



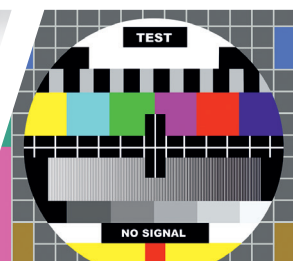
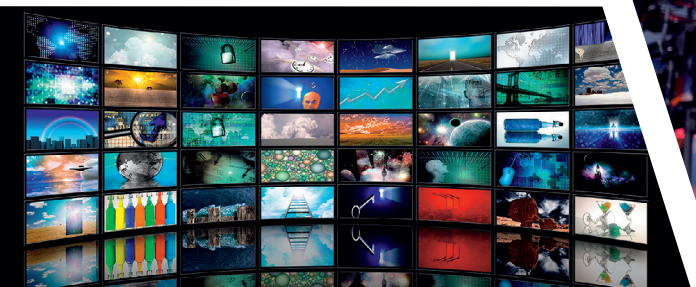
DET KONGELEGE  
KULTURDEPARTEMENT

# Meld. St. 14

(2016–2017)

Melding til Stortinget

## Kommersiell allmennkringkasting



Forsidebilder:

Testbilde tv. Foto: Caimacan/ Scanstockphoto.com

Kamerakvinne. Foto: Børge Sandnes/ Scanstockphoto.com

Gutter i sofa. Foto: Corepics VOF/Scanstockphoto.com

TV-studio. Foto: IxMaster/Shutterstock/NTB Scanpix

Kontrollrom. Foto: antb/Shutterstock/NTB Scanpix

Kontrollrom og mikrofon. Foto: mashurov/Shutterstock/NTB Scanpix

Ankerkvinne i studio. Foto: Eldar Nurkovic/Shutterstock/NTB Scanpix

Kvinne med mobiltelefon. Foto: Eugenio Marongiu/Shutterstock/NTB Scanpix

Mobile enheter. Foto: Scanrail1/Shutterstock/NTB Scanpix

Smart-tv. Foto: Bruce Rolff / Shutterstock / NTB Scanpix

Bildene er satt sammen av Lise Kihle Designstudio AS



# Innhald

<b>1</b>	<b>Bakgrunn og samandrag</b> .....	5	6.3.4	Utvalet si vurdering av prosjekt-tilskot til produksjon av allmennkringkastingsinnhald .....	24
1.1	Bakgrunn .....	5			
1.2	Samandrag .....	6	6.4	Innspelsseminar om Mediemangfaldsutvalet sin rapport .....	24
<b>2</b>	<b>Historikk</b> .....	8	<b>7</b>	<b>Behovet for statlege verkemiddel for å sikre kommersiell allmennkringkasting</b> .....	26
2.1	Innleiing .....	8	7.1	Innleiing .....	26
2.2	Historisk oversikt over kommersiell allmennkringkasting på tv .....	8	7.2	Vil marknaden sikre eit mangfald av kommersielt allmennkringkastingsinnhald? .....	26
<b>3</b>	<b>Mediepolitiske mål for kommersiell allmennkringkasting</b> .....	10	7.2.1	Endringar i kringkastingsmarknaden .....	26
3.1	Overordna mediepolitiske målsetjingar .....	10	7.2.2	Lønnsemda i ulike typar allmennkringkastingsinnhald .....	27
3.1.1	Infrastrukturkravet i Grunnlova ..	10	7.3	Vil marknaden oppretthalde eit reelt alternativ til NRK? .....	28
3.1.2	Overordna mediepolitiske mål for regjeringa .....	10	7.4	Vil marknaden oppretthalde eit riksdekkjande tilbod utanfor Oslo? .....	28
3.2	Kva er kommersiell allmennkringkasting? .....	10	7.5	Departementet si vurdering .....	29
3.3	Mediepolitiske målsetjingar for kommersiell allmennkringkasting.....	11	<b>8</b>	<b>Vurdering av verkemiddel for å sikre kommersiell allmennkringkasting</b> .....	30
<b>4</b>	<b>Kommersiell allmennkringkasting i andre land</b> .....	13	8.1	Innleiing .....	30
4.1	Innleiing .....	13	8.2	Departementet si vurdering av aktuelle støttemodellar .....	30
4.2	Danmark .....	13	8.3	Kompensasjon til ein kommersiell allmennkringkastar .....	32
4.3	Irland .....	14	8.3.1	Innleiing.....	32
4.4	Storbritannia .....	15	8.3.2	Ordninga og samsvaret med reglane om offentleg støtte i EØS-avtalen .....	32
4.5	Sveits .....	16	8.3.3	Tildeling.....	32
4.6	New Zealand .....	17	8.3.4	Krav til innhaldet i programma ....	33
<b>5</b>	<b>Internasjonale rammevilkår</b> .....	19	8.3.5	Distribusjon og tilgjengelegheit ...	34
5.1	EØS-avtalens forbod mot offentleg støtte .....	19	8.3.6	Allmennkringkastaren si lokalisering mv. ....	34
5.2	Føresegner i EØS-avtalen om offentlege innkjøp .....	20	8.3.7	Avtaleperiode .....	35
<b>6</b>	<b>Delutgreiinga til Mediemangfaldsutvalet</b> .....	21	8.3.8	Mekanismar for å hindre overkompensasjon og kryss-subsidiering.....	35
6.1	Innleiing .....	21	8.3.9	Tilsyn .....	36
6.2	Avgrensing av delutgreiinga .....	21	<b>9</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar</b> .....	37
6.3	Vurderinga og tilrådinga til Mediemangfaldsutvalet .....	22			
6.3.1	Lineær tv som verkemiddel .....	22			
6.3.2	Behovet for offentlege tiltak .....	22			
6.3.3	Moglege verkemiddel .....	23			

## Elektronisk vedlegg:

Vurdering av modeller for offentlig kompensasjon til kommersiell allmennkringkasting





DET KONGELEGE  
KULTURDEPARTEMENT

# Meld. St. 14

(2016–2017)

Melding til Stortinget

---

## Kommersiell allmennkringkasting

*Tilråding frå Kulturdepartementet 16. desember 2016,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Solberg)*

### 1 Bakgrunn og samandrag

#### 1.1 Bakgrunn

Styresmaktene har aktivt lagt til rette for kommersiell allmennkringkasting på tv i ei rekkje år. Årsaka er at frekvensressursar for kringkasting har vore eit knapt gode som det har vore knytt vilkår til. Det har også vore eit politisk ønske om å sikre ein konkurrent til NRK. I dag er det ikkje knapt med frekvensar, og talet på tv-kanalar og audiovisuelle bestillingstenester i den norske marknaden har aldri vore høgare. Likevel gjev ikkje dette mangfaldet i seg sjølv nokon garanti for at marknaden vil produsere programkategoriar som er omfatta av allmennkringkastingsomgrepet (til dømes barne- og kulturprogram eller nyheits- og aktualitetsprogram).

Allmennkringkasting vart sist vurdert av Kulturdepartementet i Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst* (allmennkringkastingsmeldinga). I meldinga konkluderte departementet med at det er verd å vidareføre kommersiell allmennkringkasting som mediepolitisk tiltak, og at det skulle kunngjerast ein avtale med formidlingsplikt som motyting. Departementet peika på offentleg støtte som eit mogleg tiltak for å sikre

kommersiell allmennkringkasting, men gjorde inga nærare vurdering av spørsmålet. Grunnen til dette var at Mediemangfaldsutvalet fekk som mandat å både vurdere staten sine mål for mediemangfaldet og dei økonomiske verkemidla for det. Mediemangfaldsutvalet vart nedsett hausten 2015, og skal levere si innstilling 1. mars 2017.

Under behandlinga av allmennkringkastingsmeldinga gjorde Stortinget eit oppmodingsvedtak romertal VI, der regjeringa blir bedt om å «ta initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med hovedkontor og nyhetsredaksjon i Bergen innen utgangen av 2016.» Vidare bad komiteen i Innst. 178 S (2015–2016) til allmennkringkastingsmeldinga regjeringa om å greie ut ein modell der delar av meirkostnadane som følgjer av pliktene til ein kommersiell allmennkringkastar, blir kompenserte.

Den noverande avtalen til TV 2 som formidlingspliktig kommersiell allmennkringkastar går ut 31. desember 2016. Ein ny avtale vart kunngjort våren 2016, der krava var avgrensa til daglege nyheitssendingar og at hovudkontoret skulle ligge i Bergen. Formidlingsplikt blei vidareført som motyting i kunngjeringa. Departementet fekk ingen søknadar.

Som oppfølging av oppmodningsvedtaket i Stortinget vurderer departementet i denne meldinga om det er behov for statlege verkemiddel for å sikre offentleg allmennkringkasting, og kva for tiltak som eventuelt eignar seg for å sikre dette. I Meld. St. 8 (2010–2011) *Digitalisering av radiomediet* la Kulturdepartementet til grunn at det ikkje vil vere grunnlag for å stille krav om konsesjonsplikter etter at FM-nettet blir sløkt. Avgjerda vart grunngeve med at det riksdekkande DAB-nettet ville ha kapasitet tilnærma lik etterspurnaden, og at det derfor ikkje lenger vil vere grunnlag for å stille krav om konsesjonsplikter for riksdekkande radiokrinkingasting. Dette inneber at kommersiell allmennkrinkingasting på radio vil bli avvikla når FM-nettet blir sløkt i 2017. Departementet viser også til at Mediemangfaldsutvalet har fått i oppgåve å greie ut modellar som kan finansiere andre statlege bidrag til eit vitalt demokrati og ein mangfaldig medieoffentlegheit, mellom anna allmennkrinkingastingsoppdrag på radio. Kommersiell allmennkrinkingasting på radio vil av den grunn vurderast i lys av Mediemangfoldutvalet sin NOU. Departementet si vurdering nedanfor er derfor avgrensa til å gå gjennom ulike tiltak som kan sikre *audiovisuelt* allmennkrinkingastingsinnhald.

## 1.2 Samandrag

*Kapittel 2* inneheld ein kort gjennomgang av allmennkrinkingasting som mediepolitisk verkemiddel og ei historisk oversikt over kommersiell allmennkrinkingasting på tv. Gjennomgangen viser m.l.a. at det har blitt bruka ulike verkemiddel for å sikre kommersiell allmennkrinkingasting på tv sidan byrjinga av 90-talet.

I *kapittel 3* vurderer departementet kva dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkrinkingasting bør vere. Departementet konkluderer med at dei mediepolitiske måla bør vere a) å halde oppe mediemangfaldet, b) å sikre ein reell konkurrent til NRK og c) sikre riksdekkande nyheitssendingar som blir produserte og sende utanfor Oslo.

*Kapittel 4* inneheld ei oversikt over kommersiell allmennkrinkingasting i andre land, med hovudvekt på offentleg støtte til kommersiell allmennkrinkingasting i andre land. Oversikta viser at det finst døme på at kommersielle allmennkrinkingastarar og produksjonsselskap kan få økonomisk støtte til å produsere innhald som har allmennkrinkingastingskarakter.

*Kapittel 5* gjev ei oversikt over relevante internasjonale rettslege rammevilkår, særleg reglane i

EØS-avtalen om offentleg støtte og reglane om offentlege innkjøp i EØS-avtalen.

*Kapittel 6* inneheld eit samandrag av delutgreininga til Mediemangfaldsutvalet, «Vurdering av modell for offentlig kompensasjon til kommersiell allmennkrinkingasting». Utvalet konkluderer her med at det er usikkert om marknaden vil kunne finansiere kommersiell allmennkrinkingasting med hovudsete utanfor Oslo. Utvalet tilrår ikkje ein bestemt modell, men peikar på at ein modell som inneber kompensasjon til ein kommersiell allmennkrinkingastar vil vere betre eigna enn eit prosjekttilskot til produksjon av allmennkrinkingastingsinnhald.

I *kapittel 7* vurderer departementet behovet for verkemiddel som sikrar dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkrinkingasting. Det er vurdert om det, utan statlege verkemiddel, er sannsynleg at det i marknaden kan vekse fram eit tilbod som oppfyller måla for kommersiell allmennkrinkingasting, eller om det er nødvendig med statlege verkemiddel for å sikre dette. Departementet konkluderer med at det er usikkert om dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkrinkingasting kan bli oppfylt av marknaden aleine. På denne bakgrunnen meiner departementet at det er behov for mellombelse verkemiddel, for å sikre at dei målsetjingane som regjeringa har for kommersiell allmennkrinkingasting, blir tekne vare på på kort sikt.

I *kapittel 8* vurderer departementet kva for verkemiddel som eignar seg til å sikre kommersiell allmennkrinkingasting. Departementet meiner at offentleg kompensasjon må til for å sikre dei mediepolitiske måla med kommersiell allmennkrinkingasting. Departementet legg til grunn at berre ein aktør bør få kompensasjon for meirkostnadane som følgjer av å ha eit kommersielt allmennkrinkingastingsoppdrag. Kompensasjonsordninga vil bli innretta i tråd med gruppeunntaket for tenester av allmenn økonomisk verdi i EØS-regelverket. Kompensasjonen kan derfor ikkje overstige nettokostnadane med oppdraget, inkludert ei rimeleg fortjeneste. Oppdraget vil bli tildelt etter ein skjønnheitskonkurranse som er open for alle interessentar. Hovudkontoret og den sentrale nyheitsredaksjonen til allmennkrinkingastaren må plasserast utanfor Oslo. Allmennkrinkingastingsinnhaldet skal bli levert i form av levande billete, bli publisert både lineært og ikkje-lineært. Innhaldspliktene i kunngjeringa blir utforma i tråd med kunngjeringa som ligg til grunn for den noverande avtalen som staten har med kommersiell tv-allmennkrinkingastar. Avtalen skal vare i fem år. Medietilsynet vil årleg kontrollere at det ikkje

skjer kryss-subsidiering eller overkompensasjon, og ha tilsyn med at allmennkringkastaren oppfylder pliktene i allmennkringkastingsoppdraget. Den kommersielle allmennkringkastaren skal i samband med kontrollen, legge fram ein ekstern

revisorrapport som dokumenterer at det ikkje skjer overkompensasjon eller kryss-subsidiering.

*Kapittel 9* gjer greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane av tiltaka i meldinga.



## 2 Historikk

### 2.1 Innleiing

Allmennkringkasting er den norske omsetjinga av det engelske omgrepet *public service broadcasting*. Omgrepet vart utvikla i Storbritannia på 1920-talet, då den første allmennkringkastaren, The British Broadcasting Cooperation (BBC) vart etablert. Kjernen i oppdraget til BBC var å informere, å opplyse og å underhalde. Dei same hovudoppgåvene har lege til grunn for allmennkringkasting i Noreg.

Samfunnsrolla til allmennkringkastinga er tufta på demokratiske samfunnsideal. Det som står sentralt, er folkeopplysning og kultur- og informasjonsformidling som tilfredsstillar behova borgarane har for kunnskap og refleksjon om samfunnet. Historisk har også nasjonsbygging og samanbinding av nasjonen vore viktig, noko som kjem til uttrykk i krav til å formidle innhald tilpassa ulike grupper i samfunnet og program som styrker den nasjonale identiteten. Allmennkringkasting representerer tradisjonelt eit viktig mediepolitisk verktøy for å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle målsetjingar.

### 2.2 Historisk oversikt over kommersiell allmennkringkasting på tv

I 1990 vedtok Stortinget at det skulle kunngjerast ein riksdekkande reklamefinansiert tv-kanal ved sida av den offentlege allmennkringkastaren, NRK. TV 2 fekk i 1991 konsesjon som allmennkringkastar og rett til å sende via bakkesendarar og satellitt. Sendingane starta i september 1992. TV 2 fekk i 2004 fornya allmennkringkastingskonsesjonen fram til 2010 i det riksdekkande bakkenettet for tv.

I 2009 vart det digitale bakkenettet for tv rulla ut. Norges televisjon AS (NTV), som er eigd av NRK, TV 2 og Telenor, fekk konsesjon for drift av det digitale bakkenettet for fjernsyn. Med overgangen frå analog til digital distribusjon har talet på kanalar og konkurransen i den riksdekkande kringkastingsmarknaden auka.

Statens avtale med ein formidlingspliktig kommersiell allmennkringkastar har vore eit sentralt

verkemiddel for å sikre allmennkringkastingsinnhald på kommersiell tv. Ei ny avtale vart inngått med TV 2 i 2010 etter ei open utlysing som berre TV 2 søkte på. Avtalen føreset at hovudkontoret og den sentrale nyheitsredaksjonen til TV 2 er i Bergen. TV 2 har også plikt til å sende visse typar allmennkringkastingsinnhald og betale 10 mill. kroner per år til Norsk filminstitutt sine tilskot til audiovisuelle produksjonar. Motytinga frå staten har vore å gje TV 2 hovudkanalen formidlingsplikt i kabelnett. Avtalen vart forlenga med eitt år til i februar 2015, og gjeld fram til 31. desember 2016.

I allmennkringkastingsmeldinga drøfta departementet verdien av kommersiell allmennkringkasting. Departementet vurderte det slik at kommersiell allmennkringkasting har verdi som eit supplement til NRK sitt tilbod, og at kommersiell allmennkringkasting har bidrege til å bygge opp eit robust miljø for kringkastingsverksemd utanfor Oslo. Derfor konkluderte departementet med at det er verd å halde oppe kommersiell allmennkringkasting i Noreg. Det vart varsla at ein ny avtale om status som formidlingspliktig allmennkringkastar skulle lysast ut.

Departementet konkluderte med at krav om eigenproduserte nyheiter og lokalisering i Bergen burde førast vidare i den nye avtalen. Stortinget slutta seg til dette: «Komiteen [...] ber regjeringen om å utlyse en midlertidig avtale. Avtalen skal inneholde krav om hovedkontor i Bergen og daglige nyhetssendinger»<sup>1</sup>.

Ein ny avtale om status som formidlingspliktig allmennkringkaster vart utlyst 4. mai 2016, for perioden 1. januar 2017–31. desember 2019. I avtalen vart mange innhaldsplikter fjerna. Den nye avtalen stilte berre krav om at programprofilen til kanalen skulle bestå av eigne nyheitsproduksjonar med base i den sentrale nyheitsredaksjonen og daglege nyheitssendingar. I tillegg vart det stilt krav om at hovudkontoret og den sentrale nyheitsredaksjonen til kanalen skulle ligge i Bergen. Statens motyting var formidlingsplikt i kabelnett, noko som innebar at kringkasta-

<sup>1</sup> Innst. 178 S (2015–2016)

ren som inngjekk avtalen ville vere sikra distribusjon i kabelnett i Noreg på marknadsvilkår.

Søknadsfristen gjekk ut 4. august 2016, og departementet mottok ingen søknader. TV 2 sende eit brev til departementet, der dei grunn gav valet om å ikkje søke om ein ny avtale. I brevet slår TV 2 fast at det er store kostnader med å opp-

fylle pliktene i avtalen, og at avtalen ikkje inneheld motytingar av økonomisk verdi for TV 2.

TV 2 skreiv vidare at fordi dei tradisjonelle motytingane ikkje lenger har verdi, må meirkostnadane som kjem med allmennkringkastingsoppdraget bli kompensert økonomisk.

## 3 Mediepolitiske mål for kommersiell allmennkringkasting

### 3.1 Overordna mediepolitiske målsetjingar

#### 3.1.1 Infrastrukturkravet i Grunnlova

I Grunnlova § 100 sjette ledd heiter det:

*«Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte.»*

Dette blir gjerne omtala som infrastrukturkravet og inneber m.a. at staten ikkje berre skal avstå frå inngrep i ytringsfridomen, men også legge til rette for ytringsvilkåra til borgarane. Dette inneber at det må leggest til rette for kanalar og institusjonar som kan bidra til ei open og opplyst offentleg samtale – eit offentleg rom. Å syte for eit mangfald av uavhengige og frie medium er ein grunnleggande føresetnad for eit velfungerande demokrati og for utviklinga av eit levande folkestyre. Kjernen i infrastrukturansvaret er ansvaret styresmaktene har for å lage treffe tiltak dersom dei tre prosessane som grunnleggjer ytringsfridomen (sanningssøking, demokrati og fri meiningsdanning for individet) ikkje fungerer etter føresetnadane. Korleis staten legg til rett for dette, og kva for tiltak som må setjast i verk, må vurderast kontinuerleg i lys av endringane i mediemarknaden. I førearbeida<sup>1</sup> til Grunnlova § 100 heiter det at:

*«[...]på medieområdet innebærer myndighetenes infrastrukturansvar en politisk forpliktelse til å holde slike utviklingstrekk under kontinuerlig oppsikt og til å treffe egnede tiltak dersom utviklingen skulle true mediernes rolle i ytringsfrihetens infrastruktur.»*

#### 3.1.2 Overordna mediepolitiske mål for regjeringa

Den politiske plattformen til regjeringa, Sundvolden-erklæringa av 16. oktober 2013, løftar fram dei viktigaste utfordringane i mediemarkna-

den, og trekker samstundes opp hovudlinjene i regjeringa sin mediepolitikk:

*«Digitalisering fører til en ny hverdag i mediebransjen. Premissene for publikums deltakelse, produktenes utforming og redaksjonenes arbeidsform endres hurtig. Regjeringen vil legge til rette for god nyhetsproduksjon og en bredt anlagt offentlig samtale i fremtidens digitale mediesamfunn. Mediepolitikken må derfor stimulere til nyskaping og innovasjon, samtidig som den frie pressens tradisjoner og grunnverdier ivaretas.»*

Sundvolden-erklæringa uttrykker samtidig at regjeringa vil:

- «Modernisere det mediepolitiske virkemiddelapparatet gjennom økt likebehandling av mediene, uavhengig av teknologisk plattform. Over tid skal pressestøtten omlegges og nivået reduseres.
- Legge frem en stortingsmelding om NRK-lisens og alternative betalingsordninger.
- Øke andelen eksterne produksjoner i NRK.
- Begrense NRKs mulighet til å bruke sin robuste økonomi til å svekke frie institusjoners aktivitetsgrunnlag.»

### 3.2 Kva er kommersiell allmennkringkasting?

Allmennkringkasting er eit av statens sentrale verkemiddel for å nå måla om ytringsfridom og mangfald i media, og skal syte for viktige demokratiske, sosiale og kulturelle funksjonar i samfunnet. Som vist over har innretninga av allmennkringkastinga i Noreg sidan tidleg på nittitalet vore todelt, med den offentleg eigde og lisensfinansierte allmennkringkastaren NRK på den eine sida og kommersielt finansierte radio- og tv-aktørar med allmennkringkastingsplikter på den andre. Kommersiell allmennkringkasting har vore knytt til at ein riksdekkande lineær radio- eller tv-kanal skal levere allmennkringkastingsinnhald og

<sup>1</sup> St. meld. nr. 26 (2003–2004)

har under skiftande regjeringar vore rekna som eit viktig verkemiddel for å sikre dei overordna mediepolitiske målsetjingane. For å kunne syte for dei funksjonane allmennkringkastinga skal fylle til støtte for demokratiet og det sosiale og kulturelle fellesskapet, er det viktig at allmennkringkastingsinnhaldet når fram til sjåarane og har høg oppslutnad. Det har derfor blitt lagt til rette for at allmennkringkastaren skal tilby varierte program med tematisk og sjangermessig breidde. Vidare har det vore viktig at sendingane skal kunne vere tilgjengelege for heile befolkninga.

Prinsippa for offentleg finansiert allmennkringkasting og kommersiell allmennkringkasting har mange fellestrekk. Allmennkringkasting er av stor verdi for å sikre eit mangfaldig innhaldstilbod av god kvalitet. Allmennkringkasting bidreg til at det finst ein felles kommunikasjonsarena mellom folk og bidreg til å skape gjensidig respekt og forståing i samfunnet. Europarådet har i mange år fokusert på allmennkringkasting som fenomen. I januar 2007 vedtok Europarådet ein rekommandasjon om oppdraget som allmennkringkastarane har i informasjonssamfunnet.<sup>2</sup> Her vart hovudelementa i allmennkringkastingsoppdraget karakteriserte slik:

- eit universelt tilgjengeleg referansepunkt for alle deltakarar i offentlegheita
- ei kjelde til sosial integrasjon og fellesskap for alle enkeltindivid, grupper og samfunn
- ei kjelde til upartisk og uavhengig informasjon og kommentarar
- ei kjelde til innovativt og variert medieinnhald som held høg kvalitet og etisk standard
- eit forum for ei mangfaldig offentleg samtale og eit middel som fremjar demokratisk deltaking
- ein aktiv bidragsytar til audiovisuell kreativitet og produksjon
- ein bidragsytar til at den mangfaldige nasjonale og europeiske kulturarven blir kjend og respektert

Sjølv om offentleg finansiert allmennkringkasting og kommersiell allmennkringkasting har mange fellestrekk, går det eit skilje ved at kommersiell allmennkringkasting er marknadsfinansierte. Alle reie i utgreiinga om etablering av ein ny permanent riksdekkande fjernsynskanal på midten av åttitalet blei det lagt vekt på at det må vere ein

rimeleg balanse mellom dei omsyna som frå samfunnet si side kjem til uttrykk i form av programplikter og dei økonomiske ytingane kringkastaren får tilbake.<sup>3</sup> NRK er i all hovudsak finansierte med offentlege middel og står i ei særstilling samanlikna med dei kommersielle allmennkringkastarane, som må hente sine inntekter frå marknaden. Derfor har det ikkje blitt stilt like omfattande krav til dei kommersielle allmennkringkastarane som til NRK. Innhaldet som har vore formidla av kommersielle allmennkringkastarar har av desse grunnane vore meir kommersielt orientert.

Departementet meiner at dei grunnleggande prinsippa for kommersiell allmennkringkasting framleis er gyldige. Det er likevel naudsynt å utdjupe definisjonen og presisere kva rolle kommersiell allmennkringkasting skal ha, sett i lys av dagens mediesituasjon.

Sjåarvanane er i endring. Blant dei eldre sjåarane er lineær-tv framleis ei viktig medieplattform, medan yngre sjåarar brukar stadig mindre tid på lineær-tv og meir tid på ikkje-lineære plattformer. For at kommersielt allmennkringkastarinnhald skal nå heile folket, bør programma bli formidla på dei medieplattformene som sjåarane brukar. Dette talar for at prinsippa for kommersiell allmennkringkasting bør romme innhald som blir formidla på både lineære og ikkje-lineære plattformer i framtida.

### 3.3 Mediepolitiske målsetjingar for kommersiell allmennkringkasting

Dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkringkasting bør vere forankra i infrastrukturkravet i Grunnlova § 100 og målsetjingane regjeringa har for mediepolitikken.

Eitt sentralt formål med å sikre kommersiell allmennkringkasting er å halde oppe eit mediemangfald. Dette er nødvendig for at samfunnet skal ha tilgang på truverdig informasjon som tek vare på behova til ulike grupper i samfunnet. Norskprodusert innhald som reflekterer norsk språk, kultur, identitet og norske samfunnstilhøve er viktig i denne samanhengen. Mediemangfaldet er også ein avgjerande føresetnad for yringsfriheit og eit levande og sunt demokrati.

Vidare bør det vere eit mål at kommersiell allmennkringkasting gjev NRK reell konkurranse om produksjon og formidling av allmennkringkastingsinnhald. Det vil vere eit tap for mediemang-

<sup>2</sup> Recommendation Rec (2007) 3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society.

<sup>3</sup> NOU 1985: 11 TV 2 – Om etablering av en ny permanent riksdekkende fjernsynskanal

faldet dersom NRK skulle bli åleine om å tilby allmennkringkastingsinnhald på tv. Dersom NRK var åleine om å tilby visse programkategoriar og å forhalde seg til smale publikumsgrupper, ville selskapet i nokon grad miste eit insentiv til å prioritere kvalitet og mangfald. Fordi mediemarknaden i stor grad er prega av auka konkurranse frå internasjonale aktørar, meiner departementet at det er særst viktig at publikum får eit reelt riksdekkande alternativ til NRK sitt tilbod. I denne samanhangen er eit breitt tilbod av nyheiter frå ulike samfunnsområde viktig.

Vidare meiner departementet at det framleis vil vere viktig for mediemangfaldet at det blir produsert og send riksdekkande nyheitssendingar frå andre stader enn det sentrale Austlandet. Dei fleste riksdekkande medium i Noreg er etablerte i Oslo-regionen. Dette kan i nokon grad prege dekninga av saker frå andre delar av landet. Å ha eit kommersielt allmennkringkastingstilbod som er

produsert utanfor Oslo kan bidra til fleire perspektiv i til dømes dekninga av nyheiter, og fungere som eit alternativ til Oslo-dominansen i riksdekkande medium.

**Boks 3.1 Departementet sine  
konklusjonar om mediepolitiske  
målsetjingar for kommersiell  
allmennkringkasting**

Målsetjingane for kommersiell allmennkringkasting skal vere å:

- halde oppe mediemangfaldet
- sikre ein reell konkurrent til NRK
- sikre riksdekkande nyheitssendingar som blir produserte og sende utanfor Oslo

## 4 Kommersiell allmennkringkasting i andre land

### 4.1 Innleiing

---

Dei fleste europeiske landa har etablert ein allmennkringkastingsmodell. Det er ei rekke felles-trekk når det gjelder forventningane til kva rolla til ein allmennkringkastar er og kjerneoppgåvene som ligg i samfunnsoppdraget, men det er relativt store skilnadar i praksis med omsyn til allmennkringkastaranes storleik, organisering og dei historiske forholda allmennkringkastarane har vakse fram under. Dei fleste allmennkringkastarane i Europa er eigd av det offentlege, men det finst, eksempel på privateigde kringkastarar med allmennkringkastingsplikter.

Det finst fleire ulike modellar for offentleg finansiering av allmennkringkastarar som involverer ulike finansieringskjelder.

Den offentlege finansieringa av allmennkringkasting er grunngeve med at aktørar med dette oppdraget bidreg til å sikre mediemangfald, og utfører oppgåver som oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov som er viktige for samfunnet. At dette samfunnsoppdraget fell inn under omgrepet «tenester av allmenn økonomisk verdi» er grunnlaget for at offentleg støtte til allmennkringkasting ikkje kjem under forbodet mot statsstøtte som følgjer av konkurransereglane i EU- og EØS-samarbeidet. Det finst fleire ulike modellar for offentleg finansiering av allmennkringkastarar. Dei involverer ulike finansieringskjelder, som t.d. lisensavgift og statlege løyvingar. Den offentlege støtta tilkjem som regel offentleg eigde verksemdar, som har fått eksklusive rettar til å utføre eit allmennkringkastingsoppdrag. I tillegg har dei fleste europeiske landa tilskotsordningar for finansiering av audiovisuelle produksjonar. I enkelte av desse landa er det også etablert ordningar der privateigde kommersielle kringkastarar og produksjonsselskap kan få økonomisk støtte til å produsere innhald som har allmennkringkastingskarakter, som til dømes til produksjon av smalar innhaldstilbod som marknaden tilbyr lite av. Slike ordningar representerer offentleg støtte som må notifiserast og godkjennast av høvesvis EU-kommisjonen eller ESA (sjå kapittel 5). Kartlegginga departementet har gjennomført, viser at denne

offentlege støtta ofte er organisert i ulike former for tilskotsordningar, der ulike aktørar kan søke om middel til å produsere prioritert allmennkringkastingsinnhald. Departementet har berre funnet eitt eksempel på at offentleg støtte blir gitt i form av overføring av middel til privateigde kringkastarar med allmennkringkastingsplikter, og det er til lokale/regionale kringkastarar i Sveits. Kartlegginga tek i hovudsak for seg relevante døme frå Europa. Likevel finn vi eit døme på ei ordning der allmennkringkastingsinnhald i hovudsak blir finansiert gjennom tilskotsordningar utanfor Europa. På New Zealand konkurrerer fleire aktørar om dei offentlege midla.

### 4.2 Danmark

---

Det er elleve ulike institusjonar som blir kalla allmennkringkastarar i Danmark: Danmarks Radio (DR), TV 2 Danmark, dei åtte regionale TV 2-verksemdene og Radio 24syv. DR og dei åtte regionale TV 2-verksemdene er organisert som høvesvis sjølvstendig offentleg institusjon og sjølvigde institusjonar underlagd Kulturministeriet. Den kommersielle allmennkringkastaren, TV 2 Danmark (TV 2) er organisert som eit aksjeselskap og heileigd av staten.

Danmark har organisert den offentlege finansieringa av allmennkringkasting med ein apparatnøytral medielisens som må betalast av husstandar med lisenspliktige apparat. Rammene for finansieringa og fordelinga av lisensmidla blir fastsette i fireårige medieavtalar mellom dei politiske partia i Folketinget. Danmarks Radio (DR) og dei åtte regionale TV 2-verksemdene blir finansierte av lisens. DR mottek den største delen av lisensmidla.<sup>1</sup> I tillegg blir delar av lisensinntektene sette av til andre medie- og filmrelaterte formål. TV 2 mottek ikkje offentleg støtte til drift eller for å oppfylle allmennkringkastingspliktene<sup>2</sup>, men samarbeider med dei åtte lisensfinansierte regionale TV 2-verksemdene, som sender i regionale vindauge

---

<sup>1</sup> DR fikk 83,5 prosent av lisensmidla i 2015, eksklusiv meirverdiavgift.

på TV 2 sin hovudkanal. Dei regionale TV 2-verksemdene er i all hovudsak finansierte gjennom lisensen, og TV 2 får inntekter frå reklame i dei regionale sendingane.

For å auke konkurransen om å levere allmennkringkastingsinnhald er det gjennom medieavtalen også oppretta eit fond for støtte til danske allmennkringkastingsproduksjonar (*Public Service-Puljen*). Fondet vart første gong etablert som eit ledd i medieavtalen for 2007 til 2010, og har etter dette blitt vidareført i seinare avtalar. I avtaleperioden frå 2012 til 2014 vart det sett av 30 millionar danske kroner i året til fondet, og i perioden 2015 til 2018 skal det kvart år setjast av 35 millionar danske kroner frå medielisensen, i tillegg til at lisensmidla på til saman 30 millionar danske kroner som har blitt til overs frå 2013 og 2014, skal leggst til fondet. I tillegg er det gjeve eit einongsbeløp på 17 millionar danske kroner til regionale produksjonar. Dette inneber at fondet har ei løyvingssamme på til saman 46,75 millionar danske kroner årleg fram til og med 2018.

Formålet med fondet er å sikre produksjon og utbreiing av tv-program som i innhald, form og uttrykk representerer «originalitet, betydning og kvalitet», og auke mogleghetene for at det danske folket skal få sjå allmennkringkastingsinnhald også på kommersielle kanalar.<sup>3</sup> I retningslinjene for tildeling av støtte går det fram at «[d]e støttede programmer skal i et væsentlig omfang leve op til et eller flere af de fastsatte public service målsætninger for ordningen». Med fondet er det altså innført ei støtteordning for offentleg finansiering av program, i tillegg til den etablerte støtta til allmennkringkastingsinstitusjonar. Ordninga er notisert og godkjend av EU-kommisjonen.

Det er ei rekke vilkår for tildeling av fondsmidla. Søknader må kome frå tv-kanalar, men eit tv-program som får støtte skal produserast av eit uavhengig produksjonsselskap.<sup>4</sup> For å ha rett til støtte må tv-kanalen vende seg til Danmark og nå minst 50 prosent av dei danske husstandane. Kor-

kje DR, dei regionale TV 2-verksemdene, eller ikkje-kommersielle lokale tv-kanalar kan få støtte. Det blir gjeve støtte til utvikling og produksjon av dansk tv-drama og tv-dokumentarar, i tillegg til program i alle sjangrar for barn og unge. Midla er i utgangspunktet fordelt med 70 prosent til tv-drama og 30 prosent til tv-dokumentarar, og minst 25 prosent av dei samla midla skal gå til program for barn og unge. Produksjonsstøtta kan normalt ikkje utgjere meir enn 50 prosent av dei samla produksjonskostnadane. Program som får støtte kan ikkje bli avbrotne av reklame eller innehalde produktplassering. I den siste avtalen vart det opna for at bestillingstenester som er retta mot det danske publikummet kan få støtte. Føresetnaden er at tv-programmet deretter blir send på ein «flow-kanal» (lineær tv-kanal) på same vilkår.

Fondet blir forvalta av Det Danske Filminstitut, og det er ei eiga styringsgruppe for fondet som avgjer kva søknader som får støtte. Filminstituttet evaluerer også ordninga før kvar nye avtaleperiode. I evalueringa av fondsperioden 2011 til 2013 går det fram at tv-stasjonane opplever at dei programma som får støtte, betyr ei stor økonomisk, innhaldsmessig og kvalitativ satsing på danskspråkleg produksjon. Dei blir sedde på som «fyrårn» på dei enkelte stasjonane.<sup>5</sup> Filminstituttet si vurdering er at fondet har tent formålet sitt. Den utbetalte støtta bidrog i denne perioden til ein samla produksjon av allmennkringkastingsinnhald hjå dei uavhengige produksjonsselskapa på 315,9 millionar kroner. Støttemidla utgjorde 30 prosent. Evalueringa konkluderer med at dette indikerer at ordninga langt frå fullfinansierer nye allmennkringkastingstilbod til det danske folket, men at ho først og fremst stimulerer nye satsingar. Samtidig blir det understreka kor viktig ei støtteordning er for at dei private tv-stasjonane skal kunne levere danskprodusert innhald som til no berre har vore produsert av DR.

### 4.3 Irland

Irland har to allmennkringkastarar, RTÉ – Raidió Teilifís Éireann og TG4 – Teilifís na Gaeilge. TV3 er ein kommersiell «free-to-air» kanal med allmennkringkastingsplikter som ikkje får statsstøtte. Irland organiserer den offentlige finansieringa av allmennkringkastinga med ei apparatbasert lisensavgift på fjernsynsmottakarar, som husstandar og bedrifter betalar. Inntektene frå

<sup>2</sup> TV 2 Danmark vart i perioden 1995 til 2002 også delfinansiert av lisensinntekter, men denne statsstøtta vart etter klage frå Viasat og SBS kjend ulovleg av EU-Kommisjonen i 2004. TV 2 vart pålagd å tilbakebetale fleire hundre millionar danske kroner i ulovleg utbetalt statsstøtte. Kommisjonens vedtak vart likevel oppheva av EU-domstolen i 2008, men ulike søksmål og klager på den opphavelge statsstøttesaka gjer at situasjonen ennå ikkje er avklart.

<sup>3</sup> Kriteria for støtte til program går fram av kunngjeringa av Public Service Puljen, [http://www.dfi.dk/Branche\\_og\\_stoette/Stoette/Public-Service-Puljen.aspx](http://www.dfi.dk/Branche_og_stoette/Stoette/Public-Service-Puljen.aspx)

<sup>4</sup> Det vil seie eit selskap som ikkje er kontrollert av eit tv-selskap eller VOD-teneste, verken ved eigarskap eller anna forretningstilknytning.

<sup>5</sup> Evaluering av Public Service Puljen, [http://www.dfi.dk/Branche\\_og\\_stoette/Stoette/Public-Service-Puljen.aspx](http://www.dfi.dk/Branche_og_stoette/Stoette/Public-Service-Puljen.aspx)

lisensavgifta går i hovudsak til RTÉ og TG4, men sju prosent av dei samla lisensinntektene går til tilskotsordninga «Sound and Vision».

Formålet med tilskotsordninga «Sound & Vision» er å styrke mangfaldet i programtilbodet og støtte produksjonen av nye kvalitetsprogram om irsk kultur, arv og erfaring. Kvalitetsprogramma skal gje folket kompetanse og kunnskap. Program om klimautfordringar og historie, eller program som aukar kjennskapen til og forståing av globale problem, kan få støtte. Det er eit mål med ordninga å gjere denne typen program meir tilgjengelege for det irske folket, at mangfaldet i den irske arven og kulturen blir representert i programtilbodet og at delar av den irske arven og munnlege tradisjonar som er i ferd med å gå tapt, blir spela inn og dokumentert. I kunngjeringa av ordninga er det presisert at omgrepa irsk kultur, arv og erfaring har ei vid tolking, og omfattar også moderne og samtidige uttrykk. Program som får støtte, må vere anten på irsk, engelsk, tospråkleg (irsk og engelsk) eller fleirspråkleg (irsk og to eller fleire språk). For tospråklege eller fleirspråklege program er det eit krav at minst 30 prosent av det språklege innhaldet er på det irske språket. Program både på nasjonalt og lokalt nivå kan få støtte. Ei rekke format og sjangrar er omfatta av ordninga. Søkarane sjølve må kategorisere prosjektet det er søkt om i format og sjanger. Dokumentar, utdanning, animasjon, drama og underhaldning er format som er omfatta av støtteordninga. Barneprogram, kunst- og kulturprogram og program om samfunn, historie, arv, natur, vitenskap, miljø, vaksenopplæring og mediekompetanse er sjangrar som er omfatta. Nyheits- og aktualitetsprogram får ikkje støtte.

Uavhengige produsentar og kringkastarar under irsk eller europeisk jurisdiksjon kan søke om midlar frå tilskotsordninga. Ein føresetnad er at søkaren har tilsegn om at produksjonen vil bli send innanfor sentral sendetid på ein kanal hos ein kvalifisert kringkastar. For radio gjeld dette ein kringkastar som har konsesjon frå det irske kringkastingstilsynet, Broadcasting Authority of Ireland (BAI) eller ein av allmennkringkastaren RTÉs kanalar. For tv-program gjeld dette «free-to-air»-kanalar som har tilnærma full nasjonal dekning, eller ein eigna distributør som tilbyr kringkastingstenester til allmenta<sup>6</sup>, eller eit felles sendarnett (MMD-system) for å formidle kringkastingssystem på lokalt nivå.<sup>7</sup> Desse føresetnadane bidreg til å sikre at produksjonar som får støtte,

blir gjort mest mogeleg tilgjengelege for folket på attraktive sendetidspunkt. Produksjonar som får støtte, skal òg vere gratis tilgjengelege og sendast på kanalar eller plattformer med stor dekning. Alle tv-program som får støtte, må i tillegg tekstast for høyrsllehemma.

Vilkåra for tilskotsordninga er nedfelde i den irske kringkastingslova (Broadcasting Act 2009). Tilskotsordninga er administrert av BAI, som utlyser tildelingsrundar med søknadsfristar og vilkår for tildelinga av støtte.<sup>8</sup> Det har til no vore gjennomført tre hovudrundar. Den hittil siste hovudrunden, Sound & Vision 3, vart kunngjort 3. februar 2015 med 24 millionar euro i potten, og vil bli utlyst i fem tildelingsrundar over to år.

#### 4.4 Storbritannia

På nasjonalt nivå har Storbritannia fire allmennkringkastarar, BBC og tre kommersielle allmennkringkastarar: ITV, Channel 4 og Channel 5. ITV og Channel 5 er privateigde, medan Channel 4 er offentleg eigd. På regionalt nivå er det, i tillegg til S4C, to kommersielle allmennkringkastarar: STV og UTV.

Allmennkringkastingsverksemda skal sikre eit allment tilgjengeleg og breitt innhaldstilbod av høg kvalitet, som tek vare på så mange ulike publikumsgrupper som mogleg, og at tilbodet som blir formidla har ein verdi for samfunnet framfor eit reint kommersielt føremål. Kommersiell allmennkringkasting er regulert i The Communications Act 2003, og heimlar mellom anna vilkår for allmennkringkastaroppdraga, tilsyn og sanksjonar knytt til oppfyllinga av pliktane og myndigheit til å endre vilkåra. Dei kommersielle allmennkringkastarane har fått lempa på sine plikter dei seinare åra som følgje av digitaliseringa og endringar i marknaden.

I Storbritannia er den offentlege finansieringa av allmennkringkasting organisert i ei apparatbasert lisensavgift på fjernsynsmottakarar, som må betalast av husstandar, bedrifter og organisasjonar. Fram til 2013 var det berre BBC som fekk inntektene frå lisensavgifta, men frå 2013 blir lisensmidla bruka til å delfinansiere den walisiske tv-kanalen S4C. Begge desse aktørane er offentleg eigde verksemdar.

<sup>7</sup> Broadcasting Act 2009, § 72 Community content provision contracts.

<sup>8</sup> <https://www.screenproducersireland.com/sites/default/files/broadcasting-funding-scheme-sound-vision-iii-guidelines-for-applicants-may-2015.pdf>

<sup>6</sup> Broadcasting Act 2009, § 77 Must-carry and must-offer obligations.



12. mai 2016 la den britiske regjeringa fram forslag til finansiering og organisering av BBC i den komande charterperioden, som byrjar i 2017. Her tilrår regjeringa å bruke delar av lisensmidlane til å etablere eit nytt fond der andre kringkastarar og produsentar kan konkurrere om å få støtte til å produsere allmennkringkastingsinnhald innanfor sjangrar som er underrepresenterte i det eksisterande tilbodet. Målet er å legge til rette for det beste allmennkringkastingsinnhaldet i Storbritannia og auke mangfaldet i dette tilbodet. Det er foreslått at det årleg blir sett av 20 millionar britiske pund til eit slikt fond.

I meldinga blir det vist til at lisensavgifta må betalast av alle ser som på fjernsyn, uavhengig av kva for kanalar ein mottek eller korleis dei blir motteke. Avgifta er såleis ikkje betaling for BBCs tenester eller andre spesifikke tv-tilbod, sjølv om inntektene frå lisensavgifta blir brukt til å finansiere BBC. Sjølv om størstedelen av inntekta frå lisensen går til BBC, blir også delar av inntekta bruka til andre formål, t.d. allmennkringkastingsinnhald på S4C. Denne tilnærminga gjer at óg andre enn BBC, gjennom konkurranse, kan få ein del av lisensinntektene mot å levere høg kvalitet. Dette er vurdert som ein god måte å sikre at ein får mest mogeleg ut av offentlege midlar. Ofcom har i tilsynet med allmennkringkastingstilbodet vist at omfanget av program innanfor visse sjangrar er redusert. Dette gjeld barneprogram, religion- og livssynsprogram, utdanningsprogram og program om kunst og klassisk musikk. Det er også vist ein nedgang i tilbodet til visse minoritetsgrupper og i dekninga av innhald som reflekterer og skildrar England, Wales, Skottland og Nord-Irland. For mange av desse programtypene gjeld det at BBC nesten er åleine om å ha eit tilbod. For å få til eit større mangfald i programtilbodet er det behov for å stimulere til auka produksjon av kvalitetsprogram i visse sjangrar. Når fleire aktørar konkurrerer om produksjonsstøtte, forventar ein at nytt og friskt innhald veks fram. I England viser ein til at både Irland og New Zealand har hatt tilsvarende støtteordningar i fleire år.

Regjeringa tek sikte på eit treårig prøveprosjekt med et slikt fond i den nye charterperioden. Planen er å setje av 20 millionar britiske pund kvart år. På denne måten vil fondet få opptil 60 millionar pund i prøveperioden. Finansieringa vil i denne perioden bli henta frå ubruka lisensmiddel i lisensavtalen frå 2010. Desse midla var bundne til breibandsutbygging og lokal-tv, og er såleis middel som kjem i tillegg til, og er åtskilte frå, avtalen mellom regjeringa og BBC frå 2015. Kringkasta-

rar eller produsentar vil kunne få støtte til produksjonar innanfor prioriterte allmennkringkastingsområde. Ein føresetnad for støtte vil vere at produksjonen skal sendast på ei plattform som når ut til tilstrekkeleg mange og er gratis. Dei kommersielle allmennkringkastarane Channel 4, Channel 5 og ITV er døme på kanalar som oppfyller desse kriteria. Regjeringa vil ha offentleg høyring om kva instans som best kan administrere eit slikt fond og kva for vurderingskriterium som skal gjelde når ein tildeler fondsmiddel.

Regjeringa legg opp til at fondsadministrasjonen er operativ, og kan tildele dei første midla i 2018/2019, dersom EU-kommisjonen godkjenner at ordninga er i samsvar med vilkåra for å gje unntak frå forbodet mot statsstøtte.

## 4.5 Sveits

Det er to typar aktørar som blir kalla allmennkringkastarar i Sveits. Den primære allmennkringkastaren er den offentleg eigde radio- og tv-organisasjonen Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR), som har i oppdrag å tilby riksdekkande radio- og tv-tilbod til alle dei fire sveitsisk-språklege regionane. Dei fire offisielle språka i Sveits er tysk, fransk, italiensk og retoromansk. I tillegg er det ei rekkje privateigde tv-stasjonar som har eit regionalt/lokalt allmennkringkastingsoppdrag.

I Sveits er den offentlege finansieringa av allmennkringkasting organisert gjennom ei apparatbasert lisensavgift på radio- og fjernsynsmottakarar, som må betalast av husstandar og bedrifter som har slike apparat. Etter ei folkeavrøysting 14. juni 2015 om endringar i den sveitsiske føderale lova om radio og tv, er det bestemt ei omlegging av finansieringsmodellen til ei husstandsbasert avgift (non-device-dependent universal media fee), uavhengig av om ein har eit radio- eller fjernsynsapparat. Hovuddelen av lisensinntektene på til saman 1,35 milliardar sveitsiske franc blir overført til allmennkringkastaren SRG SSR, og 65 millionar sveitsiske franc (fem prosent) blir overført til lokale og regionale kringkastarar som har eit allmennkringkastaroppdrag. Den nemnde lovrevisjonen av den sveitsiske føderale lova om radio og tv, som gjeld frå 1. juli 2016, innebar også ei styrking av de lokale/regionale private kringkastarane som har et allmennkringkastaroppdrag, som får ein større del av lisensavgifta/medieavgifta. Det er 12 lokale radiostasjonar og 13 regionale tv-stasjonar som mottek slike løyvingar.

## 4.6 New Zealand

Det er tre allmennkringkastingsinstitusjonar på New Zealand. Den største allmennkringkastaren er RNZ, som har to reklamefrie nasjonale radiostasjonar og sendingar til Stillehavsområdet. Den andre er TVNZ, som er organisert som ei uavhengig offentleg verksemd og fungerer som ein kommersiell kringkastar, men som får offentleg finansiering for å sende minst 11 timar kvar veke til øynasjonane i Stillehavet. Den tredje aktøren er Maori Television, som er ein offentleg allmennkringkaster som får offentleg finansiering for å fremje maori språk og kultur. Maori television får primært støtte gjennom «Vote Mahori Affairs» og «Te Mangai Paho». NZ On Air finansierar dei to nasjonale radiostasjonane til RNZ og ei tilskottsordning for produksjon av ulike typar allmennkringkastingsinnhald på ulike typar mediekanalar (tv, radio og nye medieplattformer) som er allment og gratis tilgjengelege.

New Zealand organiserer offentleg støtte til program av allmenntilgjengelig karakter gjennom statsorganet, New Zealand's Broadcasting Commission (NZ On Air). Tilskottsordningane er regulerte i kringkastingslova av 1989. NZ On Air er leia av eit styre, utpeikt av kringkastingsministeren. NZ On Air er eit uavhengig forvaltningsorgan under Departementet for kultur og arv, som administrerer løyvingane til NZ On Air på vegne av kringkastingsministeren. I tillegg heimlar kringkastingslova ei årleg innbetaling frå newzealandske kringkastarar til NZ On Air, basert på samla inntekt frå kringkastingsverksemda på New Zealand i føregåande rekneskapsår.

I 2015 var det delt ut 132 millionar newzealandske dollar<sup>9</sup> til produksjon av innhald til tv, radio og nett. Desse midla finansierte blant anna 916 timar tv-innhald – frå 58 ulike produsentar. Når det gjeld radio, bidrog støtta til produksjon av radio på over 40 ulike språk. I evalueringa av ordninga blir det vist til at støtteordninga er ein suksess. Grunnen er at innhald som reflekterer newzealandsk kultur og identitet, appellerer til mange ulike menneske. I tillegg er innhaldet spesielt verdsett blant publikumsgrupper som aktivt vel dette innhaldet framfor det store volumet av utanlandsk innhald som er tilgjengeleg. NZ On Air samarbeider også med det motsvarande forvaltningsorganet Te Reo Whakapuaki Iirangi (Te Māngai Pāho), som administrerer tilskottsordningar som fremjar språket og kulturen til maoriane på ulike medieplatt-

former. Forvaltningsorganet administrerer tilskottsordningar som har som formål å fremje og finansiere program og innhald i ulike medium, som er kollektive gode (public service) og «free-to-air». Det blir vist til at New Zealand er ein liten marknad, og at den offentlege støtta skal bidra til produksjon av eit innhaldstilbod som reflekterer og utviklar newzealandsk kultur og identitet. Målet er å gje det newzealandske folket eit variert, relevant og lokalt innhaldstilbod, som marknaden sjølv ikkje tilbyr.

Program for fjernsyn og digitale medium kan få støtte, i tillegg til programinnhald på radio og musikk. NZ On Air tildeler offentleg støtte både gjennom tilskottsordningar, der søkarar konkurrerer om utlyste middel, men også ved direkte, årlege overføringar til bestemte verksemdar. Innhaldskategoriar som får støtte, er dokumentarar og faktaprogram, drama og komediar som reflekterer og utviklar newzealandsk kultur og identitet, barne- og ungdomsprogram, program om kunst og kultur, program om maoriane sine perspektiv og historie som appellerer til eit breitt publikum, regionale nyheiter og informasjon på alle medieplattformer, samt nisjeprogram retta mot ulike minoritetsgrupper, også språklege og etniske minoritetar og personar med funksjonshemmingar.

Det blir gjeve støtte til breiddeprogram for store publikumsgrupper og nisjeprogram for smalar grupper. Begge programtypene blir vurderte som like viktige for formålet til ordninga. Berre innhald som blir gjort tilgjengeleg på opne «free-to-air»-kanalar, kan få støtte. Dette er for å sikre at innhaldet er gratis tilgjengeleg for skattebetalarane, som har bidrege til finansieringa. Dei opne kanalane er kategorisert i fire typar: 1) dei riksdekkande, free-to-air-kanalane (TV One, TV 2, TV3), 2) free-to-air kanalane som er riksdekkande, men har smalar publikumsoppslutnad (Prime, Māori Television, FOUR, Choice), 3) opent tilgjengelege innhaldsleverandørar og 4) regionale «free-to-air»-kringkastarar. Det er ein føresetnad for støtte at dei som søker har sikra seg at innhaldet kan bli vist på ei av dei kvalifiserte plattformene på ein slik måte at programmet blir tilgjengeleg for eit tilstrekkeleg stort publikum. NZ On Air kontrollerer likevel ikkje når kringkastaren programset programmet.

Det blir gjennomført fem tildelingsrundar kvart år, og kvar kunngjering omfattar fleire ulike tilskotsområde. NZ On Air gjennomfører også publikumsundersøkingar og ser på breidda av dei prosjekta som får støtte, for å sikre at målet om at tilskottsordningane skal bidra til eit mangfaldig

<sup>9</sup> Svarar til i underkant av 778 millionar norske kroner, oktober 2016.

programtilbod blir innfridd. Dersom det blir avdekt eit tomrom, kan NZ ON Air etterspørje søknader innanfor bestemte programtypar.

2015 markerte 25 år med tilskotsordningar for lokalt newzealandsk programinnhald og musikk gjennom NZ On Air. Ordninga har hatt sitt tyngdepunkt i lineær, «free-to-air»-tv, som i dei siste åra har vore prega av nedgang i oppslutnad og fragmentering av publikumsgrupper. Å sikre newzealendarane tilgang til eit mangfaldig, relevant newzealandsk innhald blir vurdert som viktigare enn nokon gong i lys av medieutviklinga, med stadig aukande tilgang til innhald frå andre stader i verda og endringar i korleis folk konsumerer medieinnhald. Det blir understreka kor viktig det er å vere oppdatert på endringane på medieområdet for å

sikre at tilskotsordningane er framtidsretta og held fram med å verke i samsvar med formålet. Mellom anna er det viktig å sikre at publikum finn innhald som har fått støtte både på kringkastingsplattforma (lineært) og på online-plattformer (ikkje-lineært). Støtta til regionale nyheiter og informasjonsinnhald vart revidert i 2015, og inkluderer no nye medieplattformer i tillegg til lineær kringkasting. Sjølv om lineær tv og radio framleis har høg oppslutnad, er det viktig at støtteordninga omfattar også nettmedieplattformer for å treffe større delar av folket, særleg dei unge. NZ On Air har nyleg etablert ei internasjonal tilskotsordning for samproduksjonar på digitale medium, i samarbeid med Canada.

## 5 Internasjonale rammevilkår

### 5.1 EØS-avtalens forbod mot offentlig støtte

Reglane i EØS-avtalen om offentlig støtte set grenser for tilgangen det offentlege har til å gje støtte til føretak. I utgangspunktet er det forbode å gje offentlig støtte, jf. EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1. Dersom alle vilkåra i EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 er oppfylt, er tiltaket å sjå på som offentlig støtte. Ein må då ta stilling til om støtta likevel kan godkjennast i samsvar med dei unntaka frå reglane som forbyr offentlig støtte i EØS-avtalen. Unntaksføresegnene står i EØS-avtalen artikkel 59 nr. 2 (unntak for tenester av allmenn økonomisk verdi) og artikkel 61 nr. 3 bokstav c (m.a. støtte som har til formål å lette utviklinga av enkelte næringsgreiner eller utviklinga på enkelte økonomiske område).

Med kjøp av tenester av allmenn økonomisk verdi er det meint offentlege kjøp av tenester som styresmaktene ser som særleg viktige for innbyggjarane, og som ikkje vil bli leverte på ein tilfredsstillande måte av marknaden åleine. Medlemsstatane har ein relativt vid skjønnsmargin til å bestemme kva som skal reknast som ei teneste av allmenn økonomisk verdi.

Tenester av allmenn økonomisk verdi blir ikkje sett som offentlig støtte dersom dei såkalla Altmark-kriteria<sup>1</sup> er oppfylte. I saker på allmennkringkastingsområdet, har verken EU-kommisjonen eller EFTAs overvakingorgan så langt funne Altmark-kriteria oppfylt. Viss Altmark-kriteria ikkje er oppfylte, vil kompensasjon for tenester av allmenn økonomisk verdi normalt innebere offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1. Tiltaket er då i utgangspunktet underlagt melde-

plikt til ESA, som vil vurdere om støtta er i samsvar med EØS-avtalen artikkel 59 nr. 2.

Kompensasjon for tenester av allmenn økonomisk verdi kan bli gitt utan å melde frå til ESA i forkant dersom tiltaket fell inn under gruppeunntaket for tenester av allmenn økonomisk verdi.<sup>2</sup> Gruppeunntaket inneheld fleire vilkår som må vere oppfylte. I det følgjande blir det vist til enkelte av vilkåra. Kompensasjonen kan ikkje utgjere meir enn 15 mill. euro. Kompensasjon som overstig 15 mill. euro må som hovudregel meldast til ESA. Det offentlege kan ikkje betale meir enn det som er nødvendig for å dekke bedriftene sine kostnader ved å levere tenesta, inkludert ei rimelig fortjeneste. Eventuelle inntekter knytt til tenesta skal gå til frådrag. Gruppeunntaket inneheld reglar for berekning av storleiken på kompensasjonen, med prinsipp for kostnadsallokering og berekning av «rimeleg fortjeneste». Givaren av støtta plikter å føre kontroll med utbetalt kompensasjon for å sikre at støttemottakaren ikkje blir overkompensert. Slike undersøkingar skal gjerast jamleg og minimum kvart tredje år og når ordninga opphøyrer. Eventuell overkompensasjon som blir avdekket ved slike undersøkingar skal i utgangspunktet betalast tilbake til det offentlege. Overkompensasjon som ikkje overstig 10 pst. av den totale kompensasjonen kan vidareførast, men slik at beløpet då kjem til frådrag når kompensasjonen for påfølgande periode skal fastsettast. Gruppeunntaket gjeld i utgangspunktet ikkje for kompensasjonsordningar som varer over 10 år.

Bagatellmessig støtte for tenester av allmenn økonomisk verdi som ikkje er over 500 000 euro i løpet av ein treårsperiode, blir ikkje sett på som offentlig støtte. Slike middel kan bli tildelte utan å melde frå til ESA dersom vilkåra i forordning om bagatellmessig støtte til tenester av allmenn økonomisk verdi<sup>3</sup> er oppfylte.

Kompensasjon til tenester av allmenn økonomisk verdi som ikkje er i samsvar med reglane i gruppeunntaket og regelverket om bagatellmessig støtte, må som hovudregel meldast til ESA. På

<sup>1</sup> Jf. sak C-280/00 Altmark. Følgande kriterier må vere oppfylt: a) føretaket må vere pålagt ei teneste av allmenn økonomisk verdi, og desse pliktene må vere klart definerte, b) kriteria for utrekning av kompensasjonen må vere fastlagde på førehand på ein objektiv og gjennomiktig måte, c) kompensasjonen må ikkje overstige utgiftene med å oppfylle pliktene og d) storleiken på kompensasjonen må avgjerast etter ein offentlig innkjøpsprosedyre eller på grunnlag av ein analyse av kostnadane hos eit samanliknbart og veldrive føretak.

<sup>2</sup> Kommisjonsbeslutning 2012/21/EU

<sup>3</sup> Kommisjonsforordning (EU) nr. 360/2012

bakgrunn av EØS-rettens føresegner om offentleg støtte og praksis frå EU-domstolen har ESA utarbeidd retningslinjer for offentleg støtte til allmennkringkasting. Retningslinjene inneheld prinsippa ESA vil følgje dersom EØS-avtalen artikkel 61 nr. 3 og 59 nr. 2 tek til å gjelde i samband med offentleg finansiering av allmennkringkasting. Retningslinjene er ikkje eit rettsleg bindande regelverk, men legg føringar for korleis ESA skal gå fram for å vurdere om offentleg finansiering av allmennkringkastarar er i samsvar med reglane om offentleg støtte. Av retningslinjene går det fram at statsstøtte til allmennkringkasting kan godkjennast etter artikkel 59 nr. 2 dersom m.a. følgjande vilkår er oppfylde:

- Allmennkringkastingsoppdraget bør definierast så klart og presist som mogleg. Berre tenester som er omfatta av oppdraget kan vere finansiert med offentleg støtte.
- Allmennkringkastingsoppdraget må ligge føre som eit formelt pålegg om å utføre ei teneste av allmenn økonomisk verdi.
- Det bør førast eit effektivt tilsyn med at allmennkringkastingsoppdraget blir oppfylt.
- Den offentlege støtta skal berre kunne brukast til å finansiere allmennkringkastingsverksemd. Derfor må støtta ikkje overstige nettokostnadane av oppdraget (dvs. kostnader minus inntekter). Dette inneber m.a. at overkompensasjon ikkje må skje.

Ifølgje retningslinjene er det opp til nasjonale styresmakter å definere allmennkringkastingsoppdraget innanfor ramma av kva som kan reknast som tenester av allmenn økonomisk verdi, det vil seie tenester som oppfyller kulturelle, sosiale og demokratiske oppgåver i samfunnet. ESA si oppgåve er avgrensa til å undersøke om definisjonen inneheld heilt klare feil (manifest errors). Innanfor ramma av tradisjonell kringkastingsverksemd blir ein vid definisjon av kva type program som er omfatta av oppdraget, akseptert. Oppdraget kan omfatte ein brei og samansett programprofil, som er eigna til å oppnå ein viss publikumsoppslutnad.

## 5.2 Føresegner i EØS-avtalen om offentlege innkjøp

Offentlege verksemdar må følge enkelte grunnleggjande prinsipp og krav til prosedyrar ved

offentlege innkjøp. Offentlege innkjøp er regulerte i lov om offentlege anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 og forskrift om offentlege anskaffelser av 7. april 2006. For at regelverket skal gjelde, må det ligge føre ei kontrakt. Etter forskrifta er kontrakt ein gjensidig og skriftleg avtale, der pliktene blir fordelte mellom ein eller fleire og oppdragsgjevarar og ein eller fleire leverandørar, jf. forskrifta § 4-(1) bokstav a. Fleire kontraktstypar er unnateke reglane. Desse er lista opp i forskrifta § 1-3 (2) bokstav a til l.

I tilfelle der det blir gjeve offentleg støtte, må det vurderast om innkjøpsreglane gjeld. Einsidig støtte eller tilskot for ein offentleg oppdragsgjevar er ikkje omfatta av innkjøpsregelverket. Det er ikkje avgjerande kva ein kallar dei konkrete transaksjonane, men om det reelt sett eksisterer ein gjensidig forpliktande avtale. I liknande saker frå høvesvis KOFA og EU-kommisjonen er det lagt til grunn at tilskot og støtteordningar må ha preg av å vere kontraktsrettsleg vederlag før det er tale om ein gjensidig forpliktande avtale. EU-kommisjonen har i ein rettleiar for tenester av allmenn økonomisk interesse presisert grensedraginga mellom gjensidig forpliktande avtalar og einsidig støtte. Følgjande særtrekk talar for at ein har å gjere med ein gjensidig forpliktande kontrakt (anten eit tenestekjøp etter innkjøpsregelverket eller ein tenestekonsesjonskontrakt):

- Formålet med kontrakten er å dekke dei behova den offentlege oppdragsgjevaren har definert for sitt kompetanseområde.
- Den offentlege oppdragsgjevaren har spesifisert i detalj kva tenesta inneber og korleis ho skal utførast.
- Eit vederlag for tenesta er kontraktsfesta. Viss det er tale om ein tenestekonsesjonskontrakt, kan det å utnytte tenesta mot brukarbetaling vere kontraktsfesta.
- Den offentlege oppdragsgjevaren tek initiativet til å finne ein leverandør som kan yte tenesta.
- Kontrakten inneheld reglar om kva som vil skje dersom partane bryt avtalen, t.d. kva som utløyser krav om erstatning.

## 6 Delutgreiinga til Mediemangfaldsutvalet

### 6.1 Innleiing

Mediemangfaldsutvalet vart oppnemnd 8. september 2015 for å vurdere kva statens mål for mediemangfaldet bør vere og korleis verkemiddelapparatet bør innrettast for å nå måla. Då Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst* – Allmennkringkasting og mediemangfald vart behandla, kom Stortinget med eit oppmodingsvedtak der regjeringa vart beden 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) og vedtak 498. Stortinget har også bede departementet om å utgreie ein modell der delar av meirkostnadane med eit kommersielt allmennkringkastingsoppdrag blir kompensert. Mediemangfaldsutvalet fekk på denne bakgrunnen eit tilleggsmandat 5. august 2016, der utvalet vart bede om å vurdere ein eller fleire slike modellar. I brev av 19. september 2016 skildra Kulturdepartementet fire ulike modellar for medfinansiering av kommersiell allmennkringkasting, som utvalet vart bede om å vurdere innan 17. oktober 2016. Dei fire modellane som vart skildra var:

- *Modell A* Nullalternativet – inga offentleg støtte til kommersiell allmennkringkasting
- *Modell B* Offentlege kjøp av allmennkringkastingstenester frå ein eller fleire aktørar.
- *Modell C* Tilskotsordning der ulike aktørar kan søkje om middel til å produsere allmennkringkastingsinnhald
- *Modell D* Kompensasjon for redaksjonelle kostnader

Departementet bad utvalet om ei vurdering av dei fire modellane og om tilrådingar om korleis dei ulike modellane burde innrettast. Det vart presisert at utvalet stod fritt til å vurdere eventuelle andre modellar for offentleg støtte til allmennkringkasting. Utvalet vart også bede om å sjå vurderinga av ulike modellar i samanheng med dei andre offentlege støtteordningane på mediefeltet, og i lys av medieutviklinga.

Mediemangfaldsutvalet overrekte si delutgreiing til Kulturdepartementet 17. oktober 2016, og ho følger også som trykt vedlegg i denne mel-

dinga. Departementet viser til delutgreiinga for ei meir utdjupande framstilling av mellom anna allmennkringkasting som omgrep, forskning på feltet, og om allmennkringkastingas betydning og utvikling i Noreg og andre land.

### 6.2 Avgrensing av delutgreiinga

Mediemangfaldsutvalet har valt å avgrense drøftinga i delutgreiinga til verkemiddel for å stimulere allmennkringkasting publisert på kommersielt, lineært tv. Utvalet vil i si endelege innstilling 1. mars 2017 legge fram eit heilskapleg forslag til bruk av økonomiske verkemiddel, og gjer inga vurdering av korleis ei eventuell utviding av eksisterande ordning skal finansierast i delutgreiinga.

Utvalet grunngjev behovet for ei slik avgrensing med at oppdraget om å utgreie modellar for finansiering av kommersiell allmennkringkasting har forsert fram delar av vurderingane til utvalet. Forskottinga av visse vurderingstema har ikkje gjort det mogeleg å vurdere dei offentlege verkemidla for kommersiell allmennkringkasting i samanheng med andre råd og tilrådingar utvalet vil kome med. Utvalet har dermed ikkje vurdert kor formålstenleg det er å vidareføre kommersiell allmennkringkasting som verkemiddel, eller om det finst alternativ til å gjere det. Dei har heller ikkje vurdert endring av dei mest sentrale vilkåra som blir stilt til kommersiell allmennkringkasting, som til no har vore krav om nyheiter og lokalisering. Dette gjer det, etter utvalet si meining, vanskeleg for dei å etablere ein heilskapleg verkemiddelbruk på medieområdet, noko som er målet til utvalet.

Vurderinga som er gjort i delutgreiinga er derfor i realiteten avgrensa til å handle om verkemiddel som kan sikre kommersiell allmennkringkasting, slik ein forstår ein allment tilgjengeleg tv-kanal med variert programmeny av høg kvalitet. Verkemiddel som kan sikre og styrke kommersiell allmennkringkasting på radio, eller andre plattformar, er ikkje vurderte, men blir eit tema i den endelege utgreiinga. Utvalet har dermed reservert seg mot enkelte av vurderingstema. Av dei

fire modellane som vart skildra i oppdraget frå departementet har utvalet berre vurdert B og C opp mot nullalternativet i modell A. Dei har ikkje vurdert modell D «Kompensasjon av redaksjonelle kostnader», og heller ikkje enkelte delspørsmål under modell B «Offentlig kjøp av allmennkringkastingsteneste fra én eller flere aktører» og modell C «Tilskuddsordning hvor ulike aktører kan søke om midler til å produsere allmennkringkastingsinnhold».

### 6.3 Vurderinga og tilrådinga til Medi mangfaldsutvalet

I delutgreiinga presenterer utvalet ei førebels formulering av statens mål for medi mangfaldet, som er:

*«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.»<sup>1</sup>*

Utvalet peiker på tre sentrale dimensjonar ved medi mangfald; avsendar-, innhalds- og bruks mangfald. Dei meiner at breidde i tilgjengeleg informasjon og kanalar for ytringar ikkje kan bidra til reell ytrings- og informasjonsfridom dersom det mangfaldige tilbodet ikkje blir bruka. Utvalet vurderer såleis innhaldsmangfald som relevant, men vil legge avgjerande vekt på bruks mangfald når det vurderer verkemiddel.

#### 6.3.1 Lineær tv som verkemiddel

Utviklinga i mediebruken, med sterk tilbakegang i talet på dei som ser på lineær tv kvar dag og kor lite tid som etter kvart blir bruka på å sjå lineær tv, reiser etter utvalets vurdering spørsmål ved kor formålstenleg det er å rette mediepolitiske verkemiddel inn mot publisering på ei plattform som sjåarane er i ferd med å velje bort. Det er særleg dei unge som vel bort lineære plattformer til fordel for strøyming på berbare einingar. Dei unge vel også bort nyheiter. Av omsyn til bruks mangfald kan det argumenterast for å utvikle verkemiddel som stimulerer nyheiter som blir publiserte på nett. Samtidig er også lineær tv viktig for bruks mangfaldet fordi vi framleis brukar mykje tid på tv, og at fjernsyn framleis representerer ein viktig felles arena for folket.

Utvalet støttar seg på forskning når dei framhevar den positive verknaden allmennkringkasting har hatt og har på mediesektoren og den offentlege samtalen i Noreg. Vidare viser undersøkingar av mediebruk korleis kommersiell allmennkringkasting har bidrege til å styrkje mangfaldet i fjernsynsmarknaden ved å vere eit klart alternativ til NRK både på innhalds- og brukarsida. Dette er fordi NRK og TV 2s nyheitssendingar til dels når ulike grupper i folket, både det gjeld alder, politiske skiljelinjer og kjønn. Vidare er det vist til at nyheitsdekninga i TV 2 har stort omfang i dag, og bidreg til ei breiare og meir mangfaldig nyheitsdekning som opnar for fleire perspektiv. Medi mangfaldsutvalet meiner den gjensidige konkurransen mellom TV 2 og NRK bidreg til å halde oppe den høge kvaliteten i tilboda, også i konkurransen frå dei utanlandske og globale aktørane. Dette talar for at det bør leggest til rette for eit breiare mangfald enn det NRK står for åleine. Når det lineære tilbodet framleis er så viktig for ein stor del av det norske publikummet, meiner utvalet at omsynet til bruks mangfaldet tilseier at det framleis er rasjonelt å rette verkemiddel for allmennkringkasting inn mot lineær tv. Utvalet konkluderer med at vurderinga av eventuell offentlig verkemiddelbruk på kort og mellomlang sikt, det vil seie frå tre til fem år, bør avgrensa til lineær tv.

#### 6.3.2 Behovet for offentlege tiltak

Byttetilhøvet som tradisjonelt har lege til grunn for avtalar og konsesjonar på dette feltet har vore bygd på at staten har gitt aktørane som tek på seg eit allmennkringkastaroppdrag privilegium i form av tilgang til knappe frekvensressursar. I bytte har oppdraget kringkastarane tek på seg mellom anna bestått i å levere innhald ein trur har avgrensa kommersiell verdi. Digitaliseringa inneber at staten ikkje lenger kan tilby dei same privilegia, og ved den siste utlysinga av avtale om status som formidlingspliktig allmennkringkastar kom det ingen søkarar. Utvalet peikar på at dette indikerer at dei godene som staten har gjeve tilbod om som motyting, ikkje lenger blir sett på som attraktive nok.

Allmennkringkastaroppdraget omfattar ei rekke innhaldskategoriar, i tillegg til nyheiter. NRK har svært omfattande og detaljerte krav, medan innhaldskrava til dei kommersielle allmennkringkastarane er reduserte i løpet av dei siste åra. Dette gjeld særleg pliktene til å tilby smale program med avgrensa kommersielt potensial, noko som, slik utvalet erfarer det, også gjeld

<sup>1</sup> s. 7 Delutgreiinga

utviklinga internasjonalt. Utvalet viser også til at visse innhaldstypar har fått mindre plass i TV 2s sendeskjema dei seinare åra, etter at dei særskilde pliktene til slike program vart tekne ut.

Mediemangfaldsutvalet meiner ein sentral føresetnad for å setje inn verkemiddel må vere at marknaden sviktar, i den forstand at ein uregulert marknad ikkje leverer tenesten. Utvalet meiner at det er svært usikkert om marknaden vil kunne finansiere nyheits- og debattinnhald, innhaldskategoriar som kultur og livssyn, og innhald retta mot barn, unge, eldre og språklege og etniske minoritetar i ein kommersiell tv-kanal. Med denne risikoen for marknadssvikt står både innhalds- og bruksmangfaldet i fare for å bli svekka. Utvalet meiner også det er usikkert kor godt det økonomiske grunnlaget er for å halde oppe eit tungt redaksjonelt nærvær utanfor Oslo eller to stader i landet.

På denne bakgrunnen meiner utvalet at departementet sin modell A *Nullalternativet*, som er inga offentleg støtte til kommersiell allmennkringkasting, inneber ein stor risiko for at kommersiell allmennkringkasting med hovudsete utanfor Oslo-området blir svekka. Dermed vil også mediemangfaldet blir svekka. For å sikre at ein kommersiell allmennkringkastar utanfor Oslo-området blir vidareført, må staten etablere nye verkemiddel for å stimulere mangfaldet.

### 6.3.3 Moglege verkemiddel

Utvalet vurderer modell B «Offentlig kjøp av en allmennkringkastingsteneste fra én eller flere aktører» som inneber at staten i ein innkjøpsprosess vel ut ein eller fleire aktørar som tek på seg allmennkringkastingsplikter mot at alle eller delar av nettokostnadane med oppdraget blir kompensert. Utvalet føreset at kompensasjon etter ein slik modell går til ein kringkastar som tilbyr ein lineær tv-kanal. Med atterhald om at slik støtte må avstemmast med statstøttereglane i EØS-avtalen når innretninga på ordninga er bestemt, drøftar utvalet korleis modellen kan innrettast.

#### 6.3.3.1 Avgrensing av allmennkringkastingsoppdraget

Utvalet peiker på at TV 2 spelar ei viktig rolle som alternativ til NRK, særleg på nyheits- og aktualitetsområdet, men også fordi lokaliseringa i Bergen veg opp for Oslo-dominansen. Samtidig omfattar marknadsvikten i tv-marknaden fleire innhaldskategoriar som tradisjonelt er forbundne med allmennkringkasting. Som vist i behovsvur-

deringa over, har fleire av desse kategoriane fått mindre plass i kringkastaren sine sendeskjema dei siste åra, etter at visse plikter ikkje lenger gjeld. Utvalet drøftar fordelar og ulemper med å innrette oppdraget breitt, og konkluderer med at oppdraget må få ei konkret retning med spesi- fikke krav til bestemte typar innhald:

*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.<sup>2</sup>*

For å nå yngre sjåargrupper med nyheiter viser utvalet til at eit mogeleg tiltak for å stimulere til innovasjon rundt produksjon og formidling av denne typen sendingar kan knyttast til konkurransegrunnlaget, dersom ein heilt open konkurranse skal avgjere tildelinga. Utvalet viser også til at å stille fleire spesifikke innhaldskrav vil gje eit meir fullverdig kommersielt allmennkringkastings- tilbod. Men det vil også påverke kompensasjonsnivået.

#### 6.3.3.2 Lokalisering

Lokalisering utanfor Oslo har vore sett på som ei viktig kulturpolitisk grunngeving for kommersiell allmennkringkasting. Utvalet meiner kravet til lokalisering ikkje bør spesifiserast til Bergen, og peiker på at lokalisering også andre stader kan bidra til mediemangfaldet og vere ei motvekt til Oslo-tyngda i riksdekkande medium. Eit krav til lokalisering i Bergen vil i høg grad begrense søkargrunnlaget, fordi det hindrar aktørar som ikkje er veletablerte i Bergen-regionen å etablere seg der. Eit krav om lokalisering på ein bestemt stad inneber ein risiko for at kostnadane med allmennkringkastingsoppdraget vil auke. Dette må i så fall vere med i utrekninga av kompensasjonen.

#### 6.3.3.3 Distribusjon og tilgjengelegheit

Utvalet meiner den lineære tv-kanalen som får kompensasjon, bør vere tilgjengeleg utan særskild brukarbetaling på minst éi plattform. Dette vil vere i tråd med prinsippet om at heile folket skal ha tilgang til allmennkringkastaren. «Utan særskild brukarbetaling» tyder etter utvalet si til-

<sup>2</sup> s. 40 Delutgreiinga.



nærming at kanalen ligg gratis tilgjengeleg, anten åleine eller som del av ei grunnpakke.<sup>3</sup>

I lys av medietvillinga har utvalet også vurdert om det bør stillast krav til at delar av allmennkringkastingsinnhaldet i tillegg blir gjort tilgjengeleg på ei ikkje-lineær teneste. Ut frå at dei fleste kringkastarar og mediehus i dag tilbyr audiovisuelle bestillingstenester på fleire plattformer, og at desse tenestene ofte ligg bak ein betalingsmur, tilrår ikkje utvalet at det skal stillast krav til distribusjon utover at det skjer via ein lineær tv-kanal. Grunngevinga er at utvalet ikkje vil tilrå løysingar som stargar vekst i brukarbetaling.

#### 6.3.3.4 Tildelingskriterium

Utvalet tilrår at tildeling skjer etter ein open konkurranse, der det avgjerande kriteriet vil vere omsynet til kvaliteten i tenestetilbodet. Det er tradisjon for å bruke denne metoden for å tildele allmennkringkastingskonsesjonar både i Noreg og utlandet. Metoden inneber at departementet kunngjer eit sett av kriterium, og at det er opp til søkaren å gjere greie for programplanane og kva planen er for å oppfylle kriteria. Utvalet tilrår at det før konkurransen blir gjort klart korleis vektinga er mellom dei ulike kriteria. Planane som tilbydaren har gjort greie for, skal inngå som forpliktande del av oppdraget gjennom heile avtaleperioden.

#### 6.3.3.5 Avtaleperiode

Utvalet meiner dei raske endringane i mediemarknaden tilseier at avtalen bør vere mellombels. Avtalen bør ikkje gjelde for meir enn tre til fem år, og det bør vere ein klausul om reforhandling dersom føresetnadane for å inngå avtale blir vesentleg endra. Det bør óg leggest opp til ei evaluering av avtalen i løpet av perioden. I vurderinga har utvalet lagt vekt på at perioden ikkje bør vere så kort at kringkastaren ikkje får rom til å utvikle og gjennomføre nye programformat. Det bør vere nok tid til å bygge ein identitet rundt allmennkringkastingsoppdraget som gjer det attraktivt å inngå avtalen.

#### 6.3.4 Utvalet si vurdering av prosjekttilskot til produksjon av allmennkringkastingsinnhald

Utvalet meiner modell C «Prosjekttilskudd til produksjon av allmennkringkastingsinnhald» ikkje er eit formålstenleg verkemiddel som sjølvstendig alternativ. Grunnen er at ei slik ordning ikkje vil kunne bidra med tilstrekkeleg volum på produksjonen, og heller ikkje er eigna som finansieringskjelde for nyheiter og aktualitetsprogram. Ei prosjektretta tilskotsordning kan likevel, slik utvalet ser det, fungere som eit supplement til modell B med kompensasjon til ein kommersiell allmennkringkastar, dersom ho rettar seg mot innovasjon innan produksjon og publisering av innhald for kommersielt fjernsyn. Ei slik ordning vil kunne auke konkurransen om å produsere og sende allmennkringkastingsinnhald, og slik tilby auka avsendar- og innholdsmangfold.

### 6.4 Innspelsseminar om Mediemangfaldsutvalet sin delrapport

For å få innspel til arbeidet med stortingsmeldinga i lys av Mediemangfaldsutvalet sin delrapport, inviterte departementet til innspelsseminar om kommersiell allmennkringkasting 28. oktober 2016. Discovery, Schibsted, NRK, TV2 og professor i medievitenskap Arne Krumsvik blei inviterte til å halde innlegg under seminaret. Etter dette ble det opna for innspel frå salen.

Fleire hevda at debatten var for snever, og kritiserte det dei meinte var ein debatt som berre handla om støtte til TV 2 sin nyheitsproduksjon i Bergen. NRK, Mediebedriftenes landsforening (MBL), Modern Times Group (MTG) og Virke påpeikte at allmennkringkasting dreier seg om meir enn bare nyheiter, men òg om eit breitt tilbod av norsk innhald som retter seg mot heile befolkninga.

Fleire av dei kommersielle konkurrentane til TV 2 argumenterte for at støtte til ein aktør vil vere konkurransevridande. Discovery Networks Norway meinte at støtte vil svekkje mediemangfaldet, mellom anna fordi TV 2 konkurrerer med heile breidda av norske media på nett og mobil – media som strever med å finansiere sin journalistikk. VG meinte at det ikkje lenger finnes separate mediemarknader og at det er umogleg å avgrense støtta til ein plattform. Schibsted ga uttrykk for at dei balanserer på ein knivsegg «med mektige Facebook og Google som konkurrenter på den ene siden, og et stadig sterkere NRK på den andre. I

<sup>3</sup> Betalinga for ei grunnpakke og eventuelt kortavgift er derfor ikkje rekna som særskild brukarbetaling.

denne situasjonen er ytterligere ubalanse i markedet det siste vi trenger». Schibsted konkluderte med at «Mediestøtte bør være plattformnøytral, indirekte og allmenn. Slik får man størst samfunnsmessig effekt for pengene, og unngår at mediepolitikken skaper flere problemer enn man løser»<sup>4</sup>. Krumsvik advarte òg mot å gi støtte til ein kommersiell allmennkringkastar, fordi støtta kan hindra innovasjon og utvikling og at støtta vil ha til hensikt å bremse utvikling og fryse gamle strukturar.

Aktørane som argumenterte for behovet for å sikre kommersiell allmennkringkasting, viste til den viktige rolla TV 2 har hatt som ein konkurrent til NRK. Norsk Journalistlag viste til at det er behov for ein kommersiell allmennkringkastar som ein alternativ og stimulerande konkurrent til NRK, og etterlyste ei rask avklaring. TV 2 sa mellom anna:

«At det er viktig å ha eit tydeleg alternativ og ein utfordrar til NRK har vist seg mange gonger dei siste åra. Vi utfyller kvarandre og konkurransen sørger for at det er en motivasjon både hos NRK og oss om alltid å forbetre oss og levere det sjåarane forventar.»<sup>5</sup>

NRK viste til at det sjølvsgd er stimulerande for NRK at det finnes ein konkurrent, men at det samtidig er mange andre mediebedrifter som òg gir NRK konkurranse i dagens mediemarknad.

Fleire trakk fram endringane i mediemarknaden og tilbakegangen for lineær tv som eit argument mot støtte til kommersiell allmennkringkasting. Schibsted viste til at konvergens og høve dei aller fleste har til å konsumere nyheiter når dei vil i det formatet dei ønsker, er forklaringa på at lineær-TV-oppslutninga stuper blant unge og unge vaksne. På bakgrunn av dette konkluderte Schibsted med at lineær tv ikkje lenger har ein posisjon som kan legitimere eit slikt ekstraordinært tiltak. VG viste til at dei er større enn TV 2 i aldersgruppa 20-49 år, og at det i aldersgruppa 15-29 er

<sup>4</sup> <https://www.mediedebatt.no/utsett-konklusjonen-stotte-kommersiell-allmennkringkasting/>

<sup>5</sup> <http://www.medier24.com/debatt/nar-eit-helikopter-fra-nordsjoen-styr-tar-over-turoy-er-det-ikkje-bt-eller-nrk-som-er-forst-pa-staden-det-det-er-tv2/>

Facebook, Instagram, Snapchat og VG som er dei største media. VG ga uttrykk for at om politikarane vil lage eit tilbod til ungdom, må dei bruke slike medium.

Eit eventuelt krav til kringkastarens nærvær i Bergen blei òg tatt opp i fleire av innspela. MTG meinte at om styresmaktene stillar krav om etablering utanfor Oslo, vil dette krevje ein form for etableringsstøtte. MTG viste til at utan dette vil det truleg bli berre ein søker. TV 2 framheldt at det spiller ei viktig rolle for dekninga av nyheitsbiletet at NRK held til på Marienlyst i Oslo, og at dei har sitt hovudkontor på Nøstet i Bergen. TV 2 hevda at dette gir breidde i sakene som blir dekka, og at alternative kjelder får komme til orde.

Fleire avslutta sine innlegg med råd til det vidare arbeidet med stortingsmeldinga. Schibsted meinte at avgjerda i det minste burde utsetjast til etter at Mediemangfaldsutvalet si innstilling er levert. Virke råda til å kunngjere ei avtale som sikra reell konkurranse om oppdraget. MBL argumenterte for at det er viktig å finne ein balanse i verkemiddelbruken som tar omsyn til teknologi, marknaden og konkurranseflatene. Krumsvik viste til at no er tida for å tenkje nytt:

«Dersom Statsråden likevel finn det nødvendig å etablere ei ny subsidieordning som følgje av Stortinget sitt vedtak, vil det vere framtidsretta om ordninga for det første er målretta, slik at den bidreg til å finansiere det innhaldet vi gjerne vil ha, for eksempel nyhende og aktualitet. Og for det andre at den er plattformnøytral, for å minimere innovasjonshinder. Alternativet med kompensasjon for redaksjonelle kostnader oppfyller desse kriteria»<sup>6</sup>.

MTG minna om at det òg finnes kommersiell allmennkringkasting på radio, og at om det skal leggjast fram ei ordning for allmennkringkasting på tv, bør det same gjelde for ein kommersiell kringkastar på radio.

<sup>6</sup> <https://www.mediedebatt.no/stotte-loyser-problemet-tv-2/>

## 7 Behovet for statlege verkemiddel for å sikre kommersiell allmennkringkasting

### 7.1 Innleiing

Sidan 1992 har staten lagt til rette for kommersiell allmennkringkasting gjennom å gi ulike fordelar i marknaden, som har hatt ein økonomisk verdi. Endringar i teknologien og marknaden har gjort at desse fordelane ikkje lenger har samme verdi, noko som truleg var bakgrunnen for at ingen søkte på avtalen som kommersiell allmennkringkastingar med formidlingsplikt som vart kunngjort våren 2016.

I det følgjande vil departementet derfor drøfte om det er sannsynleg at marknaden vil vere i stand til å bringe fram eit tilbod som oppfyller måla for kommersiell allmennkringkasting utan statlege verkemiddel, eller om det er behov for slike verkemiddel for å sikre dette.

### 7.2 Vil marknaden sikre eit mangfald av kommersielt allmennkringkastingsinnhald?

#### 7.2.1 Endringar i kringkastingsmarknaden

Kva slags innhald det vil vere kommersielt lønnsamt å tilby i framtida vil vere avhengig av forretningsmodell og konkurransesituasjon. Befolkninga brukar i aukande grad ikkje-lineære tilbod og konvergens i mediemarknaden gjer at tv-kanalane i aukande grad konkurrerer med andre medium enn berre tv. I tillegg har digitaliseringa ført til eit større tilbod av tv-kanalar og dermed større konkurranse om tida til tv-sjåarane. Desse endringsprosessane set dei eksisterande forretningsmodellane under press.

Reklamefinansierte aktørar vil i hovudsak tilby innhald som er attraktivt for eit stort publikum, eller innhald som er retta mot grupper med høg kommersiell verdi for annonsørane. Fortsatt er reklameinntektene den viktigaste inntektskjelda for tv-kanalane.<sup>1</sup> Avisbransjen har i fleire år stått overfor monalege fall i annonseinntektene. Reklameinntektene til kringkastarane har vakse litt i den same perioden, men reklamefinansiering

som forretningsmodell er under press, m.a. som følge av endringane i medievanane til publikum og større konkurranse frå globale aktørar.

Brukarbetalte tenester kan i større grad prioritere innhald retta mot smalare grupper med høgare betalingsvilje. Når publikum nyttar ikkje-lineære strøymetenester som har brukarbetaling som forretningsmodell, kan det ha konsekvensar for kva slags innhald aktørane i marknaden vel å satse på i framtida. Dei fleste lineære tv-kanalane tilbyr i dag heile eller deler av innhaldet sitt på brukarbetalte ikkje-lineære tenester. Det er foreløpig uklart om inntekter frå brukarbetaling for nettbaserte tenester vil klare å kunne vege opp for ein eventuell nedgang i reklameinntekter hjå dei lineære tv-kanalane. Internasjonale aktørar som Netflix har på kort tid teke større andeler av marknaden for strøymetenester. Den globale konkurransen inneber også at prisane for å kjøpe attraktive rettar, m.a. sportsrettar, har auka.

Inntekter frå nett-tenester blir stadig viktigare for økonomien til dei kommersielle tv-verksemdene. I 2015 var det ein kraftig tilbakegang i oppslutninga om lineære tv-pakkar. I løpet av 2016 vil tv-distributørane avvike praksisen med tvinga sal av både (tv-pakker) og breiband, noko som kan sette ytterligare fart på utviklinga, og leie fram til at fleire vel å sjå ikkje-lineært innhald over internett framfor å abonnere på tv-pakkar. I ein rapport utarbeidd på oppdrag frå Discovery Networks av Foros og Kind<sup>2</sup>, blir det peika på at eit hovudproblem knytt til allmennkringkastarrolla i dag er at store delar av befolkninga fell utanfor fordi dei nyttar ikkje-lineære tenester. Det er fortsatt stor oppslutning om lineær-tv, men ungdom og yngre vaksne ser stadig mindre på spesielt lineære nyheitssendingar.

<sup>1</sup> Medan reklame stod for 84 pst. av det totale driftsinntektene til TV 2 (konsern) for ti år sidan (2006), utgjorde den berre 54 pst. av dei totale driftsinntektene i 2015 (ifølgje tal frå medienorge).

<sup>2</sup> Foros, Ø. og Kind, H.J. (2016) Markedssvikt i nyhetsproduksjon – Er statstøtte til en lineær reklamefinansiert allmennkringkaster et velegnet virkemiddel?

Inntektene til tv-kringkastarane er som følge av dette under press. Det gjeld inntekter frå både distribusjon, reklame og brukarbetaling. Den sterke konkurransen frå globale aktørar kan føre til at norsk innhald taper oppslutning.

### 7.2.2 Lønnsemda i ulike typar allmennkringkastingsinnhald

Ein allmennkringkastar skal bidra til mediemangfald gjennom eit breitt innhaldstilbod som retter seg mot både smale og breie sjårgrupper. Innhald retta mot smale sjårgrupper omfattar mellom anna kulturprogram, livssynsprogram og program som retter seg mot barn, unge, eldre, samiske og etniske minoritetar. Dette er programinnhald som oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. Samstundes kan slike program bidra til folkeopplysing som fremjar gjensidig respekt og forståing i samfunnet.

Mediemangfaldsutvalet konkluderer med at det er svært usikkert om marknaden i framtida vil kunne finansiere denne typen innhald i ein kommersiell tv-kanal. Utvalet viser her til at denne typen innhald har fått mindre plass i sendeskjemaet til dei kommersielle allmennkringkastarane dei siste åra, etter at allmennkringkastingspliktene knytt til slike program har falle bort. Departementet meiner at dette innhaldet har ein stor samfunnsmessig verdi. Endringsprosessane i kringkastingsmarknaden gjer det usikkert om innhald for smale sjårgrupper vil bli prioritert av ein kommersiell aktør framover.

Allmennkringkastingsinnhald omfattar også innhald som skal nå eit breitt publikum, til dømes nyheiter og aktualitetsprogram. Det er likevel dyrt å tilby eigenproduserte nyheitssendingar. Rapporten «Allmennkringkastingsoppdrag uten lisens – Hva er kostnaden og hvorfor vil den stige?» utarbeidd av professor Trond Bjørnenak på oppdrag frå TV 2 i 2014, argumenterer for at den økonomiske lønnsmda av å tilby nyheitssendingar har vorte redusert dei siste åra.<sup>3</sup> Rapporten hevder at om ein berre ser på talet på sjårarar opp mot kostnadene, er det mindre økonomisk lønnsamt for TV 2 å tilby nyheitssendingar, norske produksjonar og sport enn å tilby andre programkategoriar som innkjøpte utanlandske produksjonar. Bjørnenak konkluderer med at allmennkringkastingspliktene er ein av dei viktigaste føresetnadene for at TV 2 har hatt ei dårlegare økonomisk

utvikling enn til dømes TV Norge i perioden 2005 til 2013.

På oppdrag frå Kulturdepartementet vurderte Oslo Economics (OE) Bjørnenaks rapport.<sup>4</sup> OE konkluderer med at rapporten illustrerer at det har ein kostnad å leggje ein allmennkringkastar til Bergen, og at det har ein kostnad å produsere nyheitssendingar med høg kvalitet. Samstundes meiner OE at rapporten overdriv kostnaden fordi han samanliknar TV 2 med TVNorge, som har hatt svært høge marginar i perioden. OE meiner det er usikkert om TV 2 ville fått tilsvarende resultat utan avtalen som formidlingspliktig kommersiell allmennkringkastar.

Konklusjonane i Bjørnenak-rapporten står i kontrast til konklusjonane i ein rapport utarbeidd på oppdrag frå Discovery Networks i 2016. Foros og Kind konkluderer med at det er svært usikkert om det vil vere økonomisk lønnsamt for TV 2 å bevege seg langt vekk frå den programprofilen dei har i dag med nyheitssendingar i ein uregulert marknad.<sup>5</sup> Rapporten viser til at sjølv om det er svært kostbart å produsere nyheitssendingar og tv-drama, så bidreg dagens programprofil med nyheitssendingar truleg til at TV 2 kan ta ein høgare pris per sjår frå annonsørane enn dei andre tv-selskapa. Dette skyldas ifølgje rapporten at TV 2 med sin posisjon i konkurransemarknaden som den næraste konkurrenten til NRK, som ikkje sel reklame, fører til at TV 2 kan nå fleire unike sjårarar enn TV 3 og TV Norge.

Samstundes kan innføringa av meirverdiavgiftsfritak for elektroniske nyheitstenester frå 1. mars 2016 bidra til å gjere det meir lønnsamt å tilby elektroniske nyheitsmediar med brukarbetaling. Departementet viser i tillegg til at digitaliseringa har bidrege til ein auke i talet på aktørar som satsar på audiovisuell dekning av nyheits- og aktualitetssaker på nett.

Når det gjeld tilbodet av anna norskspråkleg audiovisuelt innhald viser departementet til at dei fleste norske medieaktørane tilbyr norsk innhald, uavhengig av om dei har status som kommersiell allmennkringkastar eller ikkje. Den auka satsinga til tv-kanalane på norske dramaproduksjonar, og høg publikumsoppslutning om slike program, viser at det er mogleg å nå eit stort publikum med norsk kvalitetsinnhald. Samstundes er det gjerne vesentleg dyrare å lage norske produksjonar enn

<sup>3</sup> Bjørnenak, T. (2014) Allmennkringkastingsoppdrag uten lisens- Hva er kostnaden og hvorfor vil den stige?

<sup>4</sup> Oslo Economics (2016) Vurdering av rapporten: «Allmennkringkastingsoppdrag uten lisens – Hva er kostnaden og hvorfor vil den stige?»/ Rapport nr: 2016/8

<sup>5</sup> Foros, Ø. og Kind, H.J. (2016) Markedssvikt i nyhetsproduksjon – Er statstøtte til en lineær reklamefinansiert allmennkringkaster et velegnet virkemiddel?

å kjøpe utanlandske produksjonar. Norsk innhald møter også sterk konkurranse frå internasjonale aktørar i marknaden for strøymetenester. I konkurranse med aktørar som Netflix og HBO Nordic er det ein risiko for at norskspråkleg kvalitetsinnhald vil tape terreng.

Det er store skilnadar i marknads- og konkurransesituasjonen for ulikt innhald som fell inn under allmennkringkastingsomgrepet. Departementet legg til grunn at det er usikkert i kort stor grad marknaden vil levere smalt innhald og innhald retta mot sjåargrupper som ikkje blir sett på som attraktive i reklamemarknaden, utan statlege verkemiddel. Norskspråkleg innhald, som drama-produksjonar, står førebels sterkt. Samstundes møter norske kringkastarar som nemnd stor konkurranse frå globale strøymeaktørar.

Etter departementet si vurdering kan dette tale for at det er behov for statlege verkemiddel for å sikre at marknaden tilbyr norsk allmennkringkastingsinnhald i framtida.

### **7.3 Vil marknaden oppretthalde eit reelt alternativ til NRK?**

Mediemangfaldsutvalet konkluderer i sin delrapport med at kommersiell allmennkringkasting har bidrege til å styrke mediemangfaldet i tv-marknaden, ved å representere eit klart alternativ til NRK både på innhaldssida og brukarsida. Dette gjeld særleg formidling av nyheiter og aktualitetar. Med støtte i statistikk og forskning viser utvalet til at NRK og TV 2s nyheitssendingar til dels når ulike grupper i folket, både når det gjeld alder, politiske skiljelinjer og kjønn, jf. omtale under kap. 6.3.1.

Ei surveyundersøking<sup>6</sup> om nyheitsbruken til nordmenn utført på oppdrag for Mediemangfaldsutvalet viser at sjåarar som i stor grad baserer nyheitsbruken sin på tv-nyheiter ser meir på kommersiell allmennkringkasting enn på NRK. Det er ein viss overvekt av personar med låg utdanning i dette segmentet.

Utvalet viser også til ein samanliknande studie bestilt av BBC, som viser at konkurransen mellom allmennkringkastarar og kommersielle aktørar kan gje ein positiv sirkeeffekt ved at alle aktørar kontinuerleg må investere i mangfaldig kvalitetsinnhald.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Moe, Arne og Hestvik, Hanne (2016) "Bruksmangfold. En analyse av nordmenns nyhetskonsument". TFOU-rapport 2016:7

<sup>7</sup> BBC (2013) Public and Private Broadcasters Across the World – the Race to the Top

Kommersiell allmennkringkasting har utan tvil bidrege til å styrke det norske mediemangfaldet, og konkurransen med TV 2 har verka skjerpande for NRK si verksemd. Digitaliseringa av mediemarknaden har likevel bidrege til at NRK i dag møter konkurranse frå langt fleire aktørar enn tidlegare. I tillegg til dei kommersielle tv- og radiokanalane, og de internasjonale aktørane, møter NRK i den digitale marknaden også konkurranse frå riksdekkande, regionale og lokale aviser i tilbodet om nyheits- og aktualitetsinnhald. I tillegg tilbyr nokre av dei større avisene norske kortfilm og eigenproduserte og innkjøpte dokumentarar på nett.

Konkurransesituasjonen til NRK er også prega av globaliseringa av mediemarknaden som følger av at internasjonale strøymetenester som Netflix og HBO Nordic på kort tid har opparbeidd seg ein solid posisjon i den norske mediemarknaden. Den internasjonale konkurransen fører til auka konkurranse om tida til publikum. Dette gjeld i særleg grad auka konkurranse i marknaden for dramaseriar og innhald retta mot barn og unge. Departementet meiner at det er sannsynleg at den internasjonale konkurransen bidreg til å skjerpe NRKs kvalitet og innovasjonsgrad. Samtidig bidreg ikkje dei globale aktørane i same grad til å gje NRK konkurranse om program som ligg i kjernen av allmennkringkastingsomgrepet, som t.d. nyheiter. Dei globale aktørane har dessutan svært lite norsk innhald i sine tilbod.

Departementet meiner at det er viktig at NRK møter konkurranse på alle plattformer, også på lineær tv, som framleis er eit tilbod med høg oppslutnad i folket. Trass i at NRK møter konkurranse frå fleire aktørar og på fleire plattformer enn tidlegare, er det usikkert om marknaden sjølv vil sikre ein reell konkurrent til NRK, som er sterk nok til å ta på seg breidda i allmennkringkastingsopdraget med tilstrekkeleg volum.

### **7.4 Vil marknaden oppretthalde eit riksdekkjande tilbod utanfor Oslo?**

Mediemangfaldsutvalet legg til grunn at det er betydeleg uvisse knytta til om det er økonomisk grunnlag for å oppretthalde eit tungt redaksjonelt nærvær utanfor Oslo.

Bjørnenak-rapporten peiker på at TV 2 har meirkostnadar med å produsere nyheitssendingar både i Bergen og i Oslo. Departementet meiner at dette kan tyde på at marknaden aleine ikkje hadde vore i stand til å tilby riksdekkjande nyheitssendingar utanfor Oslo om det ikkje hadde vore for

krava om lokalisering i noverande allmennkringkastingsavtaler.

Med unntak av dei aktørane som per i dag har status som kommersielle allmennkringkastarar, er det ingen av dei riksdekkjande kommersielle kringkastarane som er lokalisert utanfor Oslo. Det same gjeld for dei riksdekkjande avisene. Mediebransjen er midt i ein krevjande omstillingsperiode, og har store økonomiske utfordringar. Departementet meiner derfor det er usikkert om marknaden vil oppretthalde eit riksdekkjande nyheitstilbod utanfor det sentrale austlandsområdet utan statlege verkemiddel.

## 7.5 Departementet si vurdering

Departementet meiner på bakgrunn av drøftingane ovanfor at det er usikkert om dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkringkasting vil bli oppfylte av marknaden på eigen hand. På den eie sida konkluderer Mediemangfaldsutvalet med at det er svært usikkert om marknaden i framtida vil kunne finansiere allmennkringsinnhald i ein kommersiell tv-kanal, mens Bjørnenak-rapporten peiker på at det er vesentlege meirkostnadar med eit allmennkringkastaroppdrag. På den andre sida konkluderer Foros og Kind-rapporten med at det er usikkert om det vil vere økonomisk lønnsamt for TV 2 å redusere nyheitsdekninga i vesentleg grad.

Departementet konstaterer at det er ulike syn på i kor stor grad det er lønnsamt å tilby nyheiter på tv. Departementet meiner vidare at det er fleire tilhøve som syner at det kan vere ein svikt i marknaden for nyheitsinnhald, uavhengig av medieplattform. I mediemarknaden er det vanleg at originalt nyheitsinnhald produsert av eit medium blir delt, omarbeidd og publisert av andre media, på tvers av medieplattformer. Dette illustrerer at media som fyrst produserer nyheiter ber heile kostnaden, samstundes som dei ikkje kan hauste heile verdien av produktet sitt. Gjenbruk av nyheitsinnhald har ein samfunnsverdi, fordi fleire menneske får tilgang til informasjonen. Vidare kan kvaliteten på den opphavslege nyheitssaken auke når han blir omarbeidd av andre journalistar og redaktørar. Nyheitsjournalistikk har også i seg sjølv ein samfunnsverdi

fordi det mellom anna bidreg til å avdekke krittikkverdige forhold i samfunnet, til dømes når eit medium avdekkjer sløsing med offentlege middel. Nyheitsinnhald bidreg til å informere befolkninga om viktige saker i samfunnet, og spelar derfor ein viktig rolle for demokratiet. Verdiane som blir skapte for andre media og for samfunnet vil ikkje bli teke omsyn til når eit medium skal bruke ressursar på nyheiter. Dermed oppstår det ein risiko for sub-optimale investeringar i original nyheitsproduksjon.

Som følgje av at det er usikkert om marknaden på eigenhand vil oppfylle dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkringkasting, meiner departementet at det er behov for mellombelse tiltak for å sikre at dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkringkasting blir oppnådde på kort sikt.

Dei tiltaka departementet presenterer i kap. 8 for å sikre kommersiell allmennkringkasting bør bli vurderte i lys av dei anbefalingane Mediemangfaldsutvalet legg fram 1. mars 2017. Utvalet skal vurdere det samla norske medietilbodet med særleg fokus på to område: nyheits- og aktualitetsmedia og den funksjonen media har i nyheits- og debattformidlinga, samt allmennkringkastarar og kva dei har å seie for norsk språk og kultur. På bakgrunn av Mediemangfaldsutvalet sin NOU og den påfølgjande høyringa, vil departementet kome tilbake til Stortinget med ein samla gjennomgang av heile det mediepolitiske verkemiddelapparatet.

### Boks 7.1 Departementet sine konklusjonar om behov for statlege verkemiddel

- Departementet meiner at det er behov for mellombelse statlege verkemiddel for å sikre at måla for kommersiell allmennkringkasting blir teke vare på på kort sikt.
- Etter at Mediemangfaldsutvalets NOU er levert og har vore på høyring, vil regjeringa kome tilbake til Stortinget med ei samla vurdering av heile det mediepolitiske verkemiddelapparatet.

## 8 Vurdering av verkemiddel for å sikre kommersiell allmennkringkasting

### 8.1 Innleiing

I kapittel 7 konkluderer departementet med at det er behov for statlege verkemiddel for å sikre dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkringkasting. Departementet har vurdert kva for tiltak som vil vere eigna til å sikre dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkringkasting. Departementet legg til grunn at formidlingsplikt i kabelnett, som er det staten yter for å sikre kommersiell allmennkringkasting i dag, ikkje i seg sjølv vil vere tilstrekkeleg for å sikre kommersiell allmennkringkasting. At ingen søkte på den mellombelse avtalen som vart kunngjort våren 2016, kan tyde på at formidlingsplikt ikkje er sett på som eit attraktivt nok gode for å ta på seg plikter som kommersiell allmennkringkastar. Endring i medievanane til sjåarane og utbygging av breiband kan ha bidrege til å gjere formidlingsplikta mindre verd, ettersom store delar av folket i dag kan ta inn kringkastaren sine sendingar via Internett. Departementet kan heller ikkje sjå at andre statlege ikkje-økonomiske tiltak vil vere egna til å sikre eit tilstrekkeleg tilbod av kommersiell allmennkringkasting i framtida. Departementet legg derfor til grunn at det er behov for offentleg støtte i ei eller anna form for å sikre kommersiell allmennkringkasting i framtida.

Allmennkringkastingsomgrepet rommar meir enn berre audiovisuelt innhald. NRK tilbyr til dømes innhald på radio og Internett. I prinsippet går det an å sjå for seg at eit kommersielt allmennkringkastingsoppdrag omfattar meir enn audiovisuelt innhald. Departementet føreset likevel at det no berre er audiovisuelt allmennkringkastingsinnhald som skal få offentleg støtte. Dette heng primært saman med at det er særleg kostnadskrevjande å produsere audiovisuelt innhald. I tillegg viser vurderinga i kap. 7 at det er fare for svekking av mangfaldet i audiovisuelt allmennkringkastingsinnhald.

Mangfaldet på andre plattformer og av andre tekstbaserte medietypar er større og blir sikra med andre verkemiddel. Dei direkte økonomiske støtteordningane på mediefeltet er retta mot

andre medietypar enn audiovisuelt allmennkringkastingsinnhald. Til dømes er produksjonstilskottet til nyheits- og aktualitetsmedium primært retta inn mot trykt og elektronisk skrift. Vidare finst det ei eiga tilskotsordning for lokalradio og lokal-tv. Ein kommersiell allmennkringkastar kan for øvrig omfattast av meirverdiavgiftsfritaket for elektroniske nyheitsmedium dersom vilkåra i meirverdiavgiftsforskrifta § 6-2-1, jf. meirverdiavgiftslova § 6-2 er oppfylt.

Stortinget har bedt regjeringa utgreie ein modell der delar av meirkostnadene med eit kommersielt allmennkringkastingsoppdrag blir kompensert. Departementet vurderer ein slik modell i det følgjande. Departementet bad Mediemangfaldsutvalet om å utgreie om ein kompensasjonsordning for redaksjonelle kostnader kan vere eigna til å sikre dei mediepolitiske måla med kommersiell allmennkringkasting. Utvalet valde å ikkje vurdere ein slik modell, fordi han føreset at utvalet konkluderer i ei rekke andre spørsmål i hovudmandatet. Av denne grunnen har departementet heller ikkje vurdert ei kompensasjonsordning for redaksjonelle kostnader. Departementet vil likevel vurdere om ein slik modell kan vere eigna på eit seinare tidspunkt, etter at NOU-en frå Mediemangfaldsutvalet er lagd fram.

### 8.2 Departementet si vurdering av aktuelle støttemodellar

Dei overordna mediepolitiske måla for kommersiell allmennkringkasting er å oppretthalde mediemangfaldet og eit konkurrerande tilbod til NRK, i tillegg til å sikre ein riksdekkande kommersiell allmennkringkastar utanfor Oslo. Den offentlege støtta bør innrettast slik at ho i størst mogeleg grad kan oppfylle desse måla. Samtidig bør støtta ikkje ha konkurransemessige verknader som kan bidra til å svekke mediemangfaldet. Departementet har også vektlagt at støttemodellane må innrettast slik at dei er målretta og at dei effektivt kan nå dei mediepolitiske måla.

Departementet vurderer i det følgjande korleis offentleg støtte til kommersiell allmennkringkasting kan innrettast. Departementet har vurdert to modellar:

- *Modell 1*: Kompensasjon til ein kommersiell allmennkringkastar
- *Modell 2*: Prosjekttilskot til produksjon av allmennkringkastingsinnhald

*Modell 1* inneber at staten kompenserer ein kommersiell aktør for å levere audiovisuelt allmennkringkastingsinnhald. Departementet meiner at det ikkje bør opnast for å kompensere fleire kommersielle allmennkringkastarar, fordi dette vil svekke høvet til å oppretthalde eit reelt konkurrerende tilbod til NRK. Sidan det er grenser for kor stor kompensasjon staten kan bidra med, vil det etter departementet si vurdering vere meir effektivt å sikre dei mediepolitiske måla ved å rette støtta inn mot ein aktør enn å spreie støtta på fleire.

*Modell 2* inneber eit prosjekttilskot for produksjon av allmennkringkastingsinnhald. Ordninga inneber at det blir gjeve tilskot til enkelte program eller programseriar. Formålet med tilskotsordninga vil vere å auke produksjonen av visse typar allmennkringkastingsinnhald for å bidra til auka mediemangfald. Tilskotsordninga kan dessutan bidra til auka konkurranse om å produsere allmennkringkastingsinnhald, og dermed bidra til å auke kvaliteten i enkelte programkategoriar.

Departementet meiner at modell 1, *kompensasjon til ein kommersiell allmennkringkastar*, i størst grad vil kunne sikre dei mediepolitiske måla med kommersiell allmennkringkasting. Modellen vil kunne sikre eit breitt allmennkringkastingstilbod produsert utanfor Oslo, og dette kan gje NRK konkurranse i programkategoriar som nyheiter og tilbod til barn og unge. I motsetnad til modell 2 er modell 1 reservert ein aktør. Departementet meiner at ein modell retta inn mot ein enkeltaktør er naudsynt for å sikre eit omfattande tilbod av allmennkringkastingsinnhald som kan konkurrere med NRK.

Modell 2, *prosjektstøtte til allmennkringkastingsinnhald*, vil etter departementet sitt syn i mindre grad sikre dei mediepolitiske måla for kommersiell allmennkringkasting. Nyheiter og aktualitetsstoff er spesielt viktig for mediemangfaldet. Departementet meiner at ei tilskotsordning vil vere lite eigna til å støtte laupande produksjon av nyheitssendingar. Departementet viser til delrapporten til Mediemangfaldsutvalet, der utvalet konkluderer med at nyheits- og aktualitetsprogram ikkje vil

«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 tilskudsorganet) innflytelse på produksjonen av nyhetssendinger, uten at det utfordrer både presseetiske prinsipper og kringkasterens redaksjonelle uavhengighet.»

Departementet legg óg til grunn at det vil vere krevjande å lage ei prosjektbasert tilskotsordning som støttar nyheits- og aktualitetsprogram, utan at det går ut over tilliten folk har til at media er uavhengige.

Modell 2 vil heller ikkje sikre kontinuerleg produksjon av andre programkategoriar som ligg i kjernen av allmennkringkastingsomgrepet. I tillegg meiner departementet at det er lite formålstenleg å nytte ei tilskotsordning for å sikre omfattande produksjon av allmennkringkastingsinnhald utanfor Oslo. Departementet viser også til Mediemangfaldsutvalet sin delrapport, der dei konkluderer med følgande:

«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 (kompensasjon til en kommersiell allmennkringkaster) uten svært høye statlige overføringer, noe som trolig ville medført ineffektiv bruk av ressurser/sløsing. En prosjektbasert tilskuddsmodell vil derfor trolig ha en langt mer begrenset betydning for bruksmangfoldet enn en kompensasjonsordning til en allmennkringkaster.»

I Mediemangfaldsutvalet sin delrapport tek dei til orde for at Modell 2 (prosjekttilskot til produksjon av allmennkringkastingsinnhald) kan rettast inn mot innovasjon i produksjon og publisering av innhald for kommersielt fjernsyn. Ifølgje utvalet kan ei slik ordning «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.»



Departementet er samd med utvalet i at det kan vere formålstenleg å ha ei kompletterande kompensasjonsordning som tek omsyn til innovasjon og utvikling. Tiltak som kan fremje innovasjon og utvikling på mediefeltet er avgjerande for å sikre mediemangfaldet i framtida. Departementet vil likevel ikkje gå inn for at ei slik ordning blir innført no. Departementet vil vurdere ei framtidsretta mediestøtte som kan bidra til innovasjon og utvikling i bransjen og sikre mediemangfaldet i lys av Mediemangfaldsutvalet sin NOU.

På bakgrunn av vurderinga over tilrår departementet modell 1 – kompensasjonsmodell til ein kommersiell allmennkringkastar. Under peikar departementet på korleis en slik modell kan innrettast. Departementet vil snarast mogeleg kunnjere ein avtale i tråd med dette. Departementet reknar med at avtalen tidlegast kan tre i kraft i 2018.

#### **Boks 8.1 Departementet sin konklusjon om val av modell**

- Departementet anbefaler at det innførast ein kompensasjonsmodell til éin kommersiell allmennkringkastar i tråd med vurderingane under.
- Departementet vil snarast råd kunnjere ein avtale. Avtalen kan tidlegast tre i kraft i 2018.

### **8.3 Kompensasjon til ein kommersiell allmennkringkastar**

#### **8.3.1 Innleiing**

Departementet vurderer nedanfor korleis ei kompensasjonsordning for meirkostnader med eit kommersielt allmennkringkastingsoppdrag kan innrettast. Ordninga aktualiserer EØS-rettslege problemstillingar. Dette gjeld særleg reglane i EØS-avtalen om offentleg støtte. I tillegg er krava til lokalisering av allmennkringkastaren relevante for EØS-avtalen og reglane der om den indre marknaden. (Departementet vil beskrive moglege EØS-rettslege konsekvensar der det er relevant.)

#### **8.3.2 Ordninga og samsvaret med reglane om offentleg støtte i EØS-avtalen**

Etter departementet si vurdering vil tiltaket utgjere ei teneste av allmenn økonomisk verdi

etter EØS-avtalen artikkel 59 (2). Støtte som oppfyller vilkåra i gruppeunntaket for tenester av allmenn økonomisk verdi, må ikkje meldast til og godkjennast av ESA før iverksetjing.<sup>1</sup> Modellen som blir presentert under er innretta i tråd med vilkåra i gruppeunntaket, etter dialog med EFTAs overvakingssorgan (ESA). Departementet kommenterer dei enkelte krava som følgjer av gruppeunntaket, der det relevant. At støtta ikkje må meldast til ESA kan bidra til at støtta kan setjast i verk raskare enn ved ei formell melding til ESA.

I følgje gruppeunntaket kan støtta ikkje overstige 15 mill. euro i året. Støtta kan heller ikkje overstige nettokostnadane med allmennkringkastingsoppdraget, inkludert ei rimeleg forteneste, jf. gruppeunntaket artikkel 5 (1). Med nettokostnader er meint kostnader med allmennkringkastingsoppdraget etter at inntekter frå allmennkringkastingsoppdraget er trekt frå. Dette kan til dømes vere inntekter frå reklame, brukarbetaling eller liknande som er generert frå allmennkringkastingsverksemda. Dette betyr at dersom tenesta har høg lønnsemd, vil statens kompensasjon kunne bli redusert. Utbetalt støtte som overstig nettokostnader, inkludert ei rimelig forteneste, skal som hovudregel betalast tilbake av støttemotakaren.

Gruppeunntaket stiller opp reglar for utrekning av kor stor kompensasjonen kan vere, prinsippet for kostnadsallokering av inntekter og utgifter aktøren har med oppdraget og berekning av «rimelig forteneste». Departementet vil kome tilbake til kva som skal utgjere ei rimeleg forteneste knytt til oppdraget før kunnjering, i tråd med reglane i gruppeunntaket.

Departementet vil ha ytterlegare dialog med ESA om innretninga modellen skal ha, før kunnjering. Det vil bli gjort nødvendige justeringar i innretninga for å sikre at tiltaket er i tråd med EØS-avtalen dersom dialogen med ESA tilseier dette.

#### **8.3.3 Tildeling**

Departementet legg til grunn at det kommersielle allmennkringkastingsoppdraget skal bli tildelt etter ei kunnjering open for alle interessentar, i tråd med relevante reglar i innkjøpsregelverket.

Departementet tilrår at allmennkringkastingsoppdraget blir tildelt etter ein open skjønneheitskonkurranse. Dette inneber at departementet kunnjere kva allmennkringkastingsplikter som kringkastaren skal oppfylle, og kva for kompensasjon

<sup>1</sup> Kommisjonsbeslutning 2012/21/EU

som skal ytast. Det vil deretter vere opp til søkeren å gjere greie for korleis programplanane og allmennkringkastingspliktene skal oppfyllest innanfor den oppgjevne kompensasjonssummen. Anbudet går til den som kvalitativt og kvantitativt oppfyller planane på best måte. Planane tilbydarane har gjort greie for, vil inngå som forpliktande delar av oppdraget gjennom heile avtaleperioden. Mediemangfaldsutvalet foreslo i si utgreiing ein konkurranse tilsvarende departementet sitt forslag.

### 8.3.4 Krav til innhaldet i programma

Departementet viste i kapittel 7 at det er ein risiko for at marknaden på eiga hand ikkje vil levere enkelte typar allmennkringkastingsinnhald. Ein fri marknad vil prioritere kommersielt lønnsamt innhald. Av denne grunn bør oppdraget rettast inn mot innhald med ein sosial, demokratisk eller kulturell meirverdi. Samtidig er det viktig at allmennkringkastingsinnhaldet når ut til sjåarane og har relativ høg oppslutnad. Dette tilseier at kringkastaren bør tilby varierte program. Kapittel 3 inneheld dei overordna mediepolitiske måla for dette.

Innhaldspliktene kan anten utformast breitt eller avgrensast til bestemte typar innhald. Eit breitt oppdrag kan til dømes omfatte smalt og breitt innhald, det vil seie nyheiter og aktualitetar, tv-drama, kulturprogram og innhald for barn og unge. Eit snevert oppdrag kan til dømes avgrensast til innhald som er særskild viktig for samfunnet, som nyheiter og aktualitetar.

Eit snevert oppdrag kan i nokon grad bidra til å skape større konkurranse om oppdraget. Departementet legg til grunn at det vil vere meir krevjande å tilby ei breiare pakke av ulikt audiovisuelt allmennkringkastingsinnhald. Det mediepolitiske målet om å sikre eit alternativt og konkurrerende tilbod til NRK tilseier likevel, slik departementet ser det, at oppdraget innrettast breitt, og at det blir stilt både overordna og spesifikke krav til programma. Dette er i samsvar med Mediemangfaldsutvalets vurderingar i delrapporten, der utvalet tek til orde for at oppdraget bør innrettast både overordna med tematisk og sjangermessege breidde, samtidig som det blir stilt spesifikke krav til bestemte typar av innhald.

Som eit overordna prinsipp legg departementet til grunn at innhaldspliktene må utformast på ein måte som sikrar redaksjonell fridom og sjølvstende. Samtidig er det naturleg at staten også stiller enkelte meir spesifikke krav til innhaldspliktene, og at det er opp til søkerane å gje ei nærare beskriving av korleis desse krava skal

oppfyllest. Innhaldspliktene bør dessutan sjåast i samheng med storleiken på kompensasjonen.

Innhaldspliktene i kunngjeringa blir utforma i tråd med kunngjeringa frå 2009, som ligg til grunn for statens noverande avtale med kommersiell allmennkringkastar på tv. Dette vil kunne sikre eit variert allmennkringkastingstilbod basert på prinsippa for allmennkringkasting med program for både breie og smale grupper.

På denne bakgrunn legg departementet opp til å stille følgjande krav til innhaldet i programma:

#### *Overordna krav til innhaldet:*

- Programma skal baserast på prinsippa for allmennkringkasting.
- Profilen til allmennkringkastingstilbodet skal vere av allmenn karakter og interesse, og programma skal ha tematisk og sjangermessege breidde, både når det gjeld samansetjing av programkategoriar og samansetjinga innanfor kvar programkategori.
- Det skal vere programtilbod både for breie og smale grupper.

#### *Spesifikke krav til innhaldet*

Den kommersielle allmennkringkastaren skal i det minste formidle:

- eigne daglege nyheitssendingar med base i den sentrale nyheitsredaksjonen
- norskspråklege program retta mot barn og unge
- formidling av norsk film og tv-drama
- norskspråklege program skal utgjere minst 50 pst. av det publiserte innhaldet.
- begge dei offisielle norske målformene skal nyttas.

I tillegg til krava som blir føreslått over, vil dei detaljerte planane for allmennkringkastingsverksemda som blir presenterte i tilbudet inngå som forpliktande delar av oppdraget gjennom heile avtaleperioden.

#### 8.3.4.1 *Konsultasjon med Sametinget*

Samane har status som urfolk og er verna gjennom nasjonale lover og internasjonale konvensjonar.<sup>2</sup> Som urfolk har samane rett til å bli konsulterte i saker som kan få direkte betyding for dei,

<sup>2</sup> Grunnlova § 8, Samelova, FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar.

jf. Prosedyrar for konsultasjonar mellom statlige myndigheiter og Sametinget. Kulturdepartementet bad derfor om Sametingets synspunkt på meldinga. Sametinget støtter i hovudsak innhaldet i meldinga. Sametinget understreker likevel at det må vere innhaldsplikt om eigne program eller programinnslag for det samiske folket, og at desse som hovudregel skal vere på samisk. Sametinget understreker også at samisk og norsk er likeverdige språk. Allmennkringkastaren skal tilby program for breie og smale grupper. Staten vil inngå avtale med den som kvalitativt og kvantitativt oppfyller planane på best mogleg måte, sett i lys av storleiken på kompensasjonen. Dersom allmennkringkastaren som blir vald presenterer planer om å sende program for det samiske folket, vil dette inngå som en forpliktande del av oppdraget gjennom heile avtaleperioden. Departementet viser dessutan til at støtta vil vere avgrensa. På denne bakgrunn ser ikkje departementet det som hensiktsmessig å ta inn eit spesifikt krav om programinnslag for det samiske folket.

### 8.3.5 Distribusjon og tilgjengelegheit

Dersom staten skal kompensere for meirkostnadene med eit allmennkringkastingsoppdrag bør innhaldet vere mest mogeleg tilgjengeleg. Denne problemstillinga har fleire dimensjonar. For det første bør det takast stilling til om innhaldet skal gjerast tilgjengeleg på éi eller fleire plattformer. For det andre må det vurderast i kva grad det skal stillast krav til teknisk tilgang (dvs. kor stor del av sjåarane som skal kunne taka i mot sendingane og tenesta).

#### 8.3.5.1 På kva plattformer skal allmennkringkastingsinnhaldet gjerast tilgjengeleg?

Allmennkringkastingsinnhald har ingen verdi dersom det ikkje når ut til publikum. Som det er gjort greie for i tidlegare kapittel, er sjåarvanane til folk i endring. Blant dei eldre sjåarane er lineær-tv framleis ei viktig medieplattform, medan yngre sjåarar brukar stadig meir tid på ikkje-lineære plattformer. For at den kommersielle allmennkringkastaren sitt innhald skal nå heile folket, bør programma bli formidla på dei medieplattformene som sjåarane brukar. Dette talar for at allmennkringkastaren må formidle innhaldet sitt på både lineære og ikkje-lineære plattformer. Departementet legg opp til at tilbydarane må spesifisere på kva plattformer allmennkringkastingstilbodet skal leverast.

Departementet understrekar at eventuell tilgjengeleggjering av ulikt innhald som dels fell innanfor og dels utanfor oppdraget i ei felles teneste krev at kringkastaren på ein objektiv og transparent måte kan skilje inntekter og utgifter knytt til allmennkringkastingsoppdraget frå anna verksemd.

#### 8.3.5.2 Teknisk dekning

Departementet legg til grunn at innhaldet bør kunne takast imot over heile landet. Dette kravet vil til dømes vere oppfylt dersom tv-kanalen har distribusjon i det digitale bakkenettet, og dersom den ikkje-lineære tenesta blir fritt distribuert på Internett.

### 8.3.6 Allmennkringkastaren si lokalisering mv.

Eit sentralt mediepolitisk mål for kommersiell allmennkringkasting er å sikre eit riksdekkande medietilbod som er produsert utanfor Oslo. Dagens avtale med TV 2 stiller krav om at allmennkringkastaren skal ha hovudkontor og sentral nyheitsredaksjon i Bergen. Departementet viser også til at Stortinget har bedt regjeringa om å ta initiativ til å sikre kommersiell allmennkringkasting med sentral nyheitsredaksjon og hovudkontor i Bergen.

Departementet har vurdert om krav til lokalisering i Bergen bør oppretthaldast. I Mediemangfaldsutvalet si delutgreiing konkluderer utvalet med at «lokalisering også andre stader enn Bergen kan bidra til mediemangfoldet og tilby et alternativ til Oslo-dominansen innen riksdekkende medier.» Utvalet peikar også på at eit «krav til lokalisering i Bergen i høy grad vil begrense søkergrunnlaget ettersom det er betydelige etableringshindre for aktører uten tung tilstedeværelse i regionen.» Departementet er samd i utvalet sine vurderingar, og legg til grunn at dei mediepolitiske måla også kan realiserast på andre stader utanfor Oslo. Det finst fleire byar i Noreg som har eit folketal og eit mediemiljø med ein storleik som kan huse ein kommersiell allmennkringkastar. Departementet meiner også at krav om lokalisering på fleire stader utanfor Oslo er eigna til å auke konkurransen om oppdraget. Eit krav om lokalisering i Bergen, eller tilsvarende krav om lokalisering på ein bestemt stad, kan også vere i strid med EØS-avtalen. Derfor legg departementet opp til at blir stilt krav om at den sentrale nyheitsredaksjonen og hovudkontoret til den kommersielle allmennkringkastaren blir plassert utanfor Oslo.

I kapittel 3 peikar departementet på at dei fleste riksdekkande medium i Noreg er lokaliserte i Oslo, og at dette i nokon grad kan prege dekninga av saker frå andre delar av landet. Kommersiell allmennkringkastingsinnhald produsert i ein annan del av landet kan derfor bidra til fleire perspektiv i mediedekninga, og fungere som eit alternativ til dei riksdekkande media i Oslo. Det er ein risiko for at ein kommersiell allmennkringkastar lokalisert i nærleiken av Oslo ikkje vil fungere som eit reelt alternativ til dei riksdekkande media med sete i Oslo. Departementet vil derfor som nemnd stille krav om at den sentrale nyheitsredaksjonen og hovudkontoret skal vere plassert utanfor Oslo. Eit slikt krav kan utformast på ulike måtar. Eit mogeleg alternativ kan vere å stille krav om lokalisering utanfor det sentrale Austlandet eller utanfor visse fylke. Eit anna alternativ kan vere å stille krav om lokalisering i ein viss avstand frå Oslo. Departementet vil i samband med kunngjeringa ta endeleg stilling til korleis ein best mogeleg kan sikre at den kommersielle allmennkringkastaren får ei lokalisering som legg til rette for at han vil fungere som eit reelt redaksjonelt alternativ til Oslo-baserte medium.

Gjeldande avtale mellom TV 2 og staten inneheld ei plikt for kringkastaren til å vere etablert under norsk jurisdiksjon, jf. kringkastingsforskrifta § 1-1. Departementet har derfor vurdert om det bør stillast krav om at den kommersielle allmennkringkastaren skal vere etablert i Noreg. Formålet med dette vil vere å sikre at kringkastaren følgjer relevant lovgjeving på mediefeltet. Etter departementet si vurdering vil behovet for å sikre at kringkastaren følgjer norsk medielovgjeving kunne ivaretaast ved å stille krav om at kringkastaren skal følge relevant norsk lovgjeving på mediefeltet. Departementet legg derfor til grunn at det blir stilt krav om at kringkastaren skal følgje relevant nasjonal regulering på mediefeltet, bl.a.:

- lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstenester
- lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.

Departementet legg til grunn at pliktene til å følgje relevante nasjonale føresegner kan innrettast slik at også lov og forskriftsendringar som blir vedtekne etter at avtalen er underskriven, også skal gjelde.

Som nemnt i kapittel 8.3.2, vil departementet ha vidare dialog med ESA om innretninga på modellen – før kunngjering. Departementet vil

justere modellen dersom dialogen med ESA tilseier det.

### 8.3.7 Avtaleperiode

I Mediemangfaldsutvalet sin delrapport blir det teke til orde for at dei raske endringane i mediemarknaden tilseier at avtalen ikkje bør vare meir enn tre til fem år. Departementet er samd i denne vurderinga. Samtidig er det viktig at avtaleperioden varer lenge nok til at potensielle søkarar kan byggje ei kommersiell levedyktig verksemd, slik at ein t.d. kan dekke nødvendige investeringar. Departementet foreslår på dette grunnlaget at avtalen skal vare i ein periode på fem år. Departementet legg opp til avtalen skal kunne re-forhandlast dersom viktige føresetnader blir endra undervegs. Dette vil departementet vil kome tilbake til i kunngjeringa.

Tiltak for å sikre kommersiell allmennkringkasting bør vurderast i lys av Mediemangfaldsutvalets tilrådingar, som blir lagde fram 1. mars 2017. Utvalet skal vurdere det samla norske medietilbodet med vekt på to område: nyheits- og aktualitetsmedium, og deira funksjon i nyheits- og debattformidlinga, i tillegg til deira betyding for språka og kulturen i Noreg. På bakgrunn av Mediemangfaldsutvalets NOU og høyringa av utgreiinga, vil departementet kome tilbake til Stortinget med ein heilskapleg gjennomgang av det mediepolitiske verkemiddelapparatet.

### 8.3.8 Mekanisar for å hindre overkompensasjon og kryss-subsidiering

For at støtta skal vere i samsvar med gruppeunntaket må det sikrast at aktøren ikkje tek i mot meir enn det som er nødvendig for å levere oppdraget, inkludert ei rimelig fortjeneste. Berre tenester som er omfatta av oppdraget kan vere finansiert med støtta. Storleiken på kompensasjonen og prinsippa for kostnadsallokering og utrekning av rimeleg fortjeneste må innrettast slik at det ikkje skjer overkompensasjon. Det må også sikrast at støtta ikkje blir bruka til å kryss-subsidiere verksemd som fell utanfor oppdraget. Kompensasjon som overstig nettkostnadane inkludert ei rimelig fortjeneste, skal som hovudregel betalast tilbake til staten.

I den grad allmennkringkastaren også driv verksemd som fell utanfor oppdraget, vil det vere ein risiko for at kringkastaren underrapporterer inntekter og overdriv kostnader med oppdraget. I kringkastingsmarknaden kan det dessutan vere utfordrande å klart identifisere inntekter og utgif-

ter med oppdraget. Enkelte kringkastarar sel til dømes kanalane sine i ei pakke til tv-distributørane. I slike tilfelle må det gjerast ei særskilt utrekning, for å allokere inntekter til allmennkringkastingskanalen vis-a-vis kanalar som fell utanfor oppdraget. For å minimere risikoen for overkompensasjon og kryss-subsidiering vil det bli stilt krav om eit klart rekneskapsmessig skilje mellom allmennkringkastingsverksemda og eventuell anna verksemd. Departementet vil vidare stille krav om at rekneskapsføringa skal baserast på objektive og konsekvente prinsipp. For å kontrollere dette skal kringkastaren årleg legge fram ein ekstern revisorrapport som dokumenterer at det ikkje skjer overkompensasjon og kryss-subsidiering.

### 8.3.9 Tilsyn

I samsvar med regelverket om offentleg støtte må det for det første førast tilsyn med korleis allmennkringkastaren oppfyller allmennkringkastingsoppdraget. Departementet legg til grunn at dette skal gjerast årleg av Medietilsynet, som i dag fører tilsyn med bl.a. NRKs og TV 2s allmennkringkastingsplikter. For det andre må det førast regelmessig og effektiv kontroll med bruken av den offentlege finansieringa, for å hindre overkompensasjon

og kryss-subsidiering. Departementet legg opp til at Medietilsynet skal kontrollere dette årleg, etter eigne vurderingar og i lys av den eksterne revisorrapporten som den kommersielle allmennkringkastaren legg fram. Denne rapporten skal innehalde opplysningar om allmennkringkastaren sin separate regnskapsføring av inntekter og utgifter knytt til oppdraget, samt en kontroll med at kompensasjonen ikkje er bruka på aktivitetar som fell utanfor oppdraget, såkalla kryss-subsidiering

Departementet legg dessutan opp til det skal medføre sanksjonar å bryte allmennkringkastingspliktene, t.d. ved at avtalen kan seiast opp dersom det skjer alvorlege brot på avtalen.

#### **Boks 8.2 Departementet sin konklusjon om ordningas innretning**

- Ordninga skal innrettast i tråd med konklusjonane i kapittel 8.3 og reglane i gruppeunntaket for tenester av allmenn økonomisk verdi.
- Departementet vil gjere eventuelle justeringar i ordningas innretning for å sikre samsvar med EØS-avtalen før kunngjøring.

## 9 Økonomiske og administrative konsekvensar

Regjeringa legg opp til at støtta skal løyvast på ordinar måte i statsbudsjettet. Departementet vil snartast mogleg kunngjere ein avtale om kommersiell allmennkringkasting. Ordninga kan tidligast bli sett i verk frå 2018. Tiltaket vil derfor ikkje ha budsjetteffekt for 2017. Departementet vil vurdere om ei eventuell framtidig medieavgift på sikt óg kan finansiere andre medieformål enn NRK, herunder kommersiell allmennkringkasting, jf. Meld St. 15 (2016–2017). Departementet vil ta stilling til storleiken på kompensasjonen før kunngjering.

Det offentlege vil måtte rekne med å bruke administrative ressursar på kunngjering av avtale og tilsyn med korleis allmennkringkastingspliktene blir følgde opp, i tillegg til bruken av støtta.

Kringkastaren som inngår avtalen vil måtte rekne med å bruke administrative ressursar på å føre rekneskap og rapportere om korleis vilkåra i avtalen blir innfridde.

Offentleg støtte til éin kommersiell allmennkringkastar vil bli innretta slik at eventuelle konkurranseverknader av ordninga blir minimale.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kulturdepartementet 16. desember 2016 om Kommersiell allmennkringkasting blir send Stortinget.

---

---



Tinging av publikasjonar

Offentlege institusjonar:

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress AS – 12/2016

