyhetssendinger med høy kvalitet. Samtidig mener OE at rapporten overdriver kostnaden fordi den sammenligner TV 2 med TVNorge. TVNorge har i perioden hatt høye marginer, og OE mener det er usikkert om TV 2 ville fått tilsvarende resultater som TVNorge uten en allmennkringkasteravtale. Videre mener OE at rapporten legger for liten vekt på at forpliktelsene også kan gi TV 2 en kommersiell gevinst, ved at nyhetene har bidratt til å bygge kanalen. Ifølge OE kan både TV 2 og TVNorge beskrives som suksessbedrifter, selv om TVNorge har hatt høyere resultatmarginer

⁶⁷ Årsregnskap 2015 for TV 2 AS s. 26

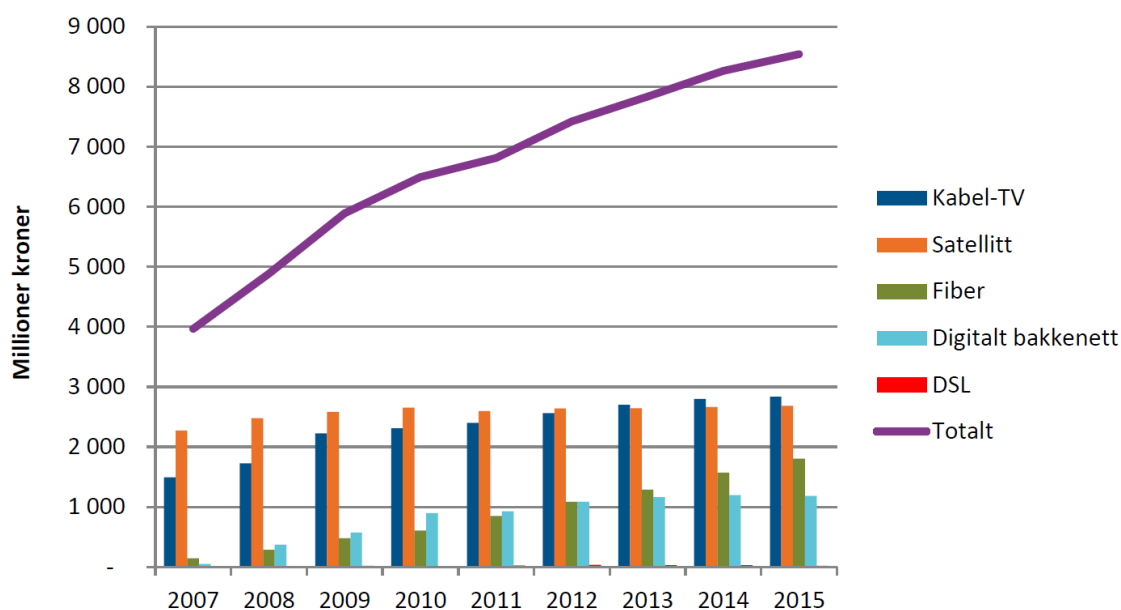
⁶⁸ Bjørnenak, Trond (2014) "Allmennkringkastingsoppdrag uten lisens. Hva er kostnaden, og hvorfor vil den stige?"

⁶⁹ Ibid. s 15.

⁷⁰ Oslo Economics (2016) "Vurdering av rapporten "Allmennkringkastingsoppdrag uten lisens – Hva er kostnaden og hvorfor vil den stige?"

enn TV 2. Samtidig erkjenner OE at TV 2s overskudd har blitt mindre, og at "[...] dersom utviklingen fortsetter vil TV 2 om få år gå fra en situasjon med store overskudd til å være i en situasjon hvor selskapet har moderate eller lave overskudd."⁷¹

De senere år har det ved flere tilfeller vært uenighet mellom innholdsleverandørene og distributørene knyttet til fordelingen av inntekter, fordi innholdsleverandørene mener de ikke får tilstrekkelig betalt for innholdet. Det er derfor relevant å se på utviklingen i markedet for tv-distribusjon. Figuren under viser utvikling i omsetning i markedet for overføring av tv-signaler. Omsetningen i dette markedet i 2015 var på 8,54 milliarder kroner, en økning på 3,3 prosent fra 2014. Fra 2013 til 2014 var økningen på 5,5 prosent, og figuren viser at omsetningen er mer enn doblet siden det digitale bakkenettet ble innført i 2007. Kabel-tv har 33 prosent av omsetningen og er den største tv-teknologien målt i omsetning, mens satellitt-tv og fiber står for henholdsvis ca. 31 og 21 prosent av omsetningen.



Kilde: Nkom. Omsetningen som tilbydere rapporterer til Nkom, omfatter primært inntekter ved distribusjon av TV-signaler i form av enkeltkanaler eller programpakker. Omsetningen omfatter også tilleggstenester i form av filmleie eller annen avspilling av medieinnhold. Både etableringskostnader som løpende abonnementsbetaling er inkludert. Omsetningen omfatter ikke inntekter ved salg eller utleie av fysisk utstyr tilknyttet TV-apparatet, for eksempel digitalbokser eller opptaks- og avspillingsenheter. På mange av de aksessene som benyttes for TV, vil det også være abonnement på andre tjenester, spesielt tilgang til Internett. Det vil kunne variere hvordan de enkelte tilbydere tar betalt for selve aksessen. Nkom antar likevel at mye av kostnadene dekkes inn gjennom abonnementene på grunntjenesten i aksessen. For kabel-TV-aksesser vil dette være abonnementene for TV, mens det for fiberaksesser som hovedregel vil være abonnementene på internett-tjenesten.

4 Kommersiell allmennkringkasting i andre land

4.1 Finansiering

De fleste allmennkringkastere i Europa er eid av det offentlige. Det finnes imidlertid også eksempler på privateide allmennkringkastere (Channel 4, Channel 5 og ITV). I de fleste europeiske land har man en blanding mellom offentlig og privat finansiering av allmennkringkasting. Offentlig finansiering er imidlertid den viktigste kilden til inntekter

⁷¹ Ibid. s. 15.

med en andel på 77,9 prosent i 2014 og andelen er voksende i takt med fall i reklamemarkedet og introduksjon av restriksjoner på allmennkringkasternes adgang til å hente inn kommersielle inntekter.⁷² Vi kjenner ikke til eksempler på offentlig finansiering i form av overføringer av midler til privateide kommersielle allmennkringkastere.

Utvalget har i denne gjennomgangen valgt å begrense gjennomgangen av status i andre land til eksempler som er spesielt relevante for vurderingene i denne delutredningen.

4.1.1 Danmark - TV 2

Dansk TV2 har mange fellestrekk med TV 2 i Norge, men er i motsetning til norske TV 2 heleid av staten. TV2 Danmark er også pålagt allmennkringkasterforpliktelser i form av programkrav (på hovedkanalen), årlig overføring av om lag DKK 65 millioner til dansk filmsektor og lokalisering av hovedsete og sentral nyhetsredaksjon i Odense. Selskapet samarbeider med de lisensfinansierte regionale TV2-virksomheter. Disse har regionale vinduer på TV2s hovedkanal, og leverer stoff til TV2s nyheter og sportssendinger. TV2 er dessuten den største kanalen og tv-aktøren i Danmark målt i seerandeler 2015.

TV2 Danmark mottar ikke statlige vederlag til drift eller oppfyllelse av allmennkringkasterforpliktelsene. Det er et spørsmål om staten kunne ha pålagt kanalen såvidt omfattende forpliktelser uten at de ble kompensert dersom staten ikke var TV2s eier. I perioden 1995 til 2002 var TV2 delfinansiert av lisensinntekter. Etter en klage fra TV2s konkurrenter Viasat og SBS ble denne statsstøtten i 2004 kjent ulovlig av EU-Kommisjonen. TV2 ble pålagt å betale tilbake DKK 1050 millioner i ulovlig utbetalt statsstøtte.⁷³ Både klagerne, TV2 og den danske staten påklaget kjennelsen til EU-domstolen. Danske myndigheter fikk etter søknad til Kommisjonen, tillatelse til å rekapitalisere selskapet, som ellers ville ha vært konkurs. Ulike søksmål, anker og klager på vedtak knyttet til den opprinnelige statsstøttesaken innebærer at situasjonen ikke er avklart. Risiko knyttet til eventuelle fremtidige krav rettet mot TV2, som følge av statsstøttesaken samt at to av de sannsynlige budgiverne (SBS og Viasat) vil ha fordeler ved et eventuelt salg (som følge av den informasjon de besitter som parter i statsstøttesaken), betyr at det i praksis har vært umulig for staten å selge selskapet.⁷⁴

4.1.2 Danmark - De regionale TV 2-virksomheder

De regionale TV2-virksomheder består av åtte selveide institusjoner underlagt Kulturministeriet,⁷⁵ og har som uttrykt formål å drive public-service-virksomhet. De åtte virksomhetene er nesten i sin helhet finansiert av lisensmidler, og mottar hver om lag DKK 65 millioner per år. De regionale TV2-virksomhetene har ikke inntekter fra reklame. Inntekter fra reklame i tilknytning til sendinger i de regionale vinduene tilfaller TV2.

⁷² EBU Funding of PSM 2015 <http://www.ebu.ch/home>

⁷³ Kommisjonens beslutning 2006/217/EF av 19. mai 2004 om Danmarks foranstaltninger til fordel for TV2/Danmark (EUT L 85 av 23.3.2006, s. 1)

⁷⁴ Danske myndigheter initierte i 2004 en prosess for å privatisere TV 2, men salget strandet som følge av at ikke-rettskraftige dommer/uavklarte søksmål om ulovlig statsstøtte ikke var løst. Senere regjeringen har også uttalt at de ønsker å selge selskapet, men foreløpig har også disse initiativene ikke ført frem trolig av samme årsak som stoppet det første forsøket på å selge selskapet.

⁷⁵ De åtte virksomhetene er TV2/ Lorry, TV SYD, TV 2/NORD, TV2/Bornholm, TV ØST, TV2/ØSTJYLLAND, TV MIDTVEST og TV2/FYN.

Rammene for de regionale TV2-virksomhetene er fastsatt i radio- og fjernsynsloven, mens nærmere regler om virksomhetenes formål, organisering og finansiering er fastsatt i en egen forskrift. Virksomhetenes allmennkringkastingsforpliktelser er fastsatt i individuelle public-service-kontrakter mellom hver enkelt virksomhet og kulturministeren. De regionale TV2-virksomhetenes programtilbud skal blant annet omfatte nyhets- og aktualitetsprogrammer samt programmer om kultur, opplysning og underholdning. Det skal ved programleggingen legges vekt på tilknytning til regionen og på regional allsidighet.

De regionale TV2-virksomhetene var opprinnelig en del av TV2, men er nå redaksjonelt og økonomisk uavhengige. De har imidlertid som nevnt over fremdeles et tett samarbeid med selskapet, blant annet i form av regionale vinduer på TV2s hovedkanal og bidrag til TV2s daglige nyhets- og sportsprogrammer. Hver av de regionale virksomhetene har siden januar 2012 hatt sin egen 24-timerskanal.

4.1.3 Sverige - TV4

I Sverige er det bare de lisensfinansierte virksomhetene Sveriges Radio (SR), Sveriges Television (SVT) og Sveriges Utbildningsradio som regnes som allmennkringkastingskanaler.

SVTs monopol på å sende tv i det analoge bakkenettet ble brutt i mars 1992, etter at myndighetene året før tildelte TV4 en konsesjon som innebar en enerett til å sende reklamefinansiert tv. Frem til 2008 var TV4 underlagt konsesjoner av ulik varighet, som ga selskapet rett til å sende i det analoge bakkenettet. Som i Norge baserte svenske myndigheter konsesjonsregimet på såkalt grunnrentelogikk. TV4 ble tildelt en verdifull enerett til å utnytte en begrenset ressurs (frekvenser) som tilhører fellesskapet mot at selskapet påtok seg programvilkår og en årlig konsesjonsavgift. Mens norske myndigheter i første rekke tok ut grunnrente i form av programvilkår og lokalisering i den første konsesjonen TV 2 ble tildelt, valgte svenske myndigheter å ta ut en stor del av grunnrenten i form av en betydelig konsesjonsavgift. Avgiften besto av en fast del samt en variabel del beregnet på grunnlag av en prosentdel av TV4s inntekter. Allerede i 1995 beløp avgiften seg til ca. SEK 285 millioner, og i 2000 utgjorde den nesten 550 millioner. De analoge konsesjonene til TV4 inneholdt også programkrav, de fleste av mer overordnet karakter, men også mer detaljerte programvilkår, særlig knyttet til programmer for barn og lokale sendinger.

I 2008 gjennomførte svenske myndigheter digitaliseringen av bakkenettet. Digitaliseringen innebar at det ikke lenger var overskuddsetterspørsmål etter frekvenser i kringkastingsnettet, og et stort antall kanaler fikk dermed de samme kommersielle rammevilkår som TV4. Det betød at myndighetene ikke lenger hadde grunnlag for å kreve betydelige motytelser fra TV4. Fra 2008 har TV4s tillatelser til å kringkaste i det digitale bakkenettet i hovedsak hatt tilsvarende innhold som øvrige konsesjonærers tillatelser. Utover forpliktelser kringkasteren har påtatt seg frivillig, har tillatelsene følgelig ikke inneholdt programkrav eller andre spesifikke vilkår.

Frem til 2014 hadde TV4, som følge av vilkår de hadde påtatt seg i sendetillatelsene, krav om å sende program i minst 16 regioner. I mars 2014 tildelte myndighetene TV4 en ny tillatelse der selskapet utelukkende påtok seg å sende regionale programmer. Styret i TV4 besluttet samtidig å legge ned de lokale nyhetssendingene og si opp 140 medarbeidere.

4.1.4 Storbritannia – Channel 3 (ITV), Channel 4 og Channel 5

I Storbritannia regnes BBC og en håndfull kommersielle kanaler som allmennkringkastere. BBCs samlede lisensfinansierte tilbud er underlagt svært detaljerte allmennkringkastingsforpliktelser i bytte mot betydelige lisensinntekter. Hovedkanalene til de

hovedsakelig kommersielt finansierte Channel 4 Corporation (C4C), Channel 3 konsesjonære (ITV, STV og UTV) samt Channel 5 er også pålagt allmennkringkastingskrav. De kommersielle kanalene får tilgang til frekvenser og fordelaktig plassering på elektroniske programguider som motytelse.

Kommersiell allmennkringkasting er regulert i The Communications Act 2003, som pålegger allmennkringkasterne å tilby et mangfoldig utvalg av høykvalitetsprogrammer, nyheter, programmer for regionene og utdanningsprogrammer (sistnevnte gjelder bare Channel 4).

Som følge av digitalisering og andre endringer i markedet, har britiske myndigheter i de senere år lempet på allmennkringkasterforpliktelsene til de kommersielle kringkasterne. Den britiske tilsynsmyndigheten for kommunikasjonssektoren – Ofcom – er pålagt å gjennomføre analyser av britisk allmennkringkasting minst hvert femte år. I den første av disse analysene fra 2005 konstaterer Ofcom at kvaliteten på britisk allmennkringkasting gjennomgående er høy, men at de kommersielle allmennkringkasternes leveringsdyktighet svekkes ved at verdien til frekvensene reduseres samtidig som konkurransen om reklamen øker. Ofcom legger til grunn at de daværende programvilkårene ikke vil kunne opprettholdes etter digitaliseringen av fjernsynsnettene, og at andre virkemidler derfor vil være nødvendige. Ofcom fremhever, av hensyn til mangfoldet, at det er viktig å videreføre kommersiell allmennkringkasting som alternativ til BBC, og legger til grunn at det offentlige må være forberedt på å stimulere kommersiell allmennkringkasting økonomisk, gjennom direkte overføringer enten fra kringkastingsavgiften, statsbudsjettet eller en avgift på kringkasterne.⁷⁶ Forslaget møtte betydelig motbør og senere britiske regjeringer har ikke fulgt opp Ofcoms råd på dette siste punktet.

Hovedkonklusjonene fra Ofcoms tredje Public Service Review fra 2015 er at systemet til nå i hovedsak har virket, i den forstand at det har levert de resultatene som parlamentet har fastsatt. Ofcoms mest umiddelbare bekymringer knyttet til leveranse av innhold gjelder nyhetskonsument og nyhetstilbudet til unge mennesker, drama som reflekterer og skildrer britisk samfunnsliv for et britisk publikum, innhold som er skreddersydd for England, Wales, Skottland og Nord-Irland (the UK Nations) med tilhørende regioner, religiøse programmer, barneprogram og investeringer i områder som musikk og kunst. Det er også voksende bekymring knyttet til eldre menneskers tilfredshet med allmennkringkastingssystemet og i hvilken grad unge mennesker skjeller mellom allmennkringkastingsinnhold og annet innhold.

4.2 Tilskuddsordninger

I de fleste land i Europa bidrar myndighetene til å finansiere audiovisuelle produksjoner gjennom ulike tilskuddsordninger. Ordningene henter vanligvis brorparten av sine inntekter fra staten (i form av statlige bevilgninger, inntekter fra skatter og avgifter, lotterier, opphavsrettslige vederlag mv.). Ifølge Det europeiske audiovisuelle observatoriet⁷⁷ har det

⁷⁶ Ofcom foreslo dessuten å opprette en såkalt «Public Service Publisher» (PSP) som skulle være en privat, nonprofit innholdsleverandør som skal kjøpe inn og gjøre tilgjengelig allmennkringkastingsinnhold (interaktivt eller on demand) på ulike digitale plattformene (bredbåndsbaserte kanaler og digitale fjernsynsnett). PSP-kontrakten var tenkt tildelt etter anbud. Finansieringsbehovet for en PSP ble av Ofcom anslått til ca. 300 millioner britiske pund per år; dvs. ca. 3,6 milliarder kroner. I 2008 kunngjorde Ofcom at de ikke ville gå videre med forslaget om opprettelse av en «Public Service Publisher» blant annet fordi det ikke var behov for en egen dedikert organisasjon som sørget for at det produseres allmennkringkastingsinnhold.

⁷⁷ http://www.obs.coe.int/documents/205595/452484/Public_funding_report_2011_EN_optim.pdf/02dd4c10-a432-48c2-86f6-a7dcbe26f709 side 30-34.

siden 2000-tallet vært en trend i retning av å utvide inntektsgrunnlaget til slike støtteordninger med bidrag fra tv-bransjen (kringkastere og tv-distributører og andre tilbydere av innhold). En rekke av ordningene omfatter også tilskudd til fjernsynsproduksjoner.

4.2.1 Private bidrag til audiovisuell produksjon

Flere europeiske land (herunder Spania, Italia, Frankrike, Belgia og Tyskland) pålegger distributører og andre innholdstilbydere (herunder kringkastere) å bidra med midler til audiovisuelle produksjoner.

I EU-kommisjonens utkast til revidert direktiv om audiovisuelle medietjenester⁷⁸ er det tatt inn forslag om en ny bestemmelse (artikkel 13) som åpner opp for å kreve at bestillingstjenester bidrar til audiovisuell produksjon (enten i form av direkte investeringer eller i form av avgifter til nasjonale filmfond). Forslaget begrenser seg ikke bare til bestillingstjenester under nasjonal jurisdiksjon, men omfatter i tillegg utenlandske tilbydere som tilpasser tjenesten til et bestemt land. Frankrike og Tyskland har allerede notifisert slike ordninger for Kommisjonen.

4.2.2 Danmark - Public Service-Puljen

Etter det utvalget kjenner til, er den danske Public Service-Puljen (PSP) det eneste eksemplet i Europa på en tilskuddsordning som retter seg mot nasjonale kringkastere og som har som eksplisitt formål å øke konkurransen om å levere public service-innhold. Andre tilskuddsordninger bidrar i varierende grad med finansiering av produksjoner som blir vist i allmennkringkastingskanaler, men har ikke dette som sitt uttalte formål.

PSP ble etablert i Medieavtalen 2007-2010 som en støtteordning for utvikling og produksjon av dansk tv-drama og tv-dokumentarer, samt programmer til barn og unge innen alle innholdskategorier.

I henhold til de mediepolitiske avtalene er det hvert år siden 2008 avsatt midler fra lisensinntektene til produksjon av tv-drama og dokumentarer, til visning på kommersielle tv-kanaler som når minst 50 prosent av befolkningen i Danmark. Ifølge 'Mediepolitisk aftale for 2015-2018' videreføres PSP med en ramme på DKK 42,5 millioner per år. I tillegg er det bevilget et engangsbeløp på DKK 17 millioner i året til regionale produksjoner som fordeles likt over de neste fire årene, slik at PSP i inneværende fireårsperiode hvert år yter DKK 46,75 millioner.

Av vilkårene for PSP heter det at "[d]e støttede programmer skal i et væsentlig omfang leve op til et eller flere af de fastsatte public service målsætninger for ordningen". Ved støttetildelingen blir det derfor lagt avgjørende vekt på at et støttet program i innhold, form og uttrykk representerer originalitet, betydning og kvalitet.

Produksjonsstøtte til tv-programmer kan normalt ikke utgjøre mer enn 50 prosent av de samlede produksjonskostningene. Puljens midler er i utgangspunktet delt med 70 prosent til tv-drama og 30 prosent til tv-dokumentar, hvorav minst 25 prosent av totale midler skal brukes til programmer for barn og unge.

Søknader må komme fra tv-kanaler, men et tv-program som mottar støtte skal produseres av et uavhengig produksjonsselskap (dvs. et selskap som ikke kontrolleres av et tv-selskap/VOD-tjeneste gjennom eierskap eller i annet forretningsmessig henseende). Det er

⁷⁸ Kommisjonens forslag til revidert direktiv ble vedtatt 25. mai 2016, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd>

videre et vilkår at tv-programmer som mottar støtte ikke må inneholde reklameavbrudd eller produkt plassering. Det kan heller ikke gis støtte til DR, de regionale TV 2-virksomhetene eller ikke-kommersielle lokale tv-kanaler, eller til tv-program som utelukkende distribueres på internett. Det kan heller ikke gis støtte til programmer med henblikk på førstegangs visning på kanaler som koster mer enn DKK 32 (beløpet prisjusteres hvert år) per kanal per måned å få tilgang til.

Ordningen forvaltes av det Danske Filminstitut (DFI), men det er en egen styringsgruppe for Public Service Puljen som beslutter hvilke søknader som tildeles støtte.

Ordningen er evaluert to ganger av DFI i 2010 og 2014 (ved utløpet av de fireårige medieavtalene der PSP har inngått). I evalueringen av ordningen for perioden 2007-2010 går det frem at "[...] tv-stasjoner og produksjonsselskaper gir samstemmende uttrykk for, at de støttede programmer er en stor økonomisk, innholdsmessig og kvalitativ satsning på dansksproget tv-produksjon, og at programmerne ses som fyrtårne på de enkelte stasjoner".⁷⁹

Støtten (DKK 71,2 millioner i hele perioden) utgjorde ca. 35 prosent av investeringene i programproduksjon på DKK 205 millioner. Dette indikerer på den ene siden at ordningen langt fra fullfinansierer public service tilbudet, men at ordningen snarere virker stimulerende for nye satsninger, samtidig som initiativet, utviklingsarbeidet og den økonomiske risikovilligheten ligger hos tv-stasjonen og det samarbeidende uavhengige produksjonsselskapet.

På den annen side fremheves nødvendigheten av en støtteordning, dersom private tv-stasjoner skal ha mulighet til å sende danskprodusert innhold på et nivå som primært har vært forbeholdt DR.

I evalueringen fremgår det for øvrig at det har vært vurdert å utelukke tv-kanaler som sender programmer med reklameavbrudd fra å søke. Det har vært fremført, at så lenge tv-kanalene ikke er omfattet av danske reklameregler, bør de ikke ha adgang til støtteordningen. Etter å ha konferert med EU-kommisjonen har DFI vurdert det slik at det ikke vil være forenlig med reglene som EU-kommisjonen la til grunn for godkjenning av Public Service Puljen å utelukke kanaler som bryter av programmer med reklame.

5 Utvalgets vurderinger

5.1 Innledning

Foranledningen for denne delutredningen er, som nevnt i kapittel 1, at en samlet stortingskomité ved behandlingen av Meld. St. 38 (2014-2015) i et anmodningsvedtak ba regjeringen om å "ta initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med hovedkontor og nyhetsredaksjon i Bergen innen utgangen av 2016". På grunnlag av anmodningsvedtaket ba Kulturdepartementet 19. september 2016 Mediemangfoldsutvalget om å avgi en delutredning om finansiering av kommersiell allmennkringkasting.

Anmodningsvedtaket legger føringer for utvalgets vurderinger i den forstand at det verken gir rom for å vurdere hensiktsmessigheten av, eller alternativer til, å videreføre kommersiell allmennkringkasting som virkemiddel. Det gir heller ikke rom for å endre de mest sentrale

⁷⁹ Mer informasjon er tilgjengelig på DFIs hjemmeside, http://www.dfi.dk/Branche_og_stoette/Stoette/Public-Service-Puljen.aspx

vilkårene en kommersiell allmennkringkaster til nå har vært underlagt, nemlig nyheter og lokalisering.

Utvalget vil bemerke at dersom det er et mål å utforme en helhetlig mediepolitikk, ville man vært bedre tjent med at virkemidler for kommersiell allmennkringkasting ble vurdert mot øvrige økonomiske virkemidler som har som formål å fremme mangfold, slik Mediemangfoldsutvalgets mandat angir. Utvalget viser for øvrig til kapittel 1 i denne delutredningen der utvalget gjør mer detaljert rede for og begrunner prinsipielle betenkeligheter knyttet til å gjøre en delutredning med så helt uvanlig stramme tidsrammer. Utvalget reserverer seg mot å gjennomføre vurderinger av enkelte av de modeller og problemstillinger departementet har anmodet utvalget om å utføre. Det gjelder modell D og enkelte delspørsmål under modell B og C.

I samsvar med føringene i Stortingets anmodningsvedtak har utvalget som nevnt innledningsvis, valgt å avgrense vurderingen i denne delutredningen til virkemidler som kan styrke kommersiell allmennkringkasting i betydningen en allment tilgjengelig tv-kanal med variert programmeny av høy kvalitet.

Som nevnt i kapittel 2.1 vektlegger utvalgets mandat mangfold som det sentrale utgangspunktet for ytringsfrihet. Utvalget viser til denne redegjørelsen og mediemangfoldets tre aspekt: avsender-, innholds- og bruksmangfold. Forståelsen utvalget legger til grunn for sine vurderinger er at mediemangfold ikke kan bidra til en reell ytrings- og informasjonsfrihet hvis det mangfoldige tilbudet ikke tas i bruk. Bruksmangfold fanger opp dette aspektet ved mediemangfold og vil være den dimensjonen av mangfold som utvalget vil legge avgjørende vekt på i sin vurdering av virkemidler. Innholdsmangfold er naturligvis også relevant, men det har vist seg vanskeligere å belegge med forskning.

5.2 Lineært tvs betydning for mangfoldet

Som vist i kapittel 3.3.2 er andelen som ser på lineært tv hver dag og antall minutter de konsumerer, i sterk tilbakegang. Det er særlig unge mennesker som driver denne utviklingen og som bruker betydelig mindre tid på lineært tv nå enn for fem år siden. De unge har flyttet mye av sitt konsum over til strømmet innhold på portable enheter, og de eldre er i ferd med å følge etter. Det er grunn til å anta at seing på lineært tv på sikt vil falle betydelig, selv om en stor andel av befolkningen i dag bruker mye tid på tv.

Denne utviklingen reiser spørsmål ved om det er hensiktsmessig å rette mediepolitiske virkemidler inn mot publisering på en plattform som i økende grad er i ferd med å bli valgt bort av seerne og i særdeleshet av unge, som i høyere grad enn andre velger bort nyheter. Det kan argumenteres for at hensynet til bruksmangfold taler for at man i stedet burde stimulere nyheter som publiseres på nettet.

Andre momenter taler likevel for at lineært tv fremdeles har og ennå vil ha sentral betydning for bruksmangfoldet. Fortsatt er det slik at lineært tv samler en stor andel av befolkningen i Norge, og den gjennomsnittlige nordmann ser på tv i nesten tre timer hver dag, jf. gjennomgåelsen i kapittel 3.3.2. På tross av konkurransen fra andre audiovisuelle medietjenester er fjernsynet et særlig gjennomslagskraftig medium som representerer en viktig felles arena for befolkningen. Allmennmedienes funksjon som felles arena ser man ikke minst i forbindelse med dekningen av kriser og større hendelser. Nyheter produsert for fjernsyn publiseres og gjenbrukes på andre digitale plattformer og har en verdi for produksjon av nyheter også utenfor lineært tv. Forskning utarbeidet for Mediemangfoldsutvalget tyder videre på at kommersielle tv-kanaler og gratisaviser står sterkere blant nyhetsunnavvikere (jf. Trøndelag Forskning og Utvikling s. 20-22,).

Kommersiell allmennkringkasting har etter utvalgets vurdering bidratt til å styrke mediemangfoldet i fjernsynsmarkedet ved å representere et klart alternativ til NRK både når det gjelder innholdsmangfold og bruksmangfold. Dette blir særlig tydelig når det gjelder formidling av nyheter og aktualiteter. Utvalget viser spesielt til gjennomgåelsen ovenfor i kapittel 3.3.2 som viser at NRK og TV 2s nyhetsendinger til dels når ulike grupper i befolkningen. Et viktig funn er at gruppen som mener at TV 2 er den eneste viktige tv-kanalen, er gjennomgående yngre enn de som kun prioriterer NRK eller som synes begge kanalene er like viktige. En undersøkelse om seervaner i forbindelse med valgsendingene før stortingsvalget i 2013 viser at det også eksisterer enkelte forskjeller i preferanse basert på politiske skillelinjer. Kvinneandelen for det totale konsumet på TV 2 ligger dessuten høyere enn kvinneandelen for øvrige kanaler totalt. I dagens situasjon kan således det å sikre eksistensen av et alternativ til NRK som tilbyr tv-nyheter, bidra til å fremme bruksmangfoldet i mediemarkedet.

Nyhetsdekningen på TV 2 i dag har et betydelig omfang og representerer for mange et alternativ til NRKs nyhetsdekning. Et kommersielt alternativ til NRK bidrar til en bredere og mer mangfoldig nyhetsdekning og åpner for flere perspektiver. Konkurransen med TV 2 bidrar også positivt ved at den skjerper NRK til kontinuerlig å opprettholde høy kvalitet på sitt tilbud. En lang rekke utenlandske nyhetstilbud er etter hvert tilgjengelige, og konkurransen fra utenlandske og globale aktører er trolig i dag en større utfordring for både TV 2 og NRK enn den gjensidige konkurransen. Det vil likevel være et tap for mangfoldet, norsk språk og samfunnsniv dersom tilbudet svekkes. Dette taler for at det bør legges til rette for et bredere mangfold enn det NRK står for alene.

I kapittel 2.1 legger utvalget til grunn at hensynet til bruksmangfold bør være det sentrale kriteriet i en vurdering av hvor offentlige virkemidler bør settes inn. Lineært tv har fremdeles en unik gjennomslagskraft i befolkningen. Til tross for at seertallene er i ferd med å svekkes, er det sannsynlig at oppslutningen om lineært tv på kort til mellomlang sikt vil holde seg høy. Allmennkringkasting har som oppgave å styrke norsk språk, kultur og demokrati. Dette oppdraget må i dag gjøres på ulike medieplattformer for å nå frem til et bredt publikum og ikke begrenses til lineær tv eller radio, slik Stortinget ga uttrykk for i sin behandling av Meld. St. 38 (2014-15). Det lineære tilbudet er fortsatt så viktig for en stor del av det norske publikumet at hensynet til bruksmangfold taler for at det fortsatt er rasjonelt å rette virkemidler for allmennkringkasting inn mot lineært tv.

I kapittel 2.3 har vi vist til forskning som tyder på at allmennkringkasting i Norge har hatt og har positiv innvirkning på mediesektoren og den offentlige samtalen. Det er bred konsensus om å opprettholde en sterk lisensfinansiert allmennkringkaster. I kapittel 3.3.2 er det dokumentert at TV 2s tilbud har fremstått som et alternativ til NRK og til dels har tiltrukket seg blant annet yngre seergrupper enn NRK.

Utvalget legger til grunn at dette tilsier at vurderingen av eventuell offentlig virkemiddelbruk på kort til mellomlang sikt, det vil si fra tre-fem år, bør avgrenses til lineært, kommersielt fjernsyn. Utvalget vil vurdere den samlede virkemiddelbruken i utvalgets endelige innstilling, som avgis 1. mars 2017.

5.3 Behovet for offentlige tiltak

Som beskrevet i kapittel 3 har det i tidligere avtaler og konsesjoner ligget et bytteforhold mellom allmennkringkasterens forpliktelser og godene staten har tilbudt. Mens staten har kunnet tilby kringkasterne privilegier i form av tilgang til knappe frekvensressurser, har kringkasterne vært forpliktet til blant annet å levere innhold som antas å ha begrenset

kommersiell verdi. Etter overgangen til digitale kringkastingsnett er det ikke lenger knapphet på frekvensressurser, noe som innebærer at staten ikke lenger kan tilby de samme privilegiene. Ingen kringkastere søkte på avtalen om formidlingspliktig status som kommersiell allmennkringkaster ved departementets utlysning 4. mai 2016. Det tyder på at goder som staten tidligere har tilbudt som motytelse, for eksempel status som formidlingspliktig kringkaster etter kringkastingslovens bestemmelser, i alle fall isolert sett ikke anses som et attraktivt nok gode for en kommersiell allmennkringkaster.

Et grunnleggende spørsmål blir etter dette om det fortsatt er behov for å iverksette offentlige tiltak for å sikre at kommersielt tv også i fremtiden vil tilby det som tradisjonelt forbindes med allmennkringkastingsinnhold, eller om staten kan stole på at markedet regulerer alle sider ved dette selv.

Det vil være svært uheldig for redaksjonell uavhengighet om staten finansierer all redaksjonell virksomhet. Det er nødvendig å gjøre valg om nøyaktig hvor virkemidlene skal settes inn. For at staten skal intervensjonere, er det en sentral forutsetning at det foreligger markedssvikt, i den forstand at et uregulert marked ikke leverer tjenesten.

Det kan hevdes at det i dag finnes en overflod av innhold på nett som gir et så stort mangfold av informasjon at det ikke er relevant å snakke om markedssvikt. Offentlige virkemidler som skal legge forholdene til rette for en norsk offentlighet, bør fortrinnsvis stimulere til norskspråklig innhold som er tilrettelagt for og relevant for det norske samfunnet og kulturen.

Uten statlige virkemidler vil samtlige kommersielle kringkastere i Norge i utgangspunktet basere hele driften på forretningsmessige vilkår. Nyheter er dyrt å produsere. Uten et allmennkringkastingsoppdrag som krever jevnlig nyhetsprogrammer vil nyhetene bli vurdert ut fra lønnsomhetskrav i likhet med andre programtyper. I en rapport professor Trond Bjørnenak har utarbeidet for TV 2, og som det er redegjort for ovenfor i kapittel 3.3.4, sannsynliggjøres det at det er merkostnader knyttet til å produsere store mengder innhold både i Bergen og Oslo. Oslo Economics som har evaluert Bjørnenaks rapport på oppdrag fra Kulturdepartementet, slutter seg til at kravene har en kostnadsside. På den annen side mener Oslo Economics at Bjørnenak overdriver TV 2 kostnadene blant annet fordi han legger for liten vekt på at forpliktelsene også kan ha gitt en kommersiell gevinst, ved at nyhetene har bidratt til å bygge kanalen.

I en nylig publisert rapport, utarbeidet av Foros og Kind ved NHH på oppdrag for Discovery Networks (TVNorge),⁸⁰ er et hovedargument at nyhetsproduksjon og dagens programprofil gir TV 2 uttelling overfor annonsørene, og at det derfor ikke er noen grunn til å tro at kanalen vil slutte med nyheter uten allmennkringkastingsforpliktelser. Dette underbygges i rapporten med opplysninger om at TV 2 når langt flere unike brukere enn konkurrentene TVNorge og TV3 og at de derfor angivelig kan ta en høyere pris per seer fra annonsørene i den mest attraktive målgruppen.⁸¹ Rapporten er lagt frem for sent til at utvalget har kunnet gjøre noen nærmere og grundig vurdering av den isolert sett. Utvalget drøfter for øvrig i delutredningen allerede mange av de samme problemstillingene som Foros og Kind.

Allmennkringkastingsinnhold er imidlertid mer enn nyheter. Det kan i tillegg omfatte en rekke andre innholdstyper som debattprogrammer, dokumentarer, drama, kultur, innhold for barn, unge og språklige minoriteter, religiøse programmer osv. Mens NRK har svært

⁸⁰ Foros, Øystein og Kind, Hans Jarle (2016) "Markedssvikt i nyhetsproduksjon - Er statsstøtte til en lineær reklamefinansiert allmennkringkaster et velegnet virkemiddel?"

⁸¹ Ifølge rapporten offentliggjør verken TV 2 eller øvrige kanaler sine annonsepriser. Opplysningene baserer seg derfor på "samtaler med nøkkelpersoner hos mediebyråene".

omfattende og detaljerte krav, har staten gradvis lempet på innholdsforpliktelsene til TV 2 og de kommersielle radiokanalene de senere årene. Det er særlig forpliktelser til å tilby smale programmer med begrenset kommersielt potensial som har falt bort. En tilsvarende utvikling har utvalget også sett internasjonalt.

I kapittel 3.3.1 ble det vist til at debattprogrammer, kulturprogrammer og livssynsprogrammer, samt innhold rettet mot barn, unge, eldre og språklige og etniske minoriteter, har fått mindre plass i TV 2s sendeskjema de senere år, etter at allmennkringkastingsforpliktelsene knyttet til slike programmer har falt bort. Når det gjelder slike innholdstyper er det dermed grunn til å anta at et uregulert marked i liten grad vil tilby dette.

Alt i alt er det betydelig usikkerhet knyttet til om markedet i fremtiden vil kunne finansiere nyhets- og debattinnhold, innholdskategorier som kultur og livssyn, og innhold rettet mot barn, unge, eldre og språklige og etniske minoriteter i en kommersiell tv-kanal. Denne risikoen for markedssvikt innebærer at så vel innholds- som bruksmangfoldet står i fare for å svekkes. Videre er det betydelig usikkerhet knyttet til om det er økonomisk grunnlag for å opprettholde et tungt redaksjonelt nærvær utenfor Oslo/på to steder i landet.

5.4 Mulige virkemidler

5.4.1 Innledning

Redegjørelsen i kapittel 5.1 til 5.3 ovenfor viser at nullalternativet (jf. modell A i departementets brev av 1. september 2016), innebærer en risiko for at kommersiell allmennkringkasting med hovedsete utenfor Oslo-området kan svekkes og med det svekke mediemangfoldet. Dersom staten vil være sikker på at en kommersiell allmennkringkaster utenfor Oslo-området opprettholdes, tilsier det at staten etablerer nye virkemidler for å videreføre dette. Her vil utvalget gjøre nærmere rede for de alternativer som foreligger.

En kompensasjonsordning for redaksjonelle kostnader (jf. modell D i departementets brev av 19. september 2016) skal stimulere medievirksomheter til å øke ressursene til journalistisk kvalitet gjennom å subsidiere redaksjonelle kostnader, og er som sådan rettet inn mot å styrke innholdsmangfold. En slik ordning bør i tilfelle innrettes bredt og horisontalt og ikke forbeholdes en enkelt allmennkringkaster, eventuelt en snever gruppe aktører. Det er følgelig betydelig risiko for at en eventuell vurdering av en slik ordning nå vil legge uønskede føringer på utvalgets senere, helhetlige vurderinger av mediepolitiske virkemidler, slik vårt mandat uttrykkelig forutsetter.

Utvalget mener at vurderingen av en slik bred modell vil måtte sees i sammenheng med og vurderes opp mot øvrige bredt innrettede ordninger for mediestøtte. Utvalget vurderer følgelig ikke modell D i denne delutredningen.

5.4.2 Kompensasjon til en kommersiell allmennkringkaster

Departementet har skissert et alternativ som omfatter offentlig kjøp av allmennkringkastingstjenester etter reglene i anskaffelsesregelverket (omtalt som modell B). Modellen innebærer at staten gjennom en anbudsprosess velger ut en eller flere aktører som påtar seg allmennkringkastingsforpliktelser mot at hele eller deler av nettokostnadene forbundet med oppdraget kompenseres. Modellen svarer til Stortingets anmodningsvedtak i tilknytning til behandlingen av Meld. St. 38 (2014-2015), hvor regjeringen ble bedt om å ta

initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med hovedkontor og nyhetsredaksjon i Bergen.

På bakgrunn av de vurderinger som er gjort innledningsvis i kapittel 5.2-5.3, forutsetter utvalget at eventuell kompensasjon gis til én kringkaster som tilbyr en lineær tv-kanal.⁸² Utvalget har ikke vurdert om kanalen skal gis status som formidlingspliktig etter reglene i kringkastingsloven. Utvalget legger til grunn at en kompensasjon er mulig etter EØS-avtalens statsstøtteregler, men at det er en rekke juridiske avklaringer som må gjøres, jf. oversikten over regelverket i kapittel 2.4.2. Utvalget finner det verken hensiktsmessig å utrede eller forsøke å avklare disse spørsmålene i forkant av en nærmere konkretisering av innretningen av en eventuell ordning og en notifisering for ESA.

Avgrensning av allmennkringkastingsoppdraget

Drøftelsen over viser at det ved siden av lokaliseringen særlig er med hensyn til nyheter og aktualiteter at TV 2 har spilt en rolle som et alternativ til NRK. Man kan derfor tenke seg at allmennkringkastingsoppdraget blir avgrenset til å gjelde kjøp av denne type tjenester.

Den antatte markedssvikten i fjernsynsmarkedet omfatter imidlertid et bredere spektrum av innhold som tradisjonelt forbindes med allmennkringkasting. Som det fremgår av gjennomgåelsen ovenfor i kapittel 3.3.2 har programinnhold som debatt, kultur og livssyn samt innhold rettet mot barn, unge, eldre og språklige og etniske minoriteter, fått mindre plass i kringkasternes sendeskjemaer de senere år blant annet som følge av bortfall av allmennkringkastingsforpliktelser.

Et poeng med allmennkringkasting er å gi seerne innhold de ikke nødvendigvis ville valgt uten at det ble tilbudt av en kanal de så på. En eventuell kompensasjon bør således rettes inn mot det som kan gi borgerne en merverdi utover det som anses kommersielt attraktivt.

Gode grunner taler derfor for å innrette oppdraget bredt, ved at det stilles mer overordnede og generelle krav, slik som at programtilbudet skal ha tematisk og sjangermessig bredde, reflektere samfunnsliv, være innrettet mot både smale og brede grupper etc.⁸³ En slik innretning av oppdraget vil gi kringkasteren høyere grad av frihet til å vurdere profil opp mot kostnadsbildet, og samsvarer således bedre med kommersiell logikk. Brede og generelle krav kan imidlertid gjøre etterlevelse og tilsyn mer utfordrende, ettersom programplanene avtalen er tildelt på bakgrunn av må settes som forpliktende vilkår i avtaleperioden.

I ethvert tilfelle mener utvalget at det er grunn til å gi en mer konkret retning på oppdraget ved at det stilles spesifikke krav til bestemte typer av innhold. Det bør som et minimum stilles krav om en bred nyhets- og aktualitetsdekning som gjør kanalen til en plattform for deltakelse og refleksjon om forhold av samfunnsmessig betydning, herunder ved å tilby norske debattprogrammer og norske dokumentarer. Egenproduksjon av daglige nyhetssendinger er et naturlig krav i denne sammenheng. Det kan være grunnlag for å se nærmere på hvordan man kan stimulere til innovasjon rundt produksjon og formidling av

⁸² Jf. definisjonen av fjernsyn i kringkastingsloven § 1-1 bokstav c: "tjeneste som tilbys av en tjenestetilbyder hvor hovedformålet er å tilby bildeprogrammer som er ment eller egnet til å ses direkte og samtidig på grunnlag av en programoversikt og som distribueres til allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett."

⁸³ I den gjeldende avtalen mellom staten og TV 2 som utløper 31. desember 2016 er de overordnede kravene i § 3-1 uttrykt slik: "Sendingene på TV 2s hovedkanal skal baseres på prinsippene for allmennkringkasting. Kanalens programprofil skal være av allmenn karakter og interesse, og programmenyen skal ha tematisk og sjangermessig bredde, både hva gjelder sammensetningen av programkategorier og sammensetningen innenfor den enkelte programkategori. Kanalen skal ha programmer for både brede og smale grupper".

nyhetssendinger slik at man også fanger opp yngre seergrupper. Dette kan eventuelt knyttes til konkurransegrunnlaget dersom en skjønnhetskonkurranse skal avgjøre tildelingen.

I tillegg til dette er det selvsagt mulig å argumentere for at norskprodusert drama, tilbud for barn og unge og språklige/etniske minoritetsgrupper, samt kultur- og livssynsprogrammer vil gi et mer fullverdig kommersielt allmennkringkastingstilbud. Det vil imidlertid påvirke kompensasjonsnivået.

Særlig om lokalisering

Krav om lokalisering utenfor Oslo har som vist ovenfor i kapittel 3.1 vært ansett som en viktig kulturpolitisk begrunnelse for kommersiell allmennkringkasting. Etter utvalgets syn kan lokalisering også andre steder enn Bergen bidra til mediemangfoldet og tilby et alternativ til Oslo-dominansen innen riksdekkende medier. Utvalget vil peke på at et krav til lokalisering i Bergen i høy grad vil begrense søkergrunnlaget ettersom det er betydelige etableringshindre for aktører uten tung tilstedeværelse i regionen. Utvalget mener dette bør gå frem av forslaget som legges fram for Stortinget.

Utvalget finner også grunn til å peke på risikoen for at et krav om lokalisering på et bestemt sted trolig vil øke kostnadene forbundet ved allmennkringkastingsoppdraget, og i så fall må tas med i beregningen av kompensasjonen.

Krav til distribusjon og tilgjengelighet

Utvalget mener at en eventuell kompensasjon skal bidra til realisering av allmennkringkastingsinnhold distribuert på lineært tv, jf. ovenfor kapittel 5.2 om hva som begrunner bruk av offentlige virkemidler til dette mediet. En allmennkringkaster må kunne nås av hele befolkningen, og den lineære kanalen bør være tilgjengelig uten særskilt brukerbetaling⁸⁴ på minst én plattform.

Målet med offentlig kompensasjon må være å sikre at samfunns viktig innhold som markedet ikke alene vil finansiere, når ut til publikum. Som redegjort for i kapittel 3.3.2 er det et vesentlig trekk ved utviklingen i fjernsynsmarkedet at særlig unge seere bruker betydelig mindre tid på lineært tv, og i stedet konsumerer audiovisuelt innhold gjennom strømmetjenester på portable enheter. Dette kunne isolert sett tale for at det var knyttet krav om at hele eller deler av allmennkringkastingsinnholdet, for eksempel program for barn og unge, i tillegg skulle gjøres tilgjengelig på en ikke-lineær tjeneste. De fleste kringkastere og mediehus tilbyr i dag audiovisuelle bestillingstjenester⁸⁵ på flere plattformer, for eksempel TV 2 Sumo, dplay (Discovery) og VGTV. Disse tjenestene er imidlertid ofte betalingsbelagt, og utvalget ønsker ikke å anbefale løsninger som stagner vekst i brukerbetaling. Det fremstår derfor som lite hensiktsmessig å knytte distribusjonskrav ut over en lineær tv-kanal.

Tildelingskriterier

Utvalget er bedt om å vurdere hvordan tildeling av allmennkringkastingsoppdraget skal skje, med andre ord hvilke kriterier som skal avgjøre en konkurranse mellom to eller flere søkere.

⁸⁴ Med særskilt brukerbetaling legges til grunn at kanalen ligger gratis tilgjengelig, enten alene eller som en del av en grunnpakke. Betalingen for en grunnpakke og ev. kortavgift til innholdstilbyder regnes følgelig ikke som særskilt brukerbetaling.

⁸⁵ I kringkastingloven § 1-1 bokstav d) definert som "tjeneste som tilbys av en tjenestetilbyder hvor hovedformålet er å tilby bildeprogrammer som kan ses på et tidspunkt seeren selv velger og på dennes bestilling fra en programkatalog og som distribueres til allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett".

Utvalget går ikke nærmere inn på de krav som stilles etter anskaffelsesregelverket, og nøyer seg med å peke på følgende:

Mye taler for å tildele allmennkringkastingsoppdraget til den av søkerne som samlet sett tilbyr det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, hvor også andre kriterier enn pris avgjør. I praksis svarer dette til en skjønnhetskonkurranse, som tradisjonelt også har vært den vanlige metoden for å tildele allmennkringkastingskonsesjoner både i Norge og i utlandet. En skjønnhetskonkurranse innebærer at departementet kunngjør et sett av kriterier som skal oppfylles, og at det er opp til søkeren å redegjøre for programplanene og hvordan de ser for seg at kriteriene skal oppfylles. Anbudet går til den av søkerne som best synes å oppfylle kravene, samtidig som det gjøres en nærmere vurdering av prisen som tilbys. Det bør angis på forhånd hvordan de ulike kriteriene skal vektet.

De planer tilbyderen har redegjort for vil inngå som forpliktende deler av oppdraget gjennom hele avtaleperioden. Dette kan være en ulempe for utvikling og nødvendig markedstilpassing hos kringkasteren. Det har også vært et betydelig problem blant lokale og nasjonale kringkasterere at det i søknaden er lovet mer innhold enn det det viser seg at man er i stand til å levere (overbud). Mulighetene for kontroll og sanksjoner er også begrenset.

Alternativet, en ren priskonkurranse, forutsetter at oppdraget går til den av søkerne som tilbyr den laveste prisen. En slik konkurranseform vil kreve at innholdet som skal leveres angis i meget stor detalj i utlysningen. Dette er kurant ved kjøp av standardiserte tjenester, men fungerer mindre godt når kvalitetshensyn er avgjørende, slik det vil være ved kjøp av allmennkringkastingstjenester. En priskonkurranse vil gi søkerne lite eller intet rom for å utvikle programplaner og konsepter over tid.

Avtaleperiode

Utvalget er ikke bedt om å vurdere lengden på avtaleperioden, men vil likevel uttale seg om enkelte prinsipper som bør være styrende for vurderingen.

Ved departementets siste utlysning av avtale om status som formidlingspliktig kommersiell allmennkringkaster ble det lagt til grunn at avtalen skulle gjelde midlertidig, for en periode på tre år (perioden 1. januar 2017 til 31. desember 2019).

Selv om grunnlaget for midlertidighet er falt bort ved at Stortinget skal behandle og ta stilling til valg av modell, mener utvalget at de raske endringene i mediemarkedet tilsier at avtalen ikke bør gis for mer enn tre til fem år, og med en klausul om reforhandling ved vesentlig endring av avtaleforutsetninger. Perioden bør ikke være så kort at kringkasteren ikke gis rom for å utvikle og gjennomføre nye programformater, og tid til bygge en identitet rundt allmennkringkasteroppdraget som gjør det attraktivt å inngå avtalen. Ordningen bør også evalueres i løpet av denne perioden.

5.4.3 Prosjektilskudd til produksjon av allmennkringkastingsinnhold

Modell C innebærer at staten fremmer allmennkringkastingsinnhold gjennom tilskudd til individuelle produksjoner og serier for visning på tv, jf. avgrensningen til kommersielt fjernsyn som utvalget har lagt til grunn for delutredningen.

Norge har, i likhet med flertallet av europeiske stater og regioner, egne tilskuddsordninger rettet inn mot uavhengige produsenter, primært med formål å produsere dramaproduksjoner på nasjonale språk. Slike tilskuddsordninger er kulturelt begrunnet, med at et uregulert marked ikke tilbyr et tilstrekkelig volum av programmer som har betydning for mangfold, nasjonalt språk, kultur mv. og dels næringspolitisk, at uavhengige produsenter av audiovisuelt

innhold er en næring med et svakt økonomisk fundament og at det dermed er behov for subsidier for blant annet å sikre kontinuitet i produksjonen.

Nyhets- og aktualitetsprogrammer, som er programkategorier som tradisjonelt ligger i kjernen av allmennkringkastingsoppdraget og som har størst betydning for den offentlige samtalen, vil etter utvalgets syn ikke egne seg for en prosjektbasert tilskuddsordning i denne sammenheng. Nyhetsprogrammer er en del av den løpende programvirksomheten. En redaktør vil ikke kunne gi en tredjepart (en uavhengig produsent eller tilskuddsorganet) innflytelse på produksjonen av nyhetssendinger, uten at det utfordrer både presseetiske prinsipper og kringkasterens redaksjonelle uavhengighet.

Prosjektbaserte tilskuddsordninger baserer seg på skjønnsmessige vurderinger. En slik tildelingsform innebærer at betydelige ressurser går med til administrasjon knyttet til tildeling av tilskudd, oppfølging og kontroll av produksjonene. Den innebærer også betydelige transaksjonskostnader for mottakeren, blant annet i forbindelse med søknadsprosessen, rapportering underveis og dokumentasjon av bruken av midler. Det vil følgelig være vanskelig å oppnå et produksjonsvolum som tilsvarer det man ville kunne oppnå med en modell B uten svært høye statlige overføringer, noe som trolig ville medført ineffektivt bruk av ressurser/sløsing. En prosjektbasert tilskuddsmodell vil derfor trolig ha en langt mer begrenset betydning for bruksmangfoldet enn en kompensasjonsordning til en allmennkringkaster.

Etter en samlet vurdering mener utvalget at en prosjektrettet tilskuddsordning, som selvstendig alternativ til modell B, ikke anses som et hensiktsmessig virkemiddel. Som nevnt vil en slik ordning ikke kunne bidra med et tilstrekkelig volum og vil ikke egne seg som finansieringskilde for nyheter og debatt, programtyper som vil måtte tilhøre kjernen av et allmennkringkasteroppdrag. En slik modell vurderes derfor ikke som et selvstendig alternativ til modell B.

5.4.4 Prosjekttilskudd som supplement

Forutsatt at det gis en kompensasjon til en kommersiell allmennkringkaster (i samsvar med modell B), kan en prosjektbasert tilskuddsordning supplere denne ved å innrettes mot innovasjon innen produksjon og publisering av innhold for kommersielt fjernsyn. En slik ordning vil kunne komplementere kompensasjon til en lineær kringkaster dersom den rettes mot å stimulere til økt konkurranse om å produsere og sende allmennkringkastingsinnhold, og slik tilby økt avsender- og innholdsmangfold.

Som nevnt ovenfor er det neppe realistisk at en slik ordning vil finansiere et betydelig volum av prosjekter og produksjoner. Det er følgelig usikkert hvor stor betydning en slik modell vil ha for bruksmangfoldet.

En prosjektrettet tilskuddsordning vil på den annen side kunne være både mer fleksibel og treffsikker, i den forstand at man gjennom innretningen av støtteordningen og prioriteringer av innhold og plattformer vil kunne styre ressursene i retning av områder der det foreligger markedssvikt. På minussiden vil en slik ordning (særlig dersom det er snakk om nyheter og debatt eller undersøkende journalistikk) kunne være problematisk, fordi en slik aktiv styring

av innholdsproduksjonen vil kunne utfordre redaksjonell integritet. Tidligere forslag om tiltak rettet mot redaksjonelt innhold har erfaringsvis også blitt møtt med skepsis fra bransjehold.⁸⁶

Hvilke innholdstyper bør en tilskuddsordning omfatte?

En eventuell tilskuddsordning kan tenkes rettet inn mot forskjellige typer innhold. Det bør imidlertid være en grunnleggende forutsetning at det foreligger markedssvikt. Tilskudd rettet mot nærmere bestemte innholdskategorier kan begrunnes med at markedet ellers ikke vil tilby en tilstrekkelig mengde av eller variasjon i innholdet.

Norsk filminstitutt (NFI) forvalter en tilskuddsordning for manus- og prosjektutvikling, produksjon og lansering av tv-serier.⁸⁷ NFI kan gjennom denne ordningen også gi tilskudd til manusbaserte dramaserier og dokumentarserier som distribueres gjennom "andre norske medietilbydere". Selv om ordningen som NFI forvalter forutsetter at søkeren er en uavhengig produsent, er det en klar forutsetning for at et prosjekt kan få støtte at en kringkaster eller annen innholdstilbyder er tungt inne både i planleggingsfasen og finansieringen. For å tildele tilskudd, forutsetter NFI at produsenten har inngått en avtale om at et fjernsynsforetak skal bidra med en vesentlig andel av finansieringen, og at tv-selskapet legger en skriftlig vurdering av prosjektet ved søknaden. Støtten kommer norske kringkasterne indirekte til gode ved at de får tilgang til et bredere tilfang av rimeligere drama- og dokumentarproduksjoner av høy kvalitet. Ordningen har bidratt med toppfinansiering til flere nyskapende og populære serier som både er sendt på tradisjonelt lineært tv og som har prøvd ut alternative publiseringsformer.⁸⁸ Mye tyder også på at ordningen bidrar til å styrke allmenntilbudenes satsing på drama og dermed deres betydning for norsk språk og kultur. Utvalget kan ikke se at det er behov i denne delutredningen for å foreslå ytterligere virkemidler som kan bidra til produksjon av drama og dokumentar, men understreker at det vil ha stor verdi for produksjonen av norsk drama og dokumentar å styrke de eksisterende tilskuddsordningene.

Myndighetene har et særlig ansvar for å stimulere innhold som er avgjørende for det offentlige ordskiftet (nyheter, aktualiteter og debatt). En tilskuddsordning vil kunne bidra til at flere tv-kanaler tilbyr allmennkringkastingsinnhold og slik tilfører flere perspektiver og dermed potensielt styrker innholdsmangfoldet. De prinsipielle innvendingene mot at staten skal tildele tilskudd til nyhetsproduksjon og debattprogrammer, der man eksempelvis benytter ressurskrevende journalistiske metoder/gravejournalistikk, er nevnt tidligere. Et alternativ til støtte til konkrete redaksjonelle produkter er å rette en støtteordning inn mot kompetanseheving, prosesser, innovasjon, og metode i produksjon og publisering av slike

⁸⁶ Det vises til at regjeringen i 2013 som ledd i oppfølgingen av et forslag fra Mediestøtteutvalget la ut på høring et forslag om å opprette en støtteordning for kvalitetsjournalistikk, i form av enten stipender eller prosjektstøtte. Forslaget ble trukket etter et samlet initiativ fra bransjeorganisasjonene, som antok at slik støtte ikke ville gi noen vesentlig effekt på kvalitetsjournalistikk, ville undergrave redaktørinstituttet og føre til økt byråkrati. Organisasjonene tok i stedet til orde for å satse på kompetansetiltak som kommer hele bransjen til gode. <http://journalisten.no/2013/10/advarer-mot-gravestipend>

⁸⁷ I 2015 tildelte NFI knappe 56 millioner kroner til produksjon av drama tv-serier og 31 millioner kroner til produksjon av dokumentarserier.

⁸⁸ Blant seriene som NFI har støttet de senere årene er: Lillyhammer (3 sesonger), Dag (4 sesonger), Okkupert (2 sesonger), Unge lovende (2 sesonger), Kasim Bæder (2 sesonger/VGTV), Kampen om tungtvannet og Neste Sommer (TVNorge).

programmer i stedet for det redaksjonelle produktet. En slik ordning vil ikke omfatte konkrete produksjoner og følgelig heller ikke involvere redaksjonelle beslutninger.

Innholdskategorier som programmer om kunst og kultur, barneprogrammer, livssynsprogrammer og programmer på samisk, kvensk og for språklige minoriteter har tradisjonelt inngått i forpliktelsene til allmennkringkasterne. Dette er programtyper som det er underdekning av på tilbudssiden. I dag er NRK mer eller mindre alene om å tilby et visst volum av slike programmer på plattformer som når hele befolkningen. Det er et åpent spørsmål om det vil være stor etterspørsel etter midler til produksjon av slike programtyper, all den tid innhold som har en relativt snever målgruppe harmonerer dårlig med forretningsmodellen til reklamefinansiert fjernsyn.

Andre spørsmål knyttet til forvaltning av tilskudd

Utvalget har valgt å avgrense drøftingen i delutredningen til virkemidler for å stimulere allmennkringkasting publisert på kommersielt, lineært tv.

NFIs eksisterende tilskuddsordninger til produksjon av innhold retter seg inn mot uavhengige produsenter, og forutsetter i praksis et tett økonomisk og produksjonsmessig samarbeid mellom produsent og kringkaster. Et krav om et reelt bidrag til finansieringen fra begge sider vil i større grad "forplikte" partene i produksjonen. I samsvar med prinsippene i Redaktørplakaten understreker utvalget betydningen av at det er en publisist, som i egenskap av å være ansvarlig redaktør, som bestiller innholdet.

Tilskudd skal etter forslaget tildeles en uavhengig produsent. Etter utvalgets syn bør støtten ikke utelukke NRK eller eventuell virksomhet som mottar kompensasjon for kjøp av allmennkringkasting (etter modell B) som visningskanal, siden det ellers er få kringkasterne i Norge som investerer i og viser denne typen innhold.

Det vil nødvendigvis måtte utarbeides detaljerte kriterier for ulike typer innhold. Utvalget har ikke hatt tilstrekkelig tid til rådighet eller ressurser til å vurdere konkrete og detaljerte tildelingskriterier.

Valg av organ for tildeling av midler bør vurderes på grunnlag av blant annet hvem som skal være støtteberettigede og hvilke formål støtten skal oppfylle. Utvalget viser til at både NFI og Medietilsynet har erfaring og kompetanse innen forvaltning av tilskudd til audiovisuelle produksjoner. Ordningens legitimitet kan tilsi at det etableres et råd bestående av eksperter fra bransjen som beslutter tildeling av tilskudd på innstilling fra tilskuddsforvalter.

Offentlige virkemidler som skal stimulere innovasjon bør ikke virke konserverende. Dette taler for å gjøre en tilskuddsordning tidsavgrenset, og at det legges inn en forutsetning om at vurdering av en eventuell videreføring av ordningen vil avhenge av at det gjennomføres en evaluering av ordningen.

Endelig legger utvalget til grunn at EØS-rettslige problemstillinger knyttet til de enkelte modellene bør vurderes av departementet i tilknytning til en konkret innretning av eventuelle støtteordninger og en eventuell notifikasjon. Utvalget har ikke spesiell kompetanse på statsstøtte og mener det ikke er hensiktsmessig at utvalget skulle bruke ressurser på en EØS-rettslig vurdering løst fra en eventuell notifikasjon av en eventuell ordning.

6 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

6.1 Finansiering

Utvalget har ikke fått anledning til å vurdere kompensasjon til en kommersiell allmennkringkaster mot andre offentlige virkemidler på medieområdet. Utvalget kan ikke og ønsker ikke å gjøre en vurdering av hvordan en eventuell utvidelse av eksisterende ordninger skal finansieres før det avgir et helhetlig forslag til bruk av økonomiske virkemidler i utvalgets endelige innstilling som avgis 1. mars 2017.

6.2 Modell B –økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget antar at kunngjøring, behandling av søknader og tildeling av en avtale om kjøp av allmennkringkastingstjenester fra en eller flere kommersielle allmennkringkastere ikke vil kreve svært omfattende administrative ressurser for det offentlige. Utvalget antar at departementet vil kunne håndtere dette innenfor eksisterende ressurser. Det samme gjelder saksbehandling av eventuelle klager.

Allmennkringkaster(ne) som inngår avtale med staten vil måtte påregne å bruke administrative ressurser, blant annet i tilknytning til separasjon av regnskap og rapportering til tilsynsvirksomhet om oppfyllelse av vilkårene i en avtale.

De økonomiske konsekvensene for det offentlige av en avtale om kjøp av allmennkringkastingstjenester fra en eller flere kommersielle allmennkringkastere er vanskelige å anslå på dette stadiet, og vil i høy grad avgjøres av omfanget av de forpliktelsene som følger av en eventuell avtale. Som departementet skriver i sitt brev av 19. september 2016, vil størrelsen på den offentlige kompensasjonen først og fremst være et politisk spørsmål.

6.3 Modell C –økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget antar at forvaltning av tilskudd til kommersielle allmennkringkastere, avhengig av omfang, vil kreve noe administrative ressurser for det offentlige. Utvalget har ikke nødvendig informasjon for å kunne vurdere rimeligheten av hvorvidt de aktuelle forvaltningsorganene kan håndtere en slik ordning innenfor eksisterende rammer eller om det krever at det tilføres friske midler.

De økonomiske konsekvensene for det offentlige av et tilskudd til kommersielle allmennkringkastere vil avhenge av ambisjonsnivået for en slik ordning. Det vises til at eksisterende støtte til drama og dokumentarproduksjoner i NFI beløper seg til totalt 87 mill. kroner i 2015.

For private (søkerne) vil det kreve noe innsats i form av utfylling av søknader og rapportering til tilskuddsgiver.

Vedlegg 1. Utvalgets mandat av 18. september 2015

Bakgrunn

Grunnloven § 100 sjette ledd slår fast det såkalte «infrastrukturkravet, dvs. det ansvaret offentlige myndigheter har for å «legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Infrastrukturkravet innebærer at staten må legge til rette for de kanaler og institusjoner som utgjør infrastrukturen for offentlig utveksling av informasjon og meninger. Det er derfor et offentlig ansvar å legge til rette for mangfold og kvalitet i norske medier. Et mangfold av frie og uavhengige medier med kritisk og undersøkende journalistikk og med nyhetsformidling fra ulike samfunnsområder er av avgjørende betydning for et velfungerende demokrati og for ytringsfriheten. Gjennom rapportering og kommentarer fra ulike synsvinkler kan mediene gi borgerne grunnlag for meningsdannelse og aktiv deltakelse i samfunnsliv og demokratiske prosesser.

Den teknologiske utviklingen har ført til en gjensidig påvirkning mellom teknologi, tilbud og medievaner. Digitaliseringen av mediene har bl.a. ledet til at publikums tilgang til informasjon og ulike medier er større enn noen gang. Den teknologiske utviklingen har ledet til økt konvergens eller sammensmelting av ulike medier, som innebærer at særegenheten til ulike medietyper, for eksempel presse, radio og tv, blir mindre tydelige. Publikums medievaner endres i takt med endringene i medietilbudet. Publikum har større muligheter enn noen gang til å velge hvordan, hvor og når de vil ta i bruk ulike medier.

Samtidig som det aldri før har vært større tilgang på informasjon, møter de tradisjonelle nyhets- og aktualitetsmediene flere utfordringer. Medienes etablerte forretningsmodeller er under press. Avissektoren er foreløpig sterkest påvirket, med svikt i annonsemarkedet, opplagsnedgang og utfordringer knyttet til brukerbetaling. De kommersielle kringkasterne møter utfordringer i annonsemarkedet og konkurranse fra globale strømmetjenester. Samtidig er nyhetssatsning på tv relativt kostnadskreven. Dersom medieutviklingen fører til mer pressede marginer i fjernsynsmarkedet, kan det medføre at fjernsynsselskapene prioriterer mindre kostandsintensive programformater. Konsekvensene dette vil ha for mediemangfoldet på sikt er uklare.

Mandat

- Utvalget skal vurdere hva statens mål for mediemangfoldet bør være, og beskrive sentrale utviklingstrekk på mediefeltet og hvordan disse påvirker mediemangfoldet
- Utvalget skal vurdere det samlede norske tilbudet med særlig fokus på to områder: nyhets- og aktualitetsmedier og medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen, samt allmennkringkastere og deres betydning for Norges språk og kultur.
- Med utgangspunkt i sin analyse skal utvalget vurdere hvordan statens økonomiske virkemiddelapparat, herunder produksjonstilskuddsordningen og kringkastingsavgiften, best kan innrettes for å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale og stimulere til et mangfoldig medietilbud. Utvalget skal bl.a. vurdere behov, omfang og offentlig finansiering av allmennkringkasting og nyhets- og

aktualitetsmedier. Utvalget kan også vurdere regulatoriske virkemidler dersom dette er relevant.

- Utvalget må innhente opplysninger om bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet i aktuelle europeiske land. Utvalget må vurdere om utvalgets forslag vil reise problemstillinger knyttet til EØS-avtalens regelverk om offentlig støtte. Utvalget kan innhente andre nødvendige del-utredninger og skal utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag. Utvalgets forslag skal ta utgangspunkt i uendret ressursbruk på området samlet sett, men det kan også fremmes forslag om økt eller redusert ressursbruk.

Vedlegg 2. Kulturdepartementets brev av 19. september 2016

Mediemangfoldsutvalget v/
Knut Olav Åmås

Deres ref

Vår ref
16/1494-

Dato
19.09.2016

KOMMERSIELL ALLMENNKRINGKASTING – ANMODNING OM VURDERING AV MODELLER FOR OFFENTLIG KOMPENSASJON

1. INNLEDNING

Departementet viser til at Stortinget, under behandlingen av Meld. St. 38 (2014 -2015) *Open og opplyst*, fattet et anmodningsvedtak hvor det ber regjeringen innen utgangen av 2016 ta initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med nyhetsredaksjon og hovedkontor i Bergen. Stortinget har også bedt departementet om å utrede en modell der deler av merkostnadene forbundet med et kommersielt allmennkringkastingsoppdrag blir kompensert.

Departementet viser videre til Mediemangfoldsutvalgets mandat, som ble nedfelt ved kongelig resolusjon 18. september 2015, samt til departementets tillegg til mandatet sendt i brev datert 5. august 2016, hvor bl.a. følgende ble fastsatt:

Kulturdepartementet vil varsle at det i løpet av høsten 2016 vil legge fram for utvalget en eller flere modeller der deler av merkostnadene som er forbundet med forpliktelsene en kommersiell allmennkringkaster påtar seg, blir kompensert. Utvalget vil bli anmodet om å vurdere modellene og avgi en uttalelse innen fristen departementet fastsetter.

I tråd med Stortingets anmodningsvedtak og merknad, samt utvalgets tilleggsmandat, ber departementet Mediemangfoldsutvalget om å vurdere modeller for offentlig støtte til kommersiell allmennkringkasting. Departementet ber om at utvalget minst vurderer følgende modeller:

- **Modell A** Nullalternativet – ingen offentlig støtte til kommersiell allmennkringkasting
- **Modell B** Offentlig kjøp av allmennkringkastingstjeneste fra én eller flere aktører

- **Modell C** Tilskuddsordning hvor ulike aktører kan søke om midler til å produsere allmennkringkastingsinnhold
- **Modell D** Kompensasjon for redaksjonelle kostnader

For å få et bredest mulig vurderingsgrunnlag ber departementet om utvalgets vurdering av ulike modeller for offentlig støtte til kommersiell allmennkringkasting. Departementet ber også utvalget komme med anbefalinger om hvordan de ulike modellene bør innrettes. Utvalgets vurderinger bør ses i sammenheng med de øvrige offentlige støtteordningene til mediefeltet. Departementet vil for ordens skyld presisere at modellene som er listet opp ovenfor ikke kan leses som forslag til aktuelle modeller fra departementets side. Utvalget står fritt til å vurdere ev. andre modeller for offentlig støtte til kommersiell allmennkringkasting.

Bakgrunnen for utvalgets mandat er bl.a. den teknologiske utviklingen som har ledet til økt konvergens eller sammensmelting av ulike medier. Dette innebærer at særegenheten til ulike medietyper, for eksempel presse, radio og tv, blir mindre tydelige. Samtidig endres publikums medievaner i takt med endringene i medietilbudet. Denne nye konteksten har skapt et behov for å vurdere om statens eksisterende økonomiske virkemiddelapparat er egnet til å stimulere til et mangfoldig medietilbud. Departementet ber om at utvalget særlig vurderer aktuelle modeller sett i lys av en beskrivelse av endringene i mediemarkedet.

Vi ber om at utvalget vurderer modellene og avgir en uttalelse til departementet innen 17. oktober 2016.

Regjeringen vil innen utgangen av 2016 legge frem en stortingsmelding om kommersiell allmennkringkasting. Departementet har innledet aktiv dialog med EFTAs overvåkingsorgan (ESA) om det EØS-rettslige handlingsrommet i saken. Departementet vil informere utvalget dersom dialogen med ESA tilsier dette.

Skulle det være spørsmål eller behov for presiseringer til innholdet i brevet kan departementet kontaktes.

2. MODELL A – NULLALTERNATIVET (INGEN OFFENTLIG STØTTE TIL KOMMERSIELL ALLMENNKRINGKASTING)

I henhold til utredningsinstruksen skal det utredes et nullalternativ, dvs. en videreføring av dagens situasjon. Det sentrale vurderingstemaet her vil være behovet for offentlig støtte til kommersielle aktører for å tilby allmennkringkastingsinnhold og dermed bidra til å opprettholde mediemangfoldet.

Det vises også til regelverket om offentlig støtte, som forutsetter at det vurderes i hvilken grad markedet på en tilfredsstillende måte kan levere en tjeneste uten offentlig støtte. Endringene i mediemarkedet påvirker både publikums konsum og konkurransen mellom aktørene, og bør være en del av bakteppet for en slik vurdering.

Det bør også vurderes hvilken virkning offentlig kompensasjon kan ha på konkurranse, utvikling og innovasjon, og dermed på mediemarkedets samlede tilbud til publikum. Denne vurderingen bør ses i sammenheng med de øvrige offentlige støtteordningene til mediebransjen.

Departementet ber om at utvalget vurderer behovet for offentlig kompensasjon til kommersiell allmennkringkasting.

3. MODELL B - Offentlig KJØP av allmennkringkastingstjeneste

Denne modellen innebærer at staten kompenserer én eller flere kommersielle aktører for å levere audiovisuelt allmennkringkastingsinnhold. Modellen innebærer at staten dekker hele eller deler av nettokostnadene forbundet med allmennkringkastingsoppdraget. Med nettokostnader menes kostnader knyttet til allmennkringkastingsoppdraget etter at inntekter fra allmennkringkastingsoppdraget, som f.eks. reklameinntekter, er trukket fra.

Tildeling

Departementet forutsetter at offentlig kompensasjon til kommersiell allmennkringkasting skal tildeles etter en åpen prosess, i tråd med anskaffelsesregelverket. Dette kan påvirke hvordan prosessen innrettes og hvilke konkurransekriterier som avgjør tildelingen.

Departementet ber om utvalgets vurdering av hvilken modell for tildeling av oppdraget som vil være mest hensiktsmessig. Utvalget bes særlig vurdere om skjønnhetskonkurranse, priskonkurranse eller en kombinasjon av disse kan benyttes som konkurransegrunnlag.

Kompensasjonens omfang

Størrelsen på den offentlige kompensasjonen vil først og fremst være et politisk spørsmål. Støttens omfang kan imidlertid virke inn på de rettslige rammebetingelsene. Støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning som ikke overstiger 15 mill. euro i året behøver for eksempel ikke meldes til og godkjennes av ESA før iverksettelse. Dette forutsetter imidlertid at vilkårene i gruppeunntaket for tjenester av allmenn økonomisk betydning⁸⁹ er oppfylt.

Allmennkringkastingsoppdraget

Hvilke medietyper skal allmennkringkastingsoppdraget omfatte?

Departementet ber utvalget å vurdere om allmennkringkastingsoppdraget begrenses til audiovisuelt innhold (levende bilder med lyd), eller bør oppdraget også bør åpne opp for produksjon av andre medietyper.

⁸⁹ Kommisjonsbeslutning 2012/21/EU

Distribusjon

Dersom staten skal kompensere for merkostnadene forbundet med et allmennkringkastingsoppdrag bør det tas stilling til hvordan innholdet skal gjøres tilgjengelig under denne modellen. Utvalget bes bl.a. vurdere om:

- innholdet skal leveres på en lineær TV-kanal
- innholdet skal leveres på en lineær TV-kanal og/eller en audiovisuell nett-tjeneste
- ingen spesifikke krav om hvordan innholdet skal leveres, innholdet skal leveres på de plattformer publikum til enhver tid befinner seg på/benyttet seg av

Utvalget bes vurdere hvordan allmennkringkastingstjenesten skal distribueres og gjøres tilgjengelig.

Innholdskrav

Som et overordnet prinsipp legger departementet til grunn at oppdragets innholdskrav bør utformes på en måte som sikrer redaksjonell frihet og uavhengighet. Samtidig vil det være naturlig at staten stiller noen overordnede krav til hvilket innhold som skal tilbys. Hvor omfattende krav som skal stilles vil kunne avhenge av størrelsen på statens økonomiske bidrag. Når det gjelder det konkrete innholdet i allmennkringkastingsforpliktelsene, kan disse for eksempel omfatte et bredt spekter av allmennkringkastingsinnhold. Alternativt kan oppdraget være mer spesifikt, og omfatte avgrensede innholdstyper.

Departementet ber utvalget å vurdere hvilke innholdskrav som bør inngå i allmennkringkastingsoppdraget.

Mekanismer for å hindre overkompensasjon og kryss-subsidiering

I henhold til regelverket om offentlig støtte må det sikres og kontrolleres at selskapet som utfører tjenesten ikke overkompenseres. Med overkompensasjon menes støtte som overstiger nettokostnadene ved å levere tjenesten. Regelverket om offentlig støtte åpner for at kommersielle allmennkringkastingsforetak kan motta en rimelig fortjeneste i tillegg til kompensasjon for nettokostnadene forbundet med tjenesten. Det må jevnlig kontrolleres at det ikke foreligger overkompensasjon. Det må videre sørges for at støtten ikke benyttes til andre formål enn allmennkringkastingsvirksomheten (kryss-subsidiering). Det må derfor føres separate regnskap mellom allmennkringkastingstjenesten og andre tjenester som utføres av foretaket. Videre må alle kostnader og inntekter knyttet til oppdraget bokføres riktig på grunnlag av konsekvente og objektive prinsipper for kostnadsregnskapsføring.

Utvalget bes også vurdere prinsippet om det skal åpnes for at den kommersielle allmennkringkasteren skal kunne motta en rimelig fortjeneste for utføring av oppdraget (i tillegg til kompensasjon for hele eller deler av nettokostnadene forbundet med allmennkringkastingsoppdraget).

4. MODELL C - TILSKUDDSORDNING FOR PRODUKSJON AV ALLMENNKRINGKASTINGSINNHOOLD

Denne modellen innebærer en tilskuddsordning (prosjekttilskudd) for produksjon av audiovisuelt allmennkringkastingsinnhold (levende bilder med lyd). Formålet med tilskuddsordningen vil være å øke produksjonen av visse typer allmennkringkastingsinnhold for å bidra til økt mediemangfold.

Innholdstyper som omfattes av tilskuddsordningen

Departementet forutsetter at det må spesifiseres hvilke innholdstyper det kan ytes tilskudd til. Allmennkringkastingsbegrepet kan omfatte et bredt spekter av innholdstyper eller være mer spisset mot bestemte innholdstyper.

Departementet ber utvalget vurdere hvilke innholdstyper bør omfattes av en tilskuddsordning for produksjon av allmennkringkastingsinnhold

Distribusjon og tilgjengelighet

Det bør vurderes om det skal være et vilkår for tilskudd at programmet har en garantert distribusjon til en bestemt andel av befolkningen. Det bør også vurderes om det skal være en betingelse for tilskudd at innholdet gjøres tilgjengelig for publikum gratis eller til en rimelig pris.

Departementet ber utvalget om å vurdere om og ev. i hvilket omfang det skal stilles krav til distribusjon og tilgang til innholdet for å kunne motta tilskudd.

Søknadsberettigede aktører

Departementet legger til grunn en tilskuddsordning for allmennkringkastingsinnhold for eksempel kan omfatte TV-kanaler, nettbaserte audiovisuelle tjenester og produksjonsselskaper. Et formål med tilskuddsordningen vil være å skape et konkurrerende tilbud til NRKs innhold. Dette tilsier at NRK bør avskjæres fra å søke om tilskudd.

Utvalget bes om å vurdere hvilke aktører som skal kunne søke om tilskudd.

Tildelingskriterier

Det bør vurderes hvilke kriterier som skal legges til grunn ved tildeling av tilskudd. Slike kriterier kan for eksempel ta utgangspunkt i en kvalitativ vurdering av programmets innhold, potensiale for seeropplutning mv. Videre kan det vurderes om det skal stilles krav om at programmet har en selvfinansiering av en viss størrelse.

Departementet ber om at utvalget vurderer hvilke kriterier som bør legges til grunn ved tildeling av tilskudd.

Forvaltning av tilskuddsordningen

Det bør vurderes hvordan tilskuddsordningen bør forvaltes, herunder om det kan være hensiktsmessig å oppnevne et uavhengig råd eller utvalg bestående av personer med fag og bransjeforståelse som avgir en anbefaling om hvilke programmer som skal motta tilskudd.

Utvalget bes vurdere hvordan tilskuddsordningen bør forvaltes.

5. MODELL D – KOMPENSASJON FOR REDAKSJONELLE KOSTNADER

Denne modellen innebærer en tilskuddsordning hvor staten dekker en andel av nærmere bestemte mediers redaksjonelle kostnader for å produsere norsk innhold. Siden ordningen er knyttet til redaksjonelle kostnader kan den i prinsippet omfatte alle former for redaksjonelt norsk innhold, herunder allmennkringkastingsinnhold.

Forholdet til gjeldende offentlige støtteordninger på mediefeltet

Departementet ber utvalget vurdere om en kompensasjonsordning for redaksjonelle kostnader bør omfatte a) alle redaksjonelle medier med et bestemt innhold, herunder medier som i dag omfattes av støtteordninger på mediefeltet (unntatt NRK), eller b) forbeholdes medier som faller utenfor gjeldende støtteordninger på mediefeltet, for eksempel kommersiell allmennkringkasting.

Krav til mediets innhold

Ordningen kan i prinsippet omfatte alle redigerte medier. Det bør imidlertid vurderes om ordningen skal avgrenses til bestemte medier eller et bestemt redaksjonelt innhold, herunder for eksempel allmennkringkastere eller allmenkringkastingsinnhold.

Det bør også vurderes hvilket redaksjonelt innhold som skal kompenseres.

Utvalget bes om å vurdere hvilke krav som skal stilles mediets redaksjonelle profil/innhold.

Krav til forretningsmodell

Kompensasjonsordningen kan i prinsippet gjøres uavhengig av forretningsmodell og omfatte redaksjonelle kostnader til hhv. betalte og gratis medier. Gratismedier faller for eksempel utenfor de eksisterende støtteordningen på mediefeltet.

Departementet ber om at utvalget vurderer om kompensasjonsordningen skal gjøres uavhengig av mediets forretningsmodell.

Kompensasjonens omfang

Kostnadene med å produsere redaksjonelt innhold kan variere fra medium til medium. Det er som regel mer kostbart å drifte en redaksjon for produksjon av TV-nyheter enn en redaksjon for produksjon av tekstbaserte nyheter. Av denne grunn kan det vurderes om tilskuddsordningen bør ha ulike støttenivå/støttetak for ulike medietyper.

Utvalget bes om å vurdere om det skal være ulike støttenivå/støttetak for ulike medietyper, for eksempel TV, radio og presse.

6. FINANSIERING

Departementet ber utvalget om å vurdere hvordan ev. offentlig støtte til kommersiell allmennkringkasting skal finansieres for modell B, C og D. Departementet viser i denne forbindelse til utvalgets mandat, hvor det fremgår at utvalget skal ta utgangspunkt i uendret ressursbruk på området samlet sett, men at det kan også fremmes forslag om økt eller redusert ressursbruk. Departementet forutsetter at de provenynøytrale vurderingene inkluderer både de direkte støtteordningene på mediefeltet, og inntektene fra kringkastingsavgiften.

7. AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

I brevet skisseres fire modeller. Formålet med dette er å fremme en bredest mulig debatt om ev. offentlig finansiering av kommersiell allmennkringkasting. Vi ber derfor utvalget om å vurdere innretningen av alle modellene, og at denne vurderingen foretas i lys av endringene i mediemarkedet. Utvalget står også fritt til å vurdere andre modeller for offentlig støtte til medier, herunder kommersiell allmennkringkasting. Departementet presiserer at modellene kan utfylle hverandre. Modellene kan som nevnt innledningsvis ikke leses som forslag til mulige modeller fra departementets side.

Departementet ber om at utvalget legger frem en vurdering av modellene innen 17. oktober 2016.

Med hilsen

Nina Økland (e.f.)
ekspedisjonssjef

Øyvind Christensen
avdelingsdirektør