



DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 38

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Open og opplyst

Allmennkringkasting og mediemangfold



Forsidebilder:

Partilederdebatt på TV2. Foto: Fredrik Varfjell/NTB scanpix
Masterchef TV3. Foto: Roger Neumann/VG
TV2s høstlansering med Ida Fladen. Foto: Hallgeir Vågenes/VG
Verdensrekord i værmelding med Eli Kari Gjengedal. Foto: Torstein Bøe/NTB scanpix
Peter og Tomas Nortug. Foto: Ned Alley / NTB scanpix
Fredrik Skavland i Kringkastingsrådet. Foto: Heiko Junge/NTB scanpix
"The Voice" finalen på TV2. Foto: Trond Solberg/VG
Lilyhammer. Foto: CapitalPictures
DAB-radioer. Foto: Tore Meek/NTB scanpix
Davy Wathne. Foto: Trond Reidar Teigen/NTB scanpix
Netflix. Foto: Øyvind Gustavsen/VG
Facebook. Foto: Stian Lysberg Solum/NTB scanpix
Humor på TVNorge. Foto: Espen Solli/TVNorge. NTB Tema.
Leo og Else Kåss Furuseth. Foto: NRK
Nyhetsanker Paal R. Peterson. Foto: NRK
Hurtigruta. Foto: NRK
Tungtvannet. Foto: Jiri Hanzl/Filmkameratene AS
Fantorangen. Foto: NRK

Bildene er satt sammen av Lise Kihle Designstudio AS

Innhald

1	Bakgrunn og samandrag	7	4.3	Gjeldande regulering i norsk rett ..	37
1.1	Bakgrunn	7	4.3.1	Overordna	37
1.1.1	Regjeringas overordna mål for mediepolicen	7	4.3.2	Nærare om NRK som lisenspliktig allmennkringkastar	39
1.1.2	Grunnlovas infrastrukturkrav	7	4.3.3	Nærare om TV 2s avtale om status som formidlingspliktig allmennkringkastar	41
1.1.3	Styremaktenes verkemiddel for å leggje til rette for ei open og opplyst offentleg samtale	8			
1.1.4	Behovet for allmennkringkasting	8	5	Forankring av NRKs allmennkringkastingsoppdrag	42
1.2	Samandrag	8	5.1	Noverande forankring av allmennkringkastingsoppdraget	42
2	Historie og oversyn over norske allmennkringkastarar ..	11	5.2	Forankring av allmennkringkastingsoppdraget i andre land	42
2.1	Historie	11	5.2.1	Sverige	42
2.1.1	Innleiing	11	5.2.2	Danmark	43
2.1.2	Frå amatørproduksjon til profesjonelt massemedium og offentleg gode	11	5.2.3	Finland	43
2.1.3	Frå radio til TV	13	5.2.4	Island	43
2.1.4	Frå monopol til konkurranse	15	5.2.5	Storbritannia	43
2.1.5	Allmennkringkastingsprinsipp	15	5.3	Høyring av NRK-plakaten	43
2.1.6	NRKs tilbod på samiske språk	16	5.3.1	Høyringsnotatet	43
2.2	Norske allmennkringkastarar	16	5.3.2	Høyringsinstansanes syn	43
2.2.1	NRK	16	5.4	Departementets vurdering	44
2.2.2	TV 2	18	5.4.1	Innleiing og bakgrunn	44
2.2.3	Radio Norge	18	5.4.2	Allmennkringkastingsoppdragets forankring	44
2.2.4	P4	19	5.4.3	Allmennkringkastingsoppdragets formelle status	45
2.2.5	Lokalradio	19	6	Tilsyn og eigarstyring NRK AS	46
3	Tendensar i mediemarknaden	20	6.1	Eigarstyring og organisering av NRK	46
3.1	Innleiing	20	6.2	Oppfølging av at NRK driv kostnadseffektivt	47
3.2	Globalisering	20	6.2.1	Rapportering i dag	47
3.2.1	Eigarskap	20	6.2.2	Oppfølging av kostnadseffektivitet i nokre andre land	47
3.2.2	Globale medieselskap	20	6.2.3	Analyse av NRKs rapportering	48
3.2.3	Konsekvensar for norsk innhald ..	22	6.2.4	Departementets vurdering	48
3.3	Konvergens og plattformseksjon	22	6.3	Tilsyn med allmennkringkasting ..	49
3.4	Overgang til ein digital medieøkonomi	23	6.4	Kringkastingsrådet	50
3.5	Mediebruk	24	7	Distribusjon av NRKs innhald	52
3.5.1	Stabilitet og endring	24	7.1	Innleiing	52
3.5.2	Meir valfridom	26	7.2	Distribusjon	52
3.5.3	Nyheitsforbruk og sosiale media ..	28	7.2.1	NRK-plakaten	52
4	Rettslege rammevilkår	29	7.2.2	TV-distribusjon	52
4.1	Innleiing	29	7.2.3	Radiodistribusjon	53
4.2	Internasjonale rammevilkår	29	7.2.4	Status i andre land	53
4.2.1	EØS-avtala	29	7.2.5	Høyringa	54
4.2.2	Europarådet	34	7.2.6	Høyringsinstansanes syn	54
4.2.3	FN	35	7.2.7	Departementets vurdering	55
4.2.4	Handelspolitikk og norsk medieregulering	37			

7.3	NRKs arkiv	57	10.6.4	Brei eller smal?	82
7.3.1	Status for digitalisering og tilgjengeleggjering av NRKs arkivmateriale	57	10.7	Forslag til tiltak	85
7.3.2	Vidarebruk av klipp frå NRK-arkiva	57	10.7.1	Ansvar for å bidra til medie- mangfaldet	85
8	Universell utforming	60	10.7.2	Endringar i førehands- godkjenningprosedyren	86
8.1	Innleiing	60	11	Finansieringsmodell	88
8.2	Gjeldande regulering	60	11.1	Bakgrunn	88
8.3	NRKs tilbod i dag	60	11.2	Gjeldande rett og innkrevjings- praksis	88
8.4	Regulering i andre land	61	11.2.1	Gjeldande rett	88
8.4.1	Internasjonalt	61	11.2.2	Innkrevjing av kringkastings- avgifta	88
8.4.2	Sverige	61	11.3	Situasjonen i andre land	89
8.4.3	Danmark	62	11.3.1	Sverige	89
8.4.4	Finland	63	11.3.2	Danmark	90
8.4.5	Storbritannia	63	11.3.3	Finland	91
8.5	Høyringsinstansanes syn	63	11.3.4	Tyskland	91
8.6	Departementets vurdering	63	11.3.5	Storbritannia	92
9	NRKs innhaldsforpliktingar	66	11.3.6	Finansiering av allmennkring- kasting over statsbudsjettet	92
9.1	Innleiing	66	11.4	Alternativ til framtidig finansiering av NRK	92
9.2	Detaljeringsgrad i NRKs innhaldsforpliktingar	66	11.5	Departementets vurdering	93
9.2.1	Høyringa av NRK-plakaten – innspel om detaljeringsgrad	66	12	Dei faktiske økonomiske rammene til NRK	95
9.2.2	Detaljgrad i andre lands allmenn- kringsoppdrag	67	12.1	Utviklinga i NRKs inntekter	95
9.2.3	Departementets vurdering	67	12.1.1	Inntektsutviklinga til NRK	95
9.3	Behovet for endringar i konkrete innhaldsforpliktingar	67	12.1.2	Fordeling av NRKs kostnader på medium, sjanger og verksemds- område	95
9.3.1	Høyringa av NRK-plakaten – innspel om innhaldsforpliktingar ..	67	12.1.3	NRKs vs utanlandske allmenn- kringkastarar	96
9.3.2	Departementets vurdering	69	12.1.4	Inntektene til NRK samanlikna med den økonomiske utviklinga hjá kommersielle konkurrentar i Noreg	98
10	NRKs allmennkringkastings- oppdrag – negativ avgrensing ..	74	12.2	NRKs marknadsposisjon	101
10.1	Innleiing	74	12.3	Oppslutnad om lisensen blant folk	103
10.2	Høyringa av NRK-plakaten	74	12.4	Pågåande innsparings- og effektiviseringstiltak i NRK	104
10.3	Høyringsinstansanes syn	74	12.5	Departementets vurdering	104
10.4	Status i andre land	75	13	NRKs kommersielle verksemd	106
10.5	Studiar av korleis allmennkring- kasting og NRK påverkar kommersielle medium	75	13.1	Innleiing	106
10.5.1	Innleiing	75	13.2	Gjeldande rett	106
10.5.2	Metastudie av offentlege allmenn- kringkastarars påverknad av kommersielle medieselskap	76	13.2.1	Generelle reglar	106
10.5.3	SNFs konkurransemessige analyse	76	13.2.2	Reklame	107
10.5.4	Radio og TV	78	13.2.3	Sponsing	107
10.6	Departementets vurdering	79	13.2.4	Anna kommersiell verksemd	108
10.6.1	Oversyn over problemstillingar	79	13.3	Regulering av kommersielle inntekter i nokre andre land	108
10.6.2	NRKs tenester på Internett	79	13.3.1	Sverige	108
10.6.3	NRKs radio og TV-tilbod	81			

13.3.2	Danmark	109	15.3	Særleg regulering av NRKs beredskapsplikter	123
13.3.3	Finland	109			
13.3.4	Storbritannia	109			
13.4	Høringsfråsegnene	109	16	Kommersiell allmennkringkasting	125
13.5	NRKs kommersielle verksemd	110	16.1	Innleiing	125
13.5.1	Totale kommersielle inntekter	110	16.2	Statens avtale med formidlingspliktig kommersiell allmennkringkastar	125
13.5.2	Reklame	110	16.3	TV 2s synspunkt	125
13.5.3	Sponsing	111	16.4	Tydinga av kommersiell allmennkringkasting	126
13.5.4	Event-verksemd	111	16.5	Utfordringar for kommersiell allmennkringkasting	127
13.5.5	Sal av lisensprodukt	111	16.5.1	Innleiing	127
13.5.6	Utleige av produksjonsressursar ..	111	16.5.2	Kostnader bundne til produksjon av allmennkringkastingsinnhald ..	127
13.6	Departementets vurdering	111	16.5.3	Utfordringar for eksisterande forretningsmodellar	127
14	NRKs kjøp av eksterne produksjonar	114	16.5.4	Skjerpa konkurransen frå globale aktørar	127
14.1	Innleiing	114	16.6	Departementets vurdering	128
14.2	Bakgrunn	114	16.6.1	Vidareføring av statens avtale med formidlingspliktig allmennkringkastar	128
14.3	NRKs bruk av eksterne produksjonar	114	16.6.2	Offentleg støtte til kommersiell allmennkringkasting	128
14.4	Status i andre land	115	16.6.3	Betring av rammevilkåra for kommersiell kringkasting	128
14.4.1	Sverige	115	16.6.4	Utval som skal vurdere mediemangfaldet i Noreg	129
14.4.2	Danmark	116	17	Ny NRK-plakat	131
14.4.3	Finland	116	17.1	Plakatens formål og status	131
14.4.4	Storbritannia	116	17.2	Ny NRK-plakat	131
14.5	Høringsfråsegnene til NRK-plakaten	117	18	Økonomiske og administrative konsekvensar	133
14.6	Departementets vurdering	118			
14.6.1	Grunngjeving for fleire eksterne produksjonar i NRK	118			
14.6.2	Utforming av krav til NRK	118			
14.6.3	NRKs individuelle avtaler med eksterne produsentar	120			
14.6.4	Tilskot frå allmennkringkastarane til norsk filmproduksjon	121			
15	Beredskap	122			
15.1	Styremaktenes tilgang til media ...	122			
15.2	Leveringstryggleik	122			

Elektroniske vedlegg

- Offentlige allmennkringkasteres påvirkning på kommersielle medieselskaper – hva sier forskningen?
- Konkurransmessige virkninger av noen utvalgte NRK-tjenester
- Gjeldande NRK-plakat



DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 38

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Open og opplyst

Allmennkringkasting og mediemangfald

*Tilråding frå Kulturdepartementet 19. juni 2015,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)*

1 Bakgrunn og samandrag

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Regjeringas overordna mål for mediepolitikken

Regjeringas politiske plattform, Sundvolden-erklæringa av 16. oktober 2013, løftar fram dei viktigaste utfordringane i mediemarknaden og legg samstundes hovudlinjene for regjeringas 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 nyskapning og innovasjon, samtidig som den frie pressens tradisjoner og grunnverdier ivaretas.»

Sundvolden-erklæringa uttrykkjer samtidig at regjeringa vil:

- 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

1.1.2 Grunnlovas infrastrukturkrav

I Grunnlova § 100 sjette ledd heiter det:

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

Dette blir gjerne omtala som infrastrukturkravet og inneber bl.a. at staten ikkje berre skal avstå frå inngrep i ytringsfridomen, men også leggje til rette for borgaranes ytringsvilkår. Dette inneber at det må leggjast til rette for kanalar og institusjonar som kan bidra til ei open og opplyst offentlig samtale – eit offentlig rom. Å syte for eit mangfald

av uavhengige og frie medium er ein grunnleggjande føresetnad for eit velfungerande demokrati og for utviklinga av eit levande folkestyre.

1.1.3 Styremaktenes verkemiddel for å leggje til rette for ei open og opplyst offentleg samtale

Allmennkringkasting er eitt av fleire verkemiddel for å leggje til rette for ei open og opplyst offentleg samtale. Offentleg finansiert allmennkringkasting må difor sjåast i samheng med statens andre verkemiddel i mediefeltet. Dette omfattar bl.a. ei rekkje økonomiske verkemiddel som skal bidra til å halde oppe eit mangfald av nyheits- og aktualitetsmedium, bl.a. direkte tilskotsordningar¹, og dessutan indirekte mediestøtte i form av reglar for fritak frå meirverdiavgift. Eit viktig tiltak for å syte for at det ved sida av NRK eksisterer eit kommersielt allmennkringkastingstilbod, er å sikre rammevilkår som legg til rette for ein innovativ og konkurransedyktig kommersiell mediesektor.

1.1.4 Behovet for allmennkringkasting

Mediesektoren er i rask endring og er prega av særleg fire sentrale utviklingstrekk. For det første er sektoren meir global. For det andre er det ein aukande tendens mot konvergens og fleirmedialitet. For det tredje er den tradisjonelle medieøkonomien utfordra av nye digitale forretningsmodellar. Det fjerde utviklingstrekket er dei raske endringane i mediekonsumet og mediebruken blant folk. Kapittel 3 inneheld ei nærare skildring av desse utviklingstrekk.

Førre gongen Stortinget gjorde ein brei gjennomgang av allmennkringkastinga var i 2007, under handsaminga av St.meld. nr. 30 (2006–2007) Kringkasting i ei digital framtid. Dei raske teknologiske og økonomiske endringane i mediemarknaden tilseier at det er trong for ei ny vurdering av rammene for allmennkringkasting. Departementet sende 6. juni 2014 NRK-plakaten på allmenn høyring. Høyringa stadfestar at det er brei oppslutnad om behovet for allmennkringkasting generelt og behovet for NRK som ein offentleg finansiert allmennkringkastar for å sikre mangfald, ytringsfriheit og norsk kultur. Hovudfokus blant høyringsinstansane er å syte for at prinsippa for allmennkringkasting og NRKs verksemd er innretta

på best mogleg måte for å oppfylle dei overordna medie- og kulturpolitiske målsetjingane. Mange av instansane er særleg opptekne av at det må vere god balanse mellom NRK som offentleg finansiert kringkastar og dei kommersielle media.

Allmennkringkasting er særleg viktig for å sikre eit mangfaldig innhaldstilbod av god kvalitet. Dette gjeld særleg for grupper i samfunnet som gjenomgåande er mindre interessante i annonsemarknaden, så som yngre og eldre aldersgrupper, minoritetar og funksjonshemma. Som følge av dette bidreg allmennkringkasting til at det finst ein felles arena som gjev betre kommunikasjon og auka gjensidig respekt og forståing i samfunnet.

Globaliseringa av mediemarknaden inneber at norsk innhald er utsett for langt større konkurranse enn tidlegare. Allmennkringkastinga blir difor viktigare for å fremje norsk innhald, kultur og språk. Allmennkringkastinga har også ei viktig oppgåve som folkeopplysar og eit særleg ansvar for beredskap.

Sjølv om mediemarknaden er i stadig endring, er det framleis stort behov for allmennkringkasting. Målet for stortingsmeldinga er å vurdere korleis allmennkringkastinga bør innrettast for å oppfylle dei overordna mediepolitiske måla.

1.2 Samandrag

Kapittel 2 inneheld ein gjennomgang av allmennkringkastingas historie, og eit oversyn over dagens norske allmennkringkastarar. Gjennomgangen viser blant anna at NRKs verksemd heilt frå starten har hatt grenseflater mot kommersielle aktørar, og at NRKs verksemd har vore gjenstand for ei rekkje debattar både blant publikum og marknadsaktørar.

Kapittel 3 tek for seg endringstendensar i mediemarknaden. I kapittelet beskriv departementet kva konsekvensar endringane har for norsk innhald og for annonsemarknaden. Vidare handlar det om tendensar i mediemarknaden som globalisering, konvergens, utviklinga mot fleirmediale medieføretak og endringar i folks mediebruk.

Kapittel 4 inneheld eit oversyn over internasjonale og norske rammevilkår for allmennkringkasting. Blant anna blir føresegnar om offentleg støtte i EØS-avtala og Europarådets tekster omtalt.

I *kapittel 5* tek departementet til orde for at NRKs oppdrag blir fastsett i ein overordna NRK-plakat, og at meir detaljerte føresegnar blir fastsette i vedtektene. Føremålet med å fastsette ein ny plakat er å leggje til rette for ein overordna og prinsipiell debatt på Stortinget.

¹ Produksjonstilskotet til nyheits- og aktualitetsmedium, tilskot til vekeaviser, tilskot til samiske aviser, tilskot til minoritetsspråklege publikasjonar og tilskot til lokalkringkasting.

I *kapittel 6* blir tilsynet med og eigarstyringa av NRK drøfta. Departementet understrekar kor viktig det er med tett oppfølging av NRKs rapportering om effektiv drift for å syte for mest mogleg openheit om bruken av lisensmidlane. Departementet meiner elles at eigarstyringa er organisert på ein formålstenleg måte, og legg difor ikkje opp til endringar i eigarstyringa av selskapet. Kringkastingsrådet blir ført vidare, men departementet vil i samanheng med ein revisjon av lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstenester (kringkastingslova) vurdere om reglane for oppnemning av rådet bør justerast, slik at kvalifikasjonar, røynsle og breidde, mellom anna mediefagleg bakgrunn og alder, blir tekne inn i reglane for oppnemning av nye medlemmer.

I *kapittel 7* blir det vurdert ei rekkje problemstillingar knytte til distribusjon og tilgjengeleggjering av NRKs innhald. Departementet konkluderer med at kravet om tilgjengelegheit for heile befolkninga bør utvidast frå NRKs tre hovudkanalar for høvesvis radio og fjernsyn til å omfatte alle faste radio- og TV-kanalar. Departementet legg vidare til grunn at det ikkje er grunnlag for å leggje konkrete føringar for korleis NRKs innhald skal distribuerast og gjerast tilgjengeleg på tredjeparts plattformer. Departementet meiner også at klipp og utdrag frå NRKs arkiv skal gjerast tilgjengelege for vidarebruk så langt som det er juridisk og praktisk mogleg, og presseetisk forsvarleg. Dersom NRK tek betalt for utlevering av arkivmateriale, skal dette skje til sjølvkost.

Kapittel 8 inneheld ei vurdering av NRKs forplikingar med omsyn til tilgjengeleggjering for personer med nedsett funksjonsevne – universell utforming. Sidan NRK er finansiert av allmenta og utgjer ein felles arena for befolkninga, bør NRKs ansvar tydeleggjerast ved at det i NRK-plakaten blir fastsett eit generelt prinsipp og målsetjing om universell utforming som omfattar det samla tilbodet til NRK. Vidare meiner departementet at det bør vurderast å endre kringkastingslovas føresegn om teksting av TV-program, slik at det blir stilt breiare krav om universell utforming, så som konkrete kvantitative krav til teiknspråk, lydtekst og synstolking. Tilbodet til funksjonshemma bør reflektere medieutviklinga og framveksten av nye tenester. Departementet vil difor også vurdere om krav i kringkastingslova til teksting skal utvidast til også å gjelde audiovisuelle bestillingstenester. Vidare meiner departementet at NRKs distrikt-sendingar skal gjerast tilgjengelege med teksting når programmet blir lagt ut som audiovisuell bestillingsteneste. Departementet meiner vidare at det bør vurderast om kravet om teksting av

riksdekkjande direktesende TV-program skal skjerpast.

I *kapittel 9* blir NRKs innhaldsforplikingar vurderte. Departementet ser at den norske musikkbransjen står overfor fleire utfordringar som potensielt kan påverke eksponeringa og konsumet av norsk musikk. NRK er ein dominerande aktør på radio, og NRKs radiokanalar har stor oppslutnad blant lydarane. NRK har eit særskilt, kulturpolitisk grunngjeve ansvar for å fremje norsk kultur. Departementet meiner difor at NRKs forplikingar til å sende norsk musikk på NRK P1, P2 og P3 bør aukast frå 35 pst. til 40 pst. og at NRK bør arbeide for å oppnå ein høg del norsk musikk på alle sine andre radiokanalar. Elles meiner departementet at NRKs innhaldsforplikingar, slik dei er utforma i dag, i stor grad fungerer som garanti for at viktige demokratiske og kulturpolitiske mål blir varetekne. Departementet meiner difor at dei andre krava til NRKs innhald i all hovudsak bør bli vidareført.

I *kapittel 10* vurderer departementet om NRKs allmennkringkastingsoppdrag bør avgrensast negativt av omsyn til det samla tilbodet til publikum. NRK er ikkje dominerande i dei breie programkategoriane, men er bortimot åleine om å tilby smalt TV-innhald. Departementet vil ikkje leggje konkrete avgrensingar om kor mykje breitt tilbod NRK skal ha, men konkluderer med at NRK har eit særleg ansvar for å prioritere det såkalla «smale» programtilbodet. NRK skal også streve etter å tilføre tilbodet sitt eit element av auka samfunnsverdi. Departementet har vurdert om det er grunnlag for å avgrense nokre av NRKs tenester eller kanalar. Vurderingane byggjer på ein konkurransemessig analyse av utvalde NRK-tenester utført av Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) på oppdrag frå Kulturdepartementet. I departementets vurdering blir det vist til at dagens NRK-plakat har gjeve NRK rom for ei dynamisk utvikling av innhaldstilbodet i tråd med folks interesser, og opna for at NRK er til stades på dei plattformene folk nyttar. Dette har gjeve NRK høve til innovasjon og til å vere relevant for lisensbetalarane. Departementet viser elles til SNFs konkurransemessige analyse, som bl.a. konkluderer med at NRK truleg ikkje avgrensar det samla tilbodet til folk. Departementet meiner at utgreiingane som er gjorde ikkje gjev grunnlag for å innføre negative avgrensingar i NRKs tilbod. Departementet konkluderer med at NRK kan halde oppe den nasjonale nyheits- og aktualitetstenesta (nrk.no), dei regionale nyheits- og aktualitetstenestene sine på Internett og sitt eksisterande tilbod av radio- og TV-kanalar. Nye NRK-

tenester skal i hovudsak ha redaksjonell karakter. Departementet meiner også at NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet. Dette kan f.eks. kome til uttrykk ved at NRKs regionkontor tek aktivt ansvar for å vise trafikk til lokalavisene. Vidare vil departementet vurdere om kriteria for kva NRK-tenester som skal førehandsgodkjennast bør klårgerast ved at det blir presisert at også vesentlege endringar av eksisterande NRK-tenester må førehandsgodkjennast. Departementet vil også vurdere om kringkastingslova bør endrast slik at kompetansen til å førehandsgodkjenne nye NRK-tenester blir flytt frå Kongen i statsråd til Medietilsynet. Føremålet med ei slik endring vil vere å gjere vurderingane meir fagleg funderte og mindre politiserte.

Kapittel 11 inneheld ei vurdering av framtidige finansieringsmodellar for NRK. Kringkastingsavgifta er i dag knytt til eigarskap til ein TV eller eit apparat som har fjernsynsmottakar. Distribusjon av innhald over Internett inneber at folk i aukande grad kan bruke innhald frå NRK via apparat som ikkje utløyser avgiftsplikt. Det er ikkje på kort sikt fare for at kringkastingsavgifta som finansieringsmodell vil svikte, men modellen er sårbar for teknologiske endringar. Departementet konkluderer med at kringkastingsavgifta blir vidareført i inneverande stortingsperiode, men at medieutviklinga på sikt kan gjere det naudsynt å endre NRKs finansieringsgrunnlag. Departementet vil difor greie nærare ut dei praktiske og økonomiske konsekvensane av ulike former for finansieringsmodellar.

Kapittel 12 gjer greie for dei faktiske økonomiske rammene til NRK. Departementet vil i samband med fastsetjing av dei økonomiske rammene for NRK med jamne mellomrom gjennomføre ei vurdering av ambisjonsnivået for allmennkringkastingstilbodet og korleis NRK påverkar kommersielle medium og dermed det totale medietilbodet til folk. Departementet varslar også at det vil bli stilt auka krav til NRK om effektivisering av drifta.

I *kapittel 13* blir NRKs høve til å ha kommersielle inntekter vurdert. Desse inntektene utgjer samla sett små summar for NRK, men er viktige for konkurrentane til NRK. Omsynet til NRKs kommersielle konkurrentar tilseier at NRK i hovudsak bør vere finansiert av kringkastingsavgifta. Departementet meiner at løyvet til å ha reklame på nrk.no bør fjernast, og at høvet til sponning skal praktiserast restriktivt. Når det gjeld NRKs kommersielle tenester generelt, bør det stillast krav om at tenestene skal ha tilknytning til den redaksjonelle verksemda i selskapet.

I *kapittel 14* blir det vurdert om NRK bør auke delen av program som blir kjøpt inn frå eksterne produsentar. Ein større del eksterne produksjonar vil styrkje dei eksterne produksjonsmiljøa. Moglegheita for ekstern utsetting vil dessutan kunne verke positivt inn på NRKs eigenproduksjon. NRK har i eit innspel til departementet sagt at dersom departementet vil fastsetje formelle krav, kan dette gjerast ved at selskapet for åra 2016 og 2017 i gjennomsnitt skal setje ut minst 35 pst. av det frie programbudsjettet for TV (dvs. programbudsjettet for TV utanom nyheiter, sport, distriktsnyheiter, NRK Sápmi og innkjøp av utanlandske program). For åra 2018–2020 kan kravet vere at selskapet legg ut minimum 40 pst. av desse åras budsjetter til eksterne produsentar. Departementet føreset at NRK gradvis trapper opp kjøp frå eksterne produsentar og tek NRKs opplegg for kjøp av eksterne produksjonar i 2016 og 2017 til etterretning og føreset at dei blir gjennomførde. Frå og med 2018 blir NRK pålagd å leggje ut minimum 40 pst. i gjennomsnitt i rullerande treårsperiodar til eksterne produsentar.

I *kapittel 15* om NRKs beredskapsfunksjon blir det teke til orde for å tydeleggjere NRKs særskilte beredskapsansvar. Departementet meiner også at kringkastarars plikt til å sende meldingar i beredskapssituasjonar bør vidareførast, og går inn for å forskriftsfeste NRKs overordna plikt til å sikre at viktig informasjon frå regjeringa når heile folket, og at dei meir detaljerte forpliktingane blir avtalefesta.

I *kapittel 16* understrekar departementet verdien av å halde oppe eit kommersielt allmennkringkastingstilbod. Departementet vil difor lyse ut ei ny avtale om status som formidlingspliktig allmennkringkastar i god tid før TV 2s avtale går ut 31. desember 2016. Departementet varslar også ein revisjon av kringkastingslova, der det vil bli vurdert om regelverket bør forenklast og liberaliserast for å betre konkurransevna og lønsemda for norske kommersielle kringkastarar. Departementet varslar vidare at det vil bli oppnemnt eit offentleg utval for bl.a. å vurdere korleis statens økonomiske verkemiddelapparat for mediesektoren best kan leggje til rette for ei open og opplyst offentleg samtale og stimulere til eit mangfaldig medietilbod.

I *kapittel 17* presenterer departementet ein ny og meir overordna NRK-plakat.

Kapittel 18 gjer greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane av tiltaka i meldinga.

2 Historie og oversyn over norske allmennkringkastarar

2.1 Historie

2.1.1 Innleiing¹

Allmennkringkasting er den norske omsetjinga av det engelske omgrepet «public service broadcasting». Omgrepet vart utvikla i Storbritannia alt tidleg på 1920-talet i tilknytning til etableringa av den første allmennkringkastaren, British Broadcasting Cooperation (BBC). BBC hadde då fått einrett til å kringkaste i byte mot å tilby ei teneste av verdi for nasjonen. Ansvar for å definere dette samfunnsoppdraget nærare vart lagt til BBC sjølv. John Reith, den første generaldirektøren i selskapet, lanserte i 1923 omgrepet «public service broadcasting» som eit samlande uttrykk for dette samfunnsoppdraget. Kjernen i oppdraget delte han i tre prinsipp: å informere, å opplyse og å underhalde. Denne tredelte kjernen i BBCs formål ligg fast i BBCs oppdrag den dag i dag, og er nedfelt i BBCs kongelege charter.² BBC vart, og har halde fram å vere, eit referansepunkt for allmennkringkastarane i Europa. Det gjeld også for etableringa og utviklinga av NRK, sjølv om allmennkringkasting som omgrep ikkje vart introdusert i mediepolitiske dokument før mot slutten av 1980-talet i samband med avviklinga av kringkastingsmonopolet i Noreg.

Allmennkringkastingas rolle er sterkt forankra i eit demokratiperspektiv. Formidling av informasjon, folkeopplysing og kultur som tilfredsstillende behovet borgarane har for kunnskap og refleksjon om samfunnet, står sentralt. I eit historisk perspektiv har også bygging og samanbinding av nasjonen vore viktig, noko som kjem til uttrykk i krav til å formidle innhald som både varetek ulike grupper i samfunnet og som bidreg til å styrkje

nasjonal identitet. Allmennkringkastingssystemet representerer eit viktig mediepolitisk tiltak for å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle målsetjingar.

I dette kapitlet vil departementet belyse sentrale verdiar og utviklingstrekk i allmennkringkastingshistoria. Føremålet med kapitlet er todelt: For det første vil det vise korleis allmennkringkastinga har endra seg i lys av teknologiske, økonomiske og regulatoriske forhold. For det andre blir det gjort greie for sentrale mediepolitiske debattar om allmennkringkastingas rolle, mandat, forpliktingar og ansvar.

I Noreg, og i fleire andre land, vart radioteknologien i mange år organisert i monopol, og kringkastinga vart driven av offentlege institusjonar. Etter kvart som teknologien har utvikla seg, har også aktørbiletet vorte utvida, og organiseringa av allmennkringkastingsinstitusjonane har gjennomgått tilpassingar og endringar. Kringkastinga har frå starten hatt grenseflater mot ei rekkje andre aktørar som tilbyr ulikt innhald til borgarane. Dette gjeld blant anna pressa, kulturlivet og kyrkja. Heilt frå radiosendingane starta, har også mediebrukarane hatt synspunkt på kringkastinga, dette gjeld både vanlege publikummarar og organiserte grupper.

2.1.2 Frå amatørproduksjon til profesjonelt massemedium og offentleg gode

Mot slutten av 1800-talet og på byrjinga av 1900-talet vart radioteknologien utvikla. Radioteknologien gjorde det mogleg å sende lydssignal frå eitt punkt til mange samstundes, etter kvart med eit omfattande geografisk nedslagsfelt. Talet på sendefrekvensar som stod til rådvelde var avgrensa og frekvensane måtte forvaltast på ein slik måte at signala ikkje forstyrra kvarandre. Dette kravde at ressursane vart fordelte i samarbeid mellom dei ulike landa. I tråd med tilnærminga i dei fleste landa i Europa vart dei avgrensa frekvensressursane sette på som eit offentleg gode som styremaktene skulle administrere på liknande måte som annan infrastruktur.

¹ I skildringa av kringkastingshistoria i perioden 1920 til 1981 er Hans Fredrik Dahl (1999) *Hallo-hallo! Kringkastingen i Norge 1920–1940* og Hans Fredrik Dahl og Henrik G. Bastiansen (1999) *Over til Oslo. NRK som monopol 1945 – 1981* nytta som hovudkjelder.

² BBCs noverande charter vart sett i kraft 1. januar 2007, og går ut 31. desember 2016. http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf

I Noreg vart dei avgrensa frekvensressursane til radiokringkasting forvalta av Telegrafverket i medhald av telegraflova. I 1920-åra byrja fleire amatørar og private næringsdrivande å vise interesse for radiosendingar. Radioamatørane, som i denne startfasen monterte antenner for å sende radio, braut det lovfesta forbodet i telegraflova som gav staten monopol på slik verksemd. Lova stilte også krav om særleg løyve til å ha mottakarapparat. I Noreg, som i andre land, var det på mange måtar radioamatørane som dreiv fram ei legalisering av det å bruke den nye radioteknologien til kringkasting av programinnhald. I perioden frå 1924 til 1927 vart det tildelt tidsavgrensa konsesjon til radiosendingar til private selskap i Oslo, Bergen, Ålesund og Tromsø. Kringkastings-selskapa skulle finansiere drifta sjølve, og sendaranlegga som skulle etablerast var kostbare. Frå 1924 auka lisensen som radiolydarane måtte betale for å ha eit mottakarapparat, og ein del av desse pengane gjekk til radiokonsesjonærane. Talet på lisensar i perioden 1925–1930 auka frå 35 000 til 83 000, og dermed hadde talet på radioabonnentar passert opplagstalet til *Aftenposten*, den største avisa i Noreg.

Fleire mediehistoriske kjelder viser til at det i byrjinga ikkje var noko uttrykt kulturpolitisk formål med radiomediet, men programinnhald som nyheiter, værmeldingar, barnetime og gudsteneoverføringar fekk tidleg fast plass i tilbodet. I 1925 fekk kringkastinga eit programråd som både var politisk og fagleg breitt samansett. Rådet bidrog både med programplanlegging og behandling av klager på blant anna manglande bruk av nynorsk i sendingane og manglande variasjon i formidling av politikk og religion. Fleire aktørar opplevde kringkastinga som ein trussel fordi den formidla tilsvarande innhaldstilbod som det dei dreiv med direkte heim til folk. Dette galdt institusjonar som kyrkja, teateret, idretten og dei som formidla artistar.

Også tilhøvet mellom pressa og kringkastinga var prega av både samarbeid og konflikt. Kringkastinga bidrog i seg sjølv til eit nytt stoffområde for avisene som var populært for lesarane. Samtidig gjekk kringkastinga inn i rolla som bladutgjevar ved å presentere programoversyna kvar veke i sitt eige blad *Hallo! Hallo!* Dette vart sett på som nyheitsstoff kringkastaren sjølv hadde første rett til, og kravde kjeldetilvising ved ettertrykk. Avisene var på si side ikkje innstilte på å handsame programoversynet som nyheitsstoff, og freista både med ei tilnærming der programoversynet vart oppfatta som reklame som kringkastarane måtte betale for å få inn i avisa og å la vere å

trykkje oversynet. Lesarane ønskte likevel dette stoffet, og programoversyna vart snart presenterte i avisene dagleg utan at avisene tok betalt for dei. Pressa leverte nyheitstelegram til kringkastinga gjennom nyheitsbyrået NTB, som var eit aksjeselskap ått av norske aviser. Dette stoffutvekslingssamarbeidet var regulert i kontraktar, og hadde økonomisk tyding for avisene. For avisene var 1920-talet prega av stagnasjon i økonomien, fallande annonseinntekter og opplag. Spørsmålet om konkurransen frå nyheitsformidlinga i radio mot nyheitsformidlinga i avisene vart tidleg reist av pressa. Det vart reist diskusjon om i kva grad kringkastingas innhaldstilbod ville supplere og stimulere lesing av aviser, eller om den ville føre til redusert opplutnad om innhaldet i avisene.

Etter få år med privat radioverksemd i nokre byar la det dåverande Handelsdepartementet i 1930 fram eit forslag for Stortinget om sterkare offentleg styring av radiokringkastinga. Initiativet til dette framlegget kom frå Telegrafverket, som la vekt på at staten burde ha meir styring med frekvensane og den tekniske drifta, i tillegg til at det var mogleg å hente inntekter frå kringkastinga. I forslaget vart det lagt vekt på at kringkastinga skal vere eit tilbod til heile landet og tene det kulturelle føremålet, dvs. vareta «folkeopplysning, undervisning, underholdning og alminnelig underretningstjeneste».³ Viktige prinsipp som vart fremja, var at kringkastinga skulle vere sjølvfinansierande og sjølv forvalte økonomien sin for å sende program til lydarane. I framhald av dette var det også eit viktig prinsipp at kringkastinga ikkje skulle styrast av kommersielle interesser. Distriktpolitiske spørsmål vart sette på dagsordenen, og behovet for desentralisering vart diskutert ettersom den Oslobaserte kringkastinga hadde vakse seg mykje større enn dei andre stasjonane i løpet av femårsperioden med privat kringkasting. I første halvår av 1933 var kringkastingas rolle og framtid oppe til handsaming i Stortinget to gonger. Stortinget vedtok å nasjonalisere kringkastinga og skipa den sjølvstendige statsbedrifta NRK gjennom ei eiga kringkastingslov. Dette knytte kringkastinga nærare det kulturpolitiske feltet, sjølv om avsetninga av frekvensressursar framleis låg i Handelsdepartementet. Dei fire regionale monopola vart samla til eitt, og staten kjøpte dei fire private kringkastings-selskapa. NRK vart oppretta i juli 1933 og fekk kringkastingsmonopol i Noreg.

NRK skulle ha både eit styre og eit riksprogramråd. Rådet skulle fungere som kringkasting-

³ Sigve Gramstad, 1989:36.

gas eige organ og berre ha rådgjevande funksjon. Både regjeringa og Stortinget skulle nemne opp rådsmedlemer. Den daglege leiinga skulle riksprogramsjefen stå for, og både riksprogramsjefen og styret skulle utpeikast av regjeringa. I forarbeida til kringkastingslova vart det understreka at fri og sjølvstendig stilling for kringkastingsstyret var viktig. Styringa av NRK vart basert på at Stortinget skulle avgjere viktige kringkastingspolitiske spørsmål, slik som fastsetjing av storleiken på lisensen og etablering av større sendaranlegg. Regjeringa hadde det administrative myndet over styrande organ i NRK.

Talet på lisensar heldt fram med å auke raskt i perioden etter etableringa av NRK. I 1935 var talet 184 000 og i 1940 429 000 lisensar, noko som tilsvara over halvparten av det samanlagde opplagstalet for alle avisene i landet på den tida. Sjølv om radiomediet hadde potensial til å vere «massemedium» alt frå 1920-talet, var det først utover i 1930-åra at den geografiske dekninga vart så god at det reelt sett kunne fungere som eit nasjonalt kommunikasjonsmiddel på lik linje med pressa og filmen. Utvidinga av sendaranlegget skjedde først i Finnmark, og knytte dermed det nordlegaste fylket til kringkastinga. I tillegg vart radiolytting meir og meir vanleg i alle sosiale lag, og kringkastinga vart dermed ein del av dei fleste nordmenns kvar- dag.

Det programtilbodet som radioen gav lydarane i 1920- og 1930-åra, var i hovudsak nokre faste postar på morgonen og ei samanhengande programflate frå ettermiddag til kveld. Programtilbodet bar preg av folkeopplysingsidealet, og det vart tillagt verdi at programmet var norsk og tilrettelagt av NRK sjølv. Forventninga om at NRK skulle styrkje det norske, gav seg også utslag i krav om at det skulle spelast meir norsk musikk i radioen. NRK hadde ein offensiv mot norske korforeiningar og samarbeidde med TONO for å sikre at oversynet over norske komposisjonar vart oppdatert regelmessig.

Det ambivalente tilhøvet mellom kringkastinga og pressa heldt fram etter skipinga av NRK. Avisene og NRK konkurrerte om same publikum, samstundes som det skjedde ei utveksling av innhald mellom dei. NRK heldt fram satsinga på sitt eige programblad «*Hallo! Hallo!*». Aftenposten hadde i same periode lansert eit eige programblad, *Radiobladet*, som raskt tok marknadsdelar frå NRKs programblad. Dette førte til at programbladet vart ein underskotspost for NRK og måtte forsvarast i Stortinget. Spørsmålet om aviser kvar veke kunne trykkje programoversynet til NRK utan avtale, vart i 1940 endeleg avgjort av Høgste-

rett, som slo fast at programoversynet ikkje kunne oppfattast som eit verna åndsverk. Ved etableringa av NRK bidrog NTB med to daglege nyheitssendingar på radio. I dei to første åra etter at NRK vart oppretta, var det debatt om korleis NRK skulle kompensere avisene for nyheitsstoffet deira, og eventuelt for marknadstap for avisene. I 1935 slutta NRK ei ny avtale om nyheiter frå NTB, som var økonomisk viktig for avisene. I åra som følgde vart det større forståing for at kringkastinga og pressa utfylte kvarandre gjensidig. Blant anna førde kringkastinga til auka etterspurnad etter nyheiter og bakgrunnsstoff.

2.1.3 Frå radio til TV

Dei første freistnadene med fjernsynssendingar byrja på 1920-talet. I åra som følgde vart det testa ulike tekniske løysingar for fjernsynsvising både i USA og i europeiske land. BBC var den første kringkastaren som i 1936 byrja med regelfaste sendingar. Tyskland var også tidleg ute, og dei olympiske leikane i Berlin i 1936 vart sende direkte på fjernsyn. I Noreg gjekk debatten om ein her skulle vidareutvikle radio i staden for å byrje med fjernsyn. I 1950 sette NRK-styret ned ein komité for å greie ut spørsmålet om innføring av fjernsyn i Noreg. Sjølv om mange var skeptiske, konkluderte utvalet med å tilrå prøvesendingar, og dette slutta styret i NRK seg til i januar 1952.

Fjernsynet ville gje folk høve til å sjå film heime i eiga stove. Dette var venta å ha konsekvensar for film- og kinobransjen. Blant anna vart det venta lågare besøk i kinoane. Kommunale kinematografers landsforbund sette difor fram ei rekkje vilkår, både når det galdt konsesjonsavgift, førehandskontroll, forbod mot offentlege fjernsynsvisingar på kafear og venterom, bruk av film i fjernsynsprogramma og vilkår for at NRK skulle få rett til å vise filmstoff. Eit offentleg utval vart skipa for å drøfte bruk av film i fjernsynet. Utvalet formulerte vilkår overfor NRK. NRK godtok å innføre ein fast filmdag og karantenetid før norske filmar kunne sendast i fjernsynet.

20. august 1960 markerte slutten på perioden med prøvesendingar. Denne dagen opna kong Olav dei offisielle TV-sendingane i Noreg etterfølgt av eit timelangt direktesendt underholdningsprogram frå Den Norske Opera. Etter opninga hadde fjernsynet ein rask ekspansjon. I 1960 var det TV-sendingar ein time dagleg. I 1961 vart det totalt vist 800 programtimar og i 1962 auka talet til 1030 programtimar. I 1970 var sendetida på nærare 40 timar i veka.

I 1971 diskuterte Stortinget om farge-TV skulle innførast i Noreg. Andre land hadde hatt farge-TV ei god stund, men på grunn av norsk topografi kravde innføring av farge-TV store investeringar. Farge-TV vart likevel innført, og kong Olavs nyttårstale i 1971 var første sendinga i farger. Deretter vart det fleire prøvesendingar og farger vart raskt standard. Frå 1975 vart det ordinære farge-TV-sendingar frå NRK.

Samtidig med fjernsynet vart radioen utvikla vidare. NRK-styret gav i 1962 klårsignal om at NRK kunne kjøpe plass i dei landsomfattande, månadlege undersøkingane som vart gjorde av Norsk Gallup. I åra 1963–65 var det i hovudsak radioen undersøkingane dreia seg om, og frå 1967 gjorde i tillegg Statistisk Sentralbyrå spesialundersøkingar av radiolytting over heile dagar to gonger i året. Talmaterialet vart analysert og brukt i den vidare programplanlegginga i NRK. På denne måten vart lydarundersøkingar og programpolitikk knytte saman.

Programinnhaldet på radio utvikla seg, og frå 1970 fekk NRK radio ein ny programprofil. Frå då av var sendeflata samansett av kortare og lettare program, og fekk eit meir variert preg. Radioinnhaldet retta seg også i større grad direkte mot allmenta. Medan TV-mediet framleis var i ein oppbyggingsfase, fekk radioen no revidert heile programpolitikken og alle programtradisjonane sine. Endringane var likevel omdiskuterte, og det vart stilt spørsmål ved om radioen i stor nok grad oppfylte folkeopplysingsideala. Den nye radioen fekk likevel allmenn oppslutnad og lydartalet steig.

Frå slutten av 1960-talet og gjennom heile 1970-talet vart NRKs rolle og verksemd jamleg diskutert, både i NRK og blant politikarar. Eit tema som vart drøfta, var om NRK skulle kunne vise TV-reklame. Hausten 1968 låg det føre ei utgreiing om dette. Utvalet som skulle drøfte utgreiinga var splitta. NRKs representant gjekk inn for TV-reklame, og brukte som argument blant anna at reklameinntektene kunne vere med og sikre overgangen til fargefjernsyn som var venta å kome. I den politiske debatten etterpå var det ikkje fleirtal for å tillate reklame i NRK.

Ein av dei store og tilbakevendande diskusjonane dreia seg om NRKs samfunnsrolle. NRK fekk eit stadig større nedslagsfelt, noko som fekk mykje å seie for både storleiken og påverknadskrafta til organisasjonen. I 1960-åra ekspanderte NRK med til saman ca. 1300 nyoppretta stillingar. Mange av dei nyttilsette var unge og høgt utdanna, og førde med seg nye verdier. Tidlegare hadde objektivitet vore oppfatta som sjølvsgatt og upro-



Figur 2.1 NRK fjernsynet starta sine sendingar 20. august 1960 og det var kong Olav som stod for den offisielle opninga. Etter opninga hadde fjernsynet ein rask ekspansjon i tilbodet. På biletet visast redaksjonssekretær Anders Buraas saman med assistent Eva Jacobsen.

Foto: Aaserud/Aktuell/Scanpix

blematisk. Representantar for den nye generasjonen i NRK ønskte heller å fremje medviten subjektivitet, noko som også viste seg direkte i somme TV-program. Dette skapte reaksjonar og politisk debatt. Samtidig var situasjonen slik at kringkastingslova av 1933 i hovuddrag var uendra og dermed ikkje tilpassa TV. I november 1970 vart det i statsråd utnemnt eit utval som skulle vurdere kringkastingslov og instruksar i lys av utviklinga og den sterke posisjonen NRK hadde fått. I mars 1972 kom den første rapporten frå utvalet, men arbeidet heldt fram endå i tre år fram til den endelige utgreiinga låg føre i mars 1975. Her vart det blant anna gjort framlegg om ein ny styringsstruktur der kringkastingsjefen skulle tilsetjast på åremål, og om at NRKs oppgåver burde fastsetjast i ein formålsparagraf. NRK-styret sa seg einig i forslaget om å tilsetje kringkastingsjefen på åremål, men ønskte ikkje å innføre ei eiga formålsvedtekt i kringkastingslova. Så gjekk det enno fem år før ny kringkastingslov vart vedteken.

2.1.4 Frå monopol til konkurranse

I 1971 gav Stortinget løyve til at andre enn NRK kunne få konsesjon til å drive kringkastingsverksemd i mindre omfang. Som følgje av dette vart det i åra mellom 1975 og 1981 tildelt elleve nær-radiokonsesjonar med avgrensa varigheit, hovudsakleg til student- og elevradioar.

I 1979 la regjeringa fram eit forslag til ny kringkastingslov som blant anna innebar at NRKs einrett til å drive riksdekkjande kringkasting vart halde ved lag. Etter Stortingsvalet i 1981 vart det skipa ei rein høgreregjering som tillét forsøk med nærradio, lokal-TV og distribusjon av TV-sendingar frå satellitt. Det vart då tildelt ei rad prøvekonsesjonar til nærradio fordelte på ti frekvensar/sendarar som skulle vere fram til 1984. Det vart også gjeve konsesjonar til å drive lokal-TV og vidareformidling av internasjonale satellittsendingar for fjernsyn gjennom kabelnett. Drift av medieverksemd var på denne tida underlagd ymse avgrensingar; aviser kunne ikkje drive nærradio og det var ikkje tillate å finansiere sendingane med reklame. Grunngevinga var blant anna ønsket om å hindre kommersialisering. Ettersom fleire aktørar fekk økonomiske vanskar, vart det likevel opna for dette i 1984. Som ei følgje av at fleire nær-radioar vart oppretta, starta NRK sin andre radio-kanal, P2, i 1984. P2 var meint å vere retta mot ungdom.

Ved inngangen til 1980-åra var fleire føresetnader til stades for å mjuke opp NRKs monopolstilling. Lokale radiosendingar på FM-bandet kunne setjast i gang utan store investeringar, og når prøve-sendingar av nærkringkasting først var starta, var det vanskeleg å halde oppe mono-polet. Etter fleire rundar med debatt løyste Stortinget opp kringkastingsmonopolet i 1981. Omsynet til ytringsfridom, demokrati og mangfald var sentrale argument i debatten. I 1984 vart det vedteke ein særleg heimel i kringkastingslova som opna for at andre enn NRK kunne få konsesjon til å drive kringkastingsverksemd i avgrensa omfang.

I 1980-åra vart stadig fleire TV-sjåarar, særleg i byane, knytte til kabelnett, og det vart tillate å ta imot satellittsendingar frå selskap i utlandet. Den første kommersielle nordiske aktøren på den norske TV-marknaden var TV 3, som starta sendingane sine i 1987. TVNorge byrja med sine sendingar 5. desember 1988 og var det første nasjonale reklamefinansierte TV-tilbodet. I denne perioden fekk NRK såleis konkurranse frå andre riksdekkjande aktørar. Endringane i medielandskapet førte dessutan til at underhaldning og lettare stoff gradvis fekk større plass.

Lov om nærkringkasting vart vedteken 27. november 1987 og her vart det opna for reklamefinansiering, avgrensa til seks minutt i timen. Kringkastingslova av 1992 erstatta denne lova. I 1988 vart lov om kabelsendingar vedteken, noko som tydde at det ikkje lenger var krav om konsesjon for vidareformidling av satellitt-TV.

I 1990 vedtok Stortinget at det skulle oppretast ein reklamefinansiert TV-kanal, som fekk namnet TV 2. Bakgrunnen var blant anna at monalege reklameinntekter gjekk ut av landet til TV3. Kanalen 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 riksdekkjande bakkenettet for TV. I 1993 vart P4 tildelt konsesjon til å drive riksdekkjande reklamefinansiert radio, og kanalen starta sendingane sine i september det året. Same året lanserte NRK trekanalsystemet sitt i radio med P1, P2 og P3. P1 skulle vere den breie kanalen, P2 skulle by på kultur og fordjuping og P3 skulle vere den nye ungdomskanalen. I 2004 vart det riksdekkjande tilbodet i bakkenettet for radio utvida med endå ein kommersiell kanal. Kanal 24 (seinare Radio Norge) starta sendingar i det fjerde riksdekkjande nettet medan P4 heldt fram i det femte riksdekkjande nettet.

I 2009 vart det digitale bakkenettet for TV rulla ut. Norges televisjon AS (NTV), som er ått av NRK, TV 2 og Telenor, fekk konsesjon for drift av det digitale bakkenettet for fjernsyn.

I løpet av 2017 vil det riksdekkjande radionettet bli digitalisert. NRK, P4 og Radio Norge vil etter dette einast sende digitalt. Med overgangen frå analog til digital distribusjon aukar talet på kanalar og konkurransen i den riksdekkjande kringkastingsmarknaden.

2.1.5 Allmennkringkastingsprinsipp

Allmennkringkasting er omgrepet som med tida har festa seg i norsk mediepolitikk og offentlegheit om det samfunnsoppdraget som uttrykket «public service broadcasting» referer til. Endå ingen av desse omgrepa vart nytta i norske mediepolitiske dokument før mot slutten av 1980-talet, har ideala frå BBCs «public service broadcasting» hatt ein tydeleg innverknad. I dei første politiske dokumenta om radiokringkastinga finn vi blant anna folkeopplysingsideal, forventningar om utviding av ytringsmoglegheitene og styrking av det norske, og dessutan eit mål om at sendingane skulle nå ut til alle. Alt frå etableringa i 1933 og i åra vidare framover mot oppløysinga av NRK-

monopolet på riksdekkjande radio og TV på byrjinga av 1990-talet, inneheldt den politiske debatten og dokumenta ei rekkje formuleringar om NRKs spesielle oppgåver. Kva som karakteriserte allmennkringkastinga i ein norsk kontekst, var såleis definert i praksis gjennom NRKs verksemd og dei politiske drøftingane om NRK.

Når omgrepet allmennkringkasting vart brukt for første gong i Ot. prp. nr. 53 (1987–88) Lov om kabelsendingar, var det for å klårgjere skiljet mellom NRK som offentleg kringkastar og nye kommersielle kanalar. Ved utvidinga av det norske riksdekkjande TV- og radiotilbodet med kommersielle kanalar vart det lagt til grunn at sendingane skulle baserast på prinsippa for allmennkringkasting. I TV 2s og P4s konsesjonsvilkår vart dette uttrykt i fem relativt likelydande krav for dei to aktørane.

I 1996 vart Allmennkringkastingsrådet oppretta for å bistå styremaktene i vurdering om NRK, TV 2 og P4 følgde allmennkringkastingsprinsippa eller ikkje. Rådet hadde ingen sanksjonsmoglegheiter. I dei neste åtte åra la rådet fram ein årleg rapport om allmennkringkastarane etterlevde allmennkringkastingsprinsippa.

Allmennkringkastingsrådet tok utgangspunkt i konsesjonsvilkåra for TV 2 og P4 og i dei overordna målsetjingane som Stortinget hadde lagt til grunn for NRKs verksemd, og utforma fem prinsipp for allmennkringkasting. Desse prinsippa vart lagde til grunn i evalueringane til rådet:

1. Sendingane skal kunne takast imot av heile folket.
2. Sendingane skal innehalde ein variert meny med program for både breie og smale lydar- og sjåargrupper, medrekna born og unge, samane, etniske og andre minoritetar.
3. Det skal vere daglege nyheitssendingar og solid, laupande orientering om viktige samfunns- og kulturspørsmål, nasjonalt og internasjonalt.
4. Allmennkringkastingsprogramma skal styrkje norsk språk, identitet og kultur.
5. Allmennkringkastingskanalane skal ha redaksjonelt sjølvstende.

Frå og med 2004 fekk Medietilsynet i oppgåve å føre tilsyn med om allmennkringkastarane oppfyller allmennkringkastingsforpliktingane.

2.1.6 NRKs tilbod på samiske språk

Norsk og samisk er dei to offisielle språka i NRK. Etter at ein gudsteneste på samisk blei kringkasta på radio i 1936 vart det fremma ønske om å få

fleire samiske sendingar og i 1946 starta faste samiske radiosendingar frå Tromsø.

I lang tid var det mange som meinte at NRKs tilbod på samisk kunne svekke datidas fornorskingspolitikk og at samisk språk på sikt ville dø ut, men arbeidet for å betre NRKs tilbod til samar heldt fram til tross for motstanden. I 1973 starta NRK Trøndelag med eigne sørsamiske sendingar og i 1975 starta NRK Nordland med lulesamiske sendingar i samarbeid med Sveriges Radio. I 1976 blei NRK Sámi Radio flytta til Karasjok og i 1984 flytta NRK Sámi Radio inn i eit nytt kringkastingsbygg. På 90-talet blei NRK Sami Radios verksemd og tilbod utvida og det nordiske samarbeidet styrka.

I 1990 starta NRK Sápmi sendingar av TV-program på samisk. Frå starten av arbeidet med eit digitalt bakkenett for radio vedtok NRK å reservere ein av radiokanalane i DAB-nettet for NRK Sámi Radio, og i 1999 byrja sendingane på ein eigen radiokanal. Frå 1999 har NRK hatt ei felles samisk nettavis saman med Finland og Sverige. Etterkvart oppretta kvart land eigne nettavisar og i 2007 blei nyheitstilbodet til NRK Sámi Radio på Internet flytta til nrk.no og det blei vedteke at Internett skulle vere hovudplattform for nyheitsoppdateringar. I 2011 bytta NRK Sámi Radio namn til NRK Sápmi for å reflektere at det samiske tilbodet er tilgjengeleg på TV, radio og Internett. Radiosendingane fortsette med namnet Sámi Radio.

NRK Sápmi driv eit omfattande samarbeid med allmennkringkastarane i Sverige (SVT og SR) og Finland (YLE). Daglege samiske TV-nyheiter, Oddasat kom på lufta i 2001, fyrst i samarbeid med SVT og etter kvart også med YLE. Oddasat sender i dag 20-minuttars sendingar måndag til fredag og sendingane sendast samtidig i Noreg, Sverige og Finland. I 2008 var NRK Sámi Radio med på å etablere eit nettverk for urfolkskringkastarar, World Indigenous Television Broadcasters Network (WITBN).

NRK Sápmi er i dag organisert som ein eigen divisjon og utgjer såleis ein av NRKs seks divisjonar.

2.2 Norske allmennkringkastarar

2.2.1 NRK

NRK er eit statleg ått aksjeselskap som i all hovudsak er finansiert gjennom kringkastingsavgifta, som alle med fjernsynsmottakar har plikt til å betale. Sidan 1996 har NRK vore organisert som statleg aksjeselskap. Det er staten ved Kulturde-

partementet som er aksjeeigar, og kulturministeren utgjør NRKs generalforsamling. NRK-vedtektene fastset i § 3 at formålet til selskapet er å tilby allmennkringkasting for alle innbyggjarane i Noreg i radio og fjernsyn og på andre medieplattformer. NRK tilbyr i dag tre TV-kanalar, 14 riksdekkjande radiokanalar og eit breitt spekter av innhaldstilbod på nett. NRK har ein sterk posisjon i den norske mediemarknaden. NRK1 og P1 er høvesvis største TV- og radiokanal i Noreg, og nrk.no er den nest mest besøkte nettstaden for nyheiter.

Dei tre TV-kanalane NRK1, NRK2 og NRK3 blir distribuerte i det digitale bakkenettet for TV og på NRKs nettsider både som direkte strøymeteneste og på bestilling. NRK har 14 riksdekkjande radiokanalar som blir sende i DAB-nettet: P1, P1+, P2, P3, NRKSuper/NRKFolkemusikk (delar av døgnet), NRK Alltid Nyheter, NRK Sápmi Radio, mP3, NRKVær, NRKSport, NRKJazz, NRKklassisk og NRKP13. I det riksdekkjande FM-bandet sender NRK dei tre radiokanalane P1, P2 og P3. På nettet blir dei fleste radiokanalane til NRK strøyma, og på nett finst også kanalane NRKUørt, NRKPyro, NRKRadioresepsjonen og NRKStortinget. Omfram distribusjonen av NRKs kringkastingsstilbod på nett tilbyr nrk.no blant anna nyheiter, bakgrunnsinformasjon og programrelatert innhald. NRK tilbyr i samarbeid med Meteorologisk Institutt vèrtenesta yr.no. Distriktkontora har eigne sider på nrk.no. Gjennom nrkbeta.no har NRK ein teknologiblogg, og innhald retta mot skulen blir tilbode gjennom nrk-skole.no. NRK tilbyr innhald for born og unge på nrksuper.no og P3.no.

NRKs allmennkringkastingsoppdrag er formulert i ein eigen NRK-plakat, som dannar grunnlaget for Stortingets og regjeringas styring av NRK. Plakaten er i sin heilskap teken inn i NRK-vedtektene kapittel II §§ 12-17, og legg difor også grunnlaget for Medietilsynets kontroll med at NRK etterlever allmennkringkastingsforpliktingane. NRK-plakaten samlar oppdraget i seks hovudpilarar:

- NRK skal støtte og styrkje demokratiet
- NRK skal vere allment tilgjengeleg
- NRK skal styrkje norsk språk, identitet og kultur
- NRK skal streve etter høg kvalitet, mangfald og nyskaping
- NRKs allmennkringkastingstilbod skal vere ikkje-kommersielt
- NRK skal ha eit attraktivt innhaldstilbod på internett, mobil-TV mv.

Dei seks hovudkrava har ei rekkje underpunkt som definerer NRKs forpliktingar nærare. Det blir stilt mange krav til korleis NRK skal bidra til kunnskap, innsikt og læring, m.a. gjennom tilbod av tenester som kan vere kjelde til innsikt, refleksjon og kunnskap, bidra til auka kunnskap om internasjonale tilhøve og kunnskap om nordiske samfunnsforhold, kultur og språk. Vidare skal NRK tilby innhald tilrettelagt for skuleverket, og er også tillagt ansvar for å stimulere til det som ofte er kalla mediekompetanse/digital kompetanse blant brukarar i alle aldrar. NRK skal stimulere til interaktiv deltaking gjennom eit tilbod av tenester og spel på nett. Krava til dekninga av nyheiter og aktualitetar omfattar dei overordna krava til å fremje offentleg samtale og kritisk, gravande journalistikk, og laupande krav om å tilby nyheiter og aktualitetar for både breie og smale grupper, gje brei dekning av politiske val, og å tilby både nasjonale og internasjonale nyheiter på nett saman med fakta og bakgrunnsstoff for nyheiter, debatt og aktuelle samfunnsprospørsmål. Det geografiske mangfaldet i Noreg skal NRK dekkje både gjennom distriktstilbod på radio, TV, nett og ved lokalt nærvær.

NRK skal også tilby kulturstoff for både smale og breie grupper, og formidle norsk kultur og brei variasjon av norske kunstuttrykk. Det skal vere eit laupande oppdatert tilbod av kunst, kultur og underholdning på nett. NRK skal formidle og produsere norsk drama, formidle norsk film og stimulere det norske filmmiljøet. Minst 35 pst. av musikken som blir formidla, skal vere norsk, og NRK skal ha eit fast orkester som dekkjer eit breitt repertoar. Vidare skal NRK dekkje både breidda i norsk idrettsliv, medrekna idrett utøvd av funksjonshemma, og store idrettshendingar, og dessutan ha eit laupande oppdatert tilbod av sport på nett. NRK har i oppgåve å fremje borns rett til ytringsfridom og informasjon, samstundes som NRK skal skjærme born mot skadelege former for innhald. NRK skal ha eit eigetvikla innhald for born og unge på nett, og skal ha både norskspråklege og samiskspråklege program for born og unge med ein fast regularitet.

NRK har eit særskilt ansvar for å styrkje både norsk og samisk språk, identitet og kultur, og skal ha daglege sendingar for den samiske befolkninga. NRK skal ha program for nasjonale og språklege minoritetar, og skal både formidle kunnskap om og skape arenaer for debatt og informasjon om ulike grupper og mangfaldet i det norske samfunnet. Tilbodet til NRK skal i hovudsak ha norskspråkleg innhald, og minst 25 pst. av innhaldet skal vere på nynorsk. NRK har ansvar for å

bidra til nyskaping, kvalitetsutvikling og auka samfunnsverdi i tilbodet sitt. Tilbodet skal ha tematisk og sjangermessig breidde. NRK-vedtektenene presiserer ei rad krav om at tilbodet skal vere allment tilgjengeleg, noko som blant anna tyder at det skal takast omsyn til funksjonshemma, medrekna krav til teksting, tilgjengeleggjering av NRK-arkivet, bruk av opne standardar og gratistilbod. Krava til redaksjonelt sjølvstende inneheld i tillegg til etiske standardar som går fram av Redaktørplakaten, Vær Varsom-plakaten og Tekstreklameplakaten, føresegner om at allmennkringkastingstilbodet skal vere ikkje-kommersielt og dessutan mange rekneskapsmessige og driftsmessige prinsipp knytte til NRKs posisjon som offentleg finansiert allmennkringkastar.

2.2.2 TV 2

TV 2 AS er ått av det danske konsernet Egmont. Hovudkanalen til TV 2 har status som allmennkringkastar gjennom ei avtale med staten ved Kulturdepartementet. Avtala inneber at TV 2 har teke på seg å tilby eit allmennkringkastingsinnhald i hovudkanalen mot å ha ei formidlingsplikt i kabelnettet. TV 2 hovudkanalen er den største kommersielle TV-kanalen i Noreg, og den er også den einaste kommersielle TV-kanalen med allmennkringkastingsplikter. Avtala galdt frå 1. januar 2011 til 31. desember 2015, men vart ved avtale av 10. februar 2015 forlengd med eitt år til 31. desember 2016. Grunngevinga for forlenginga var at det pågåande arbeidet med stortingsmeldinga om NRK vart utvida til også å omfatte rammevilkåra for kommersiell allmennkringkasting.

Avtala inneber at sendingane på hovudkanalen i TV 2 skal baserast på prinsippa for allmennkringkasting. Dette inneber at programprofilen til kanalen skal vere av allmenn karakter og interesse, og at programmenyen skal ha tematisk og sjangermessig breidde, både kva gjeld samansetning av programkategoriar og samansetninga innanfor den einskilde programkategorien. Kanalen skal ha program for både breie og smale sjåargrupper. TV 2 har forplikta seg til at hovudkontoret og den sentrale nyheitsredaksjonen skal liggje i Bergen i heile avtaleperioden.

Vidare er det fastsett spesifikke programvilkår om at TV 2 skal sende daglege eigenproduserte nyheitssendingar med base i den sentrale nyheitsredaksjonen, norskspråklege program for born kvar veke og jamlege norskspråklege program for unge. Formidlinga av norsk film og TV-drama skal liggje på bortimot same nivå som i perioden 2007–2009, men kostnadene med produksjonen av

Hotel Cæsar skal haldast utanfor. TV 2 er også forplikta til å nytte begge dei offisielle norske målformene, og at norskspråklege program skal utgjere minst 50 pst. av sendetida.

TV 2 pliktar å gjere hovudkanalen tilgjengeleg for alle distributørar som er omfatta av ordninga med formidlingsplikt. Statens yting er å sikre hovudkanalen i TV 2 formidling i samsvar med gjeldande reglar om formidlingsplikt i forskrift av 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstenester (kringkastingsforskrifta) § 4-2 første ledd.

TV 2 tilbyr også ei rekkje andre TV-kanalar som det ikkje er knytt allmennkringkastingsforpliktingar til: TV 2 Zebra, TV 2 Bliss, TV 2 Nyhetskanalen, TV 2 Filmkanalen, TV 2 Sportskanalen og TV 2 Sport Premium. Endå nokre sportskanalar blir tilbodne gjennom TV 2s eigarskap i den norske delen av C More Sports betal-TV-kanalar. Strøymetenesta TV 2 Sumo er eitt av dei abonnementsbaserte innhaldstilboda til TV 2.

2.2.3 Radio Norge

Det tyske mediekonsernet Bauer Radio Ltd (Bauer) inngjekk 28. april 2015 avtale om kjøp av alle aksjane i SBS Radio Norge AS frå Discovery Communications Nordic APS, som var eigar av Radio Norge. Radio Norge er den tredje største radiokanalen i Noreg. Radio Norge er ein av dei to kommersielle allmennkringkastarane for radio i landet, og har konsesjon i det fjerde riksdekkjande FM-nettet. Konsesjonen i det analoge FM-nettet er gjeven frå 1. januar 2014 til 31. desember 2016. Ved sida av allmennkringkastingskanalen Radio Norge omfattar Bauers kjøp også to lokalradiokjeder, Radio 1 og Radio Rock. Selskapet har digitale radiokonsesjonar, og sender Radio Norge, Radio 1 og Radio Rock i Riksblokka i DAB-nettet.

Radio Norges allmennkringkastingsforpliktingar inneber at sendingane skal baserast på prinsippa for allmennkringkasting. Dette inneber at programprofilen til kanalen skal vere av allmenn karakter og interesse, og at programmenyen skal ha tematisk og sjangermessig breidde, både kva gjeld samansetning av programkategoriar og samansetninga innanfor den einskilde programkategorien. Kanalen skal ha program for både breie og smale sjåargrupper. Radio Norge har forplikta seg til å ha hovudkontor og sentral redaksjon minst 70 kilometer utanfor Oslo.

Vidare er det fastsett spesifikke programvilkår om at Radio Norge skal ha eigen nyheitsredaksjon og sende faste, eigenproduserte nyheitsbulletinar gjennom heile dagen. Nyheits- og aktualitetssen-

dingane skal ha eit analytisk, kritisk og fordju-
pande perspektiv. Radio Norge skal spele minst
35 pst. norsk musikk i sendingane sine. Regje-
ringa vedtok 16. april 2015 at digitaliseringa av
radio skal gjennomførast i 2017. For dei riksdek-
kjande allmennkringkastarane tyder det at sendin-
gane i FM-nettet blir avvikla og at skyldnaden til
allmennkringkasting blir avskaffa frå same tids-
punkt.

2.2.4 P4

P4 Radio Hele Norge AS (P4) er ått av det svenske
mediekonsernet Modern Times Group (MTG),
som også eig fleire andre radio- og TV-stasjonar i
Noreg. P4 er den nest største radiokanalen i
Noreg etter NRK P1. P4 er ein av dei to kommersi-
elle allmennkringkastarane for radio i Noreg og
har konsesjon i det femte riksdekkjande FM-net-
tet. I likskap med Radio Norge har P4 konsesjon i
det analoge FM-nettet frå 1. januar 2014 til 31.
desember 2016. P4s allmennkringkastingsforplik-
tingar inneber at sendingane skal baserast på prin-
sippa for allmennkringkasting. Dette inneber at
kanalens programprofil skal vere av allmenn
karakter og interesse, og at programmenyen skal
ha tematisk og sjangermessig breidde både kva
gjeld samansetning av programkategoriar og
samansetninga innanfor den einskilde programka-
tegorien. Kanalen skal ha program for både breie
og smale sjåargrupper. P4 har forplikta seg til å ha
hovudkontor og sentral redaksjon på Lilleham-
mer.

Dei spesifikke programvilkåra i P4s allmenn-
kringkastingskonsesjon svarar til dei Radio Norge
har og inneber at P4 skal ha eigen nyheitsredak-
sjon og sende faste, eigenproduserte nyheitsbulle-
tinar gjennom heile dagen. Nyheits- og aktualitets-
sendingane skal ha eit analytisk, kritisk og fordju-
pande perspektiv. P4 skal også spele minst 35 pst.
norsk musikk i sendingane sine.

P4 har ved sida av allmennkringkastingskana-
len P4 også lokalradiokjeda P5 Radio Halve
Norge, og har tett samarbeid med Energy Hol-

ding Norway AS (NRJ). Selskapet sender P4, P5
Hits, P6 Radio Rock og P7 Klem i Riksblokka i det
digitale bakkenettet, og har mange digitale radio-
kanalar i ulike regionar i Lokalradioblokka i DAB-
nettet. I tillegg tilbyr P4 nokre kanalar gjennom ei
strøymeteneste på nett.

MTG tilbyr også fleire TV-kanalar som det
ikkje er knytt allmennkringkastingsforpliktingar
til: TV3, Viasat 4 og TV 6 i tillegg til strøymete-
neste og ei rekkje betal-TV-kanalar under Viasat-
paraplyen.

2.2.5 Lokalradio

I lokalradiosektoren er det tre ulike konsesjonsty-
par for analog FM-radio:

- 24/7-radio som sender døgkontinuerleg kom-
mersiell radio
- allmennradio som har rett til å sende kommer-
siell radio minst 12 timar per dag
- nisjeradio som sender ikkje-kommersiell radio
og må dele sendetida med andre

Dei kommersielle konsesjonane vart tildelte
etter ein skjønnheitskonkurranse der aktørane
blant anna baud på leveransar av lokalt innhald
rekna i minutt. Dei kommersielle konsesjonane er
vidare underlagde krav om å sende minst 30
minutt nyheits- og aktualitetsstoff med tilknytning
til konsesjonsområdet. Dette inneber at desse
konsesjonærane blir rekna som allmennkringkas-
tarar. Konsesjonane varar i sju år frå 1. januar 2010
til 31. desember 2016. Utløpet av konsesjonane
samsvarar såleis med tidspunktet for digitalise-
ring av dei riksdekkjande FM-sendingane til NRK,
Radio Norge og P4. I Meld. St. 24 (2014–2015)
Rammevilkår for lokalradio i samband med digita-
liseringa av radiomediet, varslar Kulturdeparte-
mentet at innhaldskrava for dei kommersielle kon-
sesjonærane som held fram på FM skal opphevast
i neste konsesjonsperiode som byrjar 1. januar
2017. Dette inneber at desse kringkastarane frå
same tidspunkt ikkje lenger vil bli rekna som all-
mennkringkastarar.

3 Tendensar i mediemarknaden

3.1 Innleiing

I St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital framtid*, vart det gjort greie for sentrale teknologiske endringar som har hatt verknad for kringkastingssektoren og publikum. Sidan den gongen har mediebransjen vore gjennom store økonomiske og strukturelle transformasjonar som følgje av digitaliseringa. Føremålet med dette kapittelet er å belyse nokre sentrale utviklingsdrag i mediesektoren. Kapittelet er meint som eit bakteppe for tiltakskapitla i meldinga som spesielt omtalar allmennkringkastaranes rolle og mandat i medielandskapet.

Det er spesielt fire utviklingstrekk som vil bli framheva. For det første har mediesektoren vorte meir globalisert. Den norske mediebransjen er prega av internasjonale eigarar. Internasjonale strøymeaktørar som Netflix, HBO og You Tube har på kort tid fått viktige posisjonar i mediemarknaden. For det andre har konvergens og plattformekspansjon ført til at medieselskapa utvidar tilbodet sitt. Det gjer at avis- og TV-hus i større grad tilbyr liknande innhald. For det tredje er den tradisjonelle medieøkonomien under press. Den digitale transformasjonen har ført til store utfordringar for etablerte forretningsmodellar i media, spesielt i pressa, samstundes som globale aktørar endrar premissane i annonsemarknaden. Endeleg blir det vist til endringar i mediekonsumet og mediebruken blant folk. Veksten i mobile plattformer gjev monaleg større valfridom til å konsumere medieinnhald når og der folk vil. For medieaktørane inneber det at dei må vere offensive og tilby innhald på dei plattformene der folk er til ein kvar tid. Ein konsekvens av dette er at sosiale media har vorte ein viktig distribusjonskanal for redaksjonelt innhald.

3.2 Globalisering

Den norske mediebransjen er kjenneteikna av at den i aukande grad opererer i ein global marknad.¹ I norsk samanheng merkar ein globaliseringa på fleire måtar.

3.2.1 Eigarskap

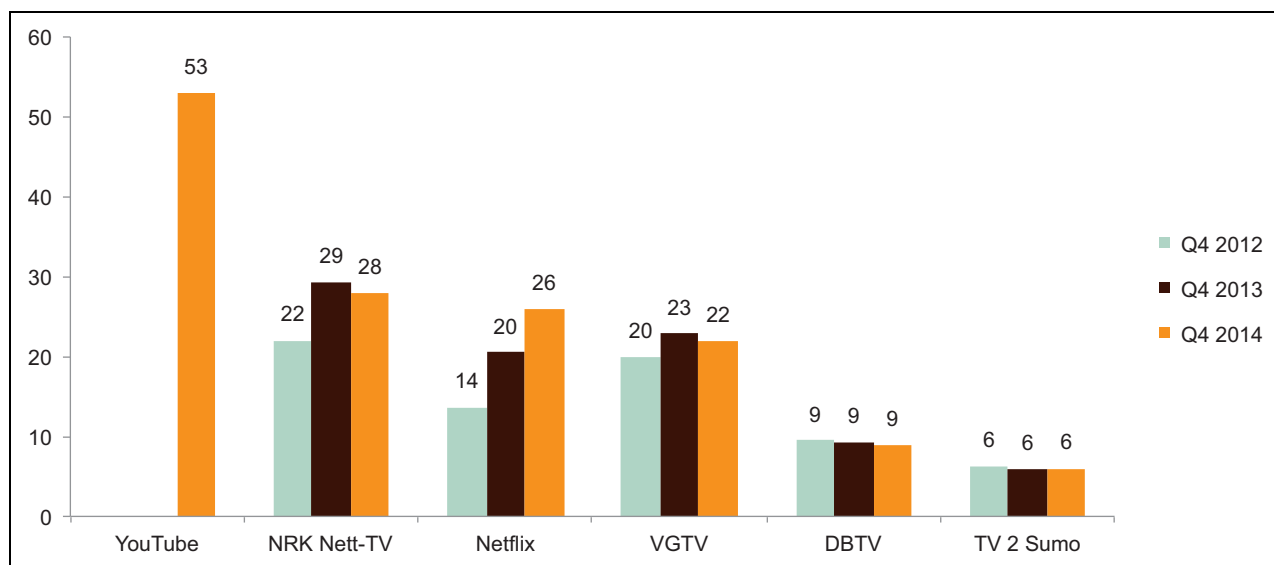
I kringkastingssektoren er NRK det einaste heil-åtte norske selskapet. Dei tre andre TV-husa med nasjonal dekning har utanlandske eigarar. Det danske konsernet Egmont har sidan 2012 vore 100 pst. eigar av TV 2 Gruppen. Kanaltilbodet deira er hovudkanalen TV 2, nisjekanalane TV 2 Zebra, TV 2 Humorkanalane, TV 2 Nyhetskanalen, TV 2 Sportskanalen, TV 2 Bliss, TV 2 Sport Premium omfram nett-tenesta TV 2 Sumo. TV 2 har også overteke kanalane til C More Sport i Noreg. Det globale medieselskapet Discovery Communications har også etablert seg som ein sterk aktør i den norske marknaden. I 2012 kjøpte dei SBS Nordic og overtok eigarskapen til ei rekkje kanalar. Kanaltilbodet deira i Noreg omfram hovudkanalen TVNorge og nisjekanalane Fem, Max, Vox, TLC Norge, Discovery Channel, Eurosport, Animal Planet og dessutan den internettbaserte abonnementstenesta D-play. Mediehuset MTG er eit svensk mediekonsern og tilbyr blant anna hovudkanalen TV3 og nisjekanalane Viasat 4, TV6, Viasat Sport, Viasat Fotball, Viasat Filmkanalane og strøymetenesta Viaplay.

Også andre delar av mediebransjen er prega av utanlandske eigarar. Eit eksempel i avisbransjen er den danske Aller-gruppa, som kjøpte Dagbladet i 2013. Mange av dei største sjølvstendige produksjonsselskapa har også utanlandske eigarar. Dette gjeld alle dei største selskapa, Monster, Eyeworks, Dinamo, Rubicon, Mastiff og Strix, som er ått av nordiske eller internasjonale konsern.

3.2.2 Globale medieselskap

Globalisering i mediebransjen er også kjenneteikna av nærværet til internasjonale medieselskap. Disney, Bonnier, BBC, 21st Century Fox, Viacom og Time Warner har sidan liberaliseringa av TV-sektoren distribuert eit stort mangfald av utanlandske nisje- og premiumkanalar til det nor-

¹ Sjå MedieNorges publikasjon *Medieåret 2013–2014 Medieutviklingen i Norge: Fakta og trender* (2014) for oversyn.



Figur 3.1 Seks største leverandører av videoinnhold på nett etter brukarar kvar veke (i pst.)

Blant nettbefolkninga, 15 år+
Kjelde: TNS Gallup (Interbuss)

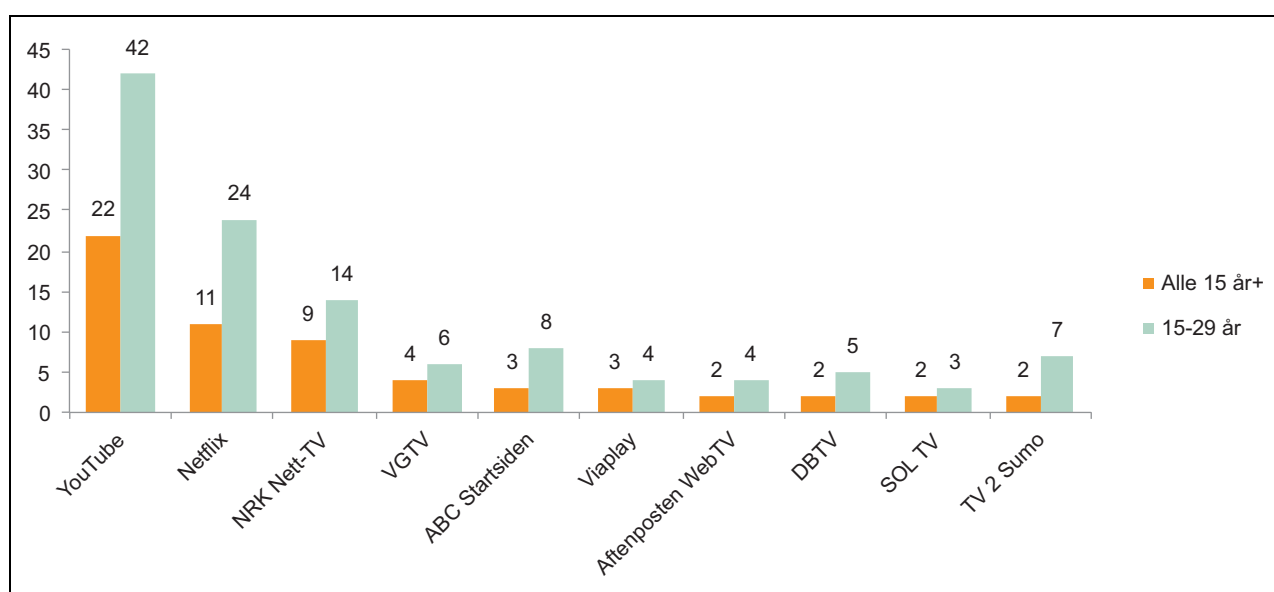
ske publikummet. Digitaliseringa av bakkenettet for TV førte vidare til at mesteparten av befolkninga fekk tilgang til eit større utval av TV-kanalar.

Eit viktig utvekslingstrekk dei seinare åra er at strøyme- og nett-tenester har vorte populære blant folk, spesielt blant dei yngre. Innanfor strøymemarknaden konkurrerer dei norske kringkastarane med globale strøymeaktørar, samt nett-TV-tilbodet til nettavisene. Som ein kan sjå av figur 3.1, som viser posisjonen aktørane har i marknaden etter talet på brukarar kvar veke, er You Tube

ei spesielt populær teneste, etterfølgt av NRKs nett-TV, Netflix og VGTV. Figuren viser også at særleg Netflix har auka i popularitet dei siste åra.

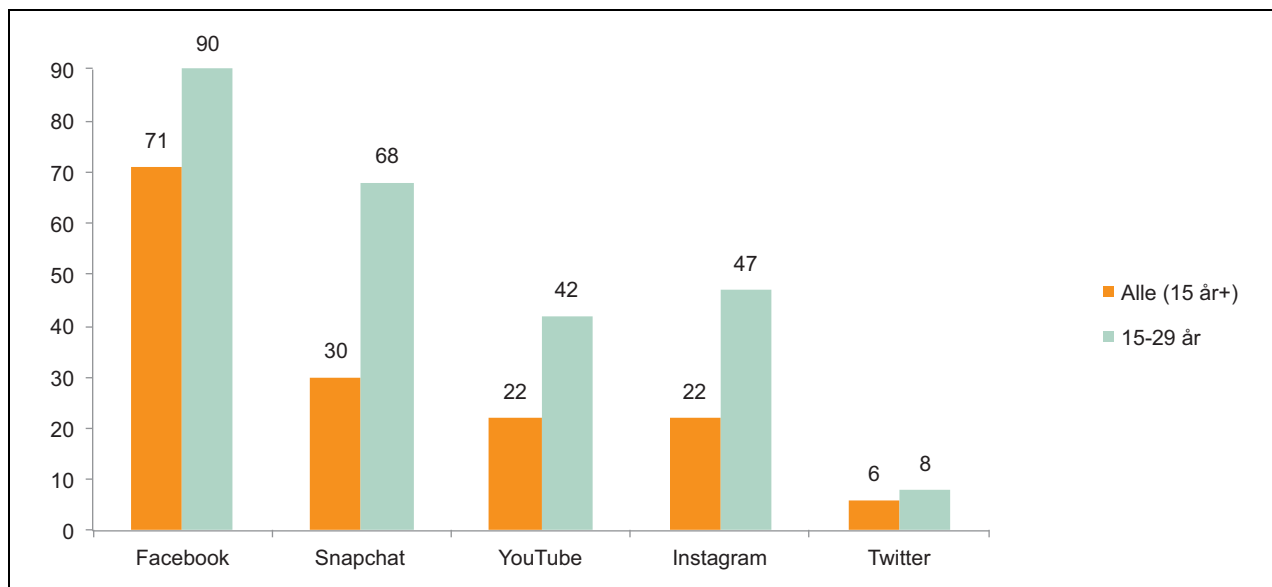
Om ein derimot ser på dagleg bruk (figur 3.2), er Netflix større enn NRK. I denne figuren ser ein også korleis strøymetenestene er spesielt populære i dei yngre aldergruppene.

Den norske mediebransjen er også prega av at globale sosiale medieaktørar som Facebook, Snapchat og Twitter på kort tid har vorte svært populære. Felles for desse aktørane er at dei når



Figur 3.2 Dagleg bruk av utvalde leverandører av videoinnhold i 4. kvartal 2014 (i pst.)

Blant nettbefolkninga, 15 år+
Kjelde: TNS Gallup (Interbuss)

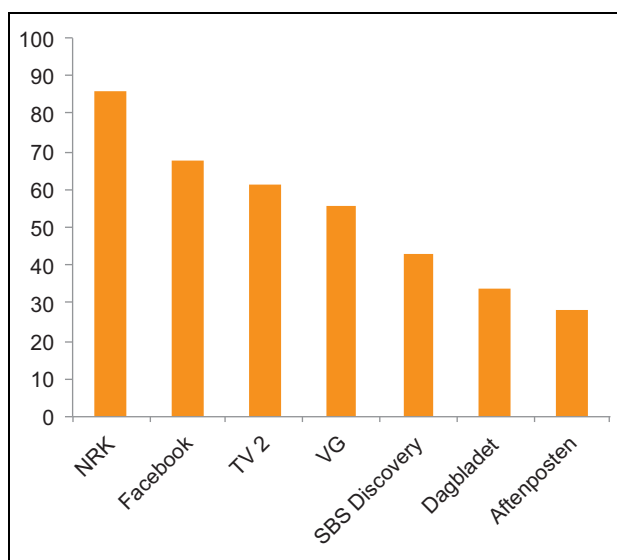


Figur 3.3 Dagleg bruk av utvalde sosiale media blant alle og i aldergruppa 15–29 år (i pst.)

Blant nettbefolkninga, 15 år+, 4. kvartal 2014

Kjelde: TNS Gallup (Interbuss)

ei stor brukarmasse verda rundt. Som figur 3.3 viser, er Facebook ein leiande aktør i marknaden for sosiale media. 90 pst. av dei mellom 15 og 29 år brukar Facebook dagleg, medan 68 pst. brukar Snapchat. Facebook har samanlikna med norske mediehus nest høgste tal for dagleg dekning (sjå figur 3.4).



Figur 3.4 Dagleg dekning norske mediehus og Facebook 4. kv. 2014 (i pst.)

Andelar for norske mediehus: befolkning 12 år+. Facebook: befolkning 15 år+, justert slik at talet ikkje berre gjeld nettbefolkninga

Frå 2011 inkluderer NRKs andel Yr.no

Kjelde: TNS Gallup (Forbruker & Media / Interbuss)

3.2.3 Konsekvensar for norsk innhald

Globaliseringa inneber auka konkurranse i medie-sektoren. Innhaldet som blir produsert av norske medieaktørar konkurrerer i større grad med det beste av innhaldet som blir produsert i resten av verda. Dette inneberar at folk kan velje frå eit mangfald av innhald og tenester av høg kvalitet. Frå eit kulturpolitisk perspektiv er det viktig at det blir produsert og konsumert norsk innhald. Allmennkringkastarane har difor fått eit særskilt ansvar for å inkludere norsk innhald i programtilbodet i styringsdokumenta sine (jf. kapittel 2.2.).

Dei nye globale strøymetenestene tilbyr i liten grad norsk innhald. Netflix har nokre norske filmar og dramaseriar i programbasen sin, og har engasjert seg på finansieringssida i norsk drama-produksjon i TV-serien *Lilyhammer*, medan HBO i liten eller ingen grad byr på norske program.

3.3 Konvergens og plattformseksjon

Plattformseksjon og konvergens i mediesektoren inneber at mediehusa utvidar tilbodet til nye digitale medieplattformer, og at grensene mellom ulike sektorar, marknader, medietenester og sjangrar blir endra. Dette kan illustrerast ved at selskap som tidlegare kalla seg avishus eller TV-hus, no i større grad går under nemninga «mediehus». Mediehusa tilbyr eit mangfald av tenester og inn-

hald på ei rekkje plattformer som radio, TV, nett-TV, nettavis, sosiale media etc. For eksempel femner mediehuset VG om blant anna VG Papir, VG mobil, VG Nett og VGTV, medan mediehuset NRK inkluderer NRK Nett-TV, NRK Tekst-TV, NRK Mobil, NRK.no, NRK Radio og NRK TV. Utviklinga fører til at aktørar i avis og TV-sektorane i aukande grad tilbyr same type innhald.

Konvergens og plattformseksjon fører også til at mediehusa kan eksperimentere med journalistikk og medieproduksjon. Journalistane er i større grad venta å kunne produsere innhald til fleire plattformer, og det er mogleg å kombinere ulike former for uttrykk i ein produksjon. Eit eksempel på ein slik multimedial produksjon er reportasjen *Historien om Odin*, som tok opp mobbing som samfunnsproblem. Saka vart blant anna dekt gjennom ein reportasje i VG med kombinasjon av tekst, videoklipp og biletsierar, og elles i ein dokumentar, ei rekkje nyheitsartiklar og aktiv deltaking i sosiale media. Produksjonen vann *Den store journalistprisen* i 2015.

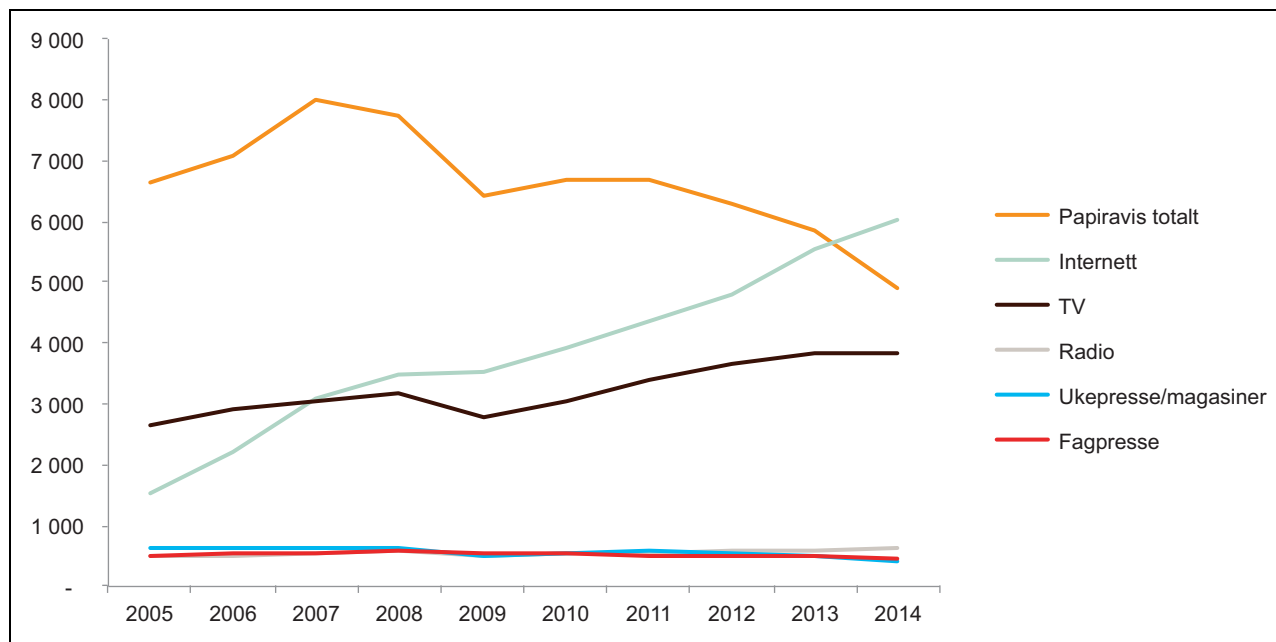
Overgangen til digitale plattformer som Internett og mobil har også ført til auka fokus på brukarinvolvering. Publikum blir invitert til å bidra ved å sende inn videoar og bilete, skrive bloggar eller kommentere redaksjonelt innhald i kommentarfelt eller sosiale media. At folk i aukande grad blir oppmoda til å delta og ytre seg, er positivt for meningsmangfaldet i offentlegheita, men det har

også har ført til diskusjonar om redaktøransvar, presseetikk og yringskultur.

3.4 Overgang til ein digital medieøkonomi

For den kommersielle mediebransjen har overgangen til ein digital medieøkonomi ført til fleire utfordringar. Det er likevel relativt store skilnader mellom ulike mediesektorar.

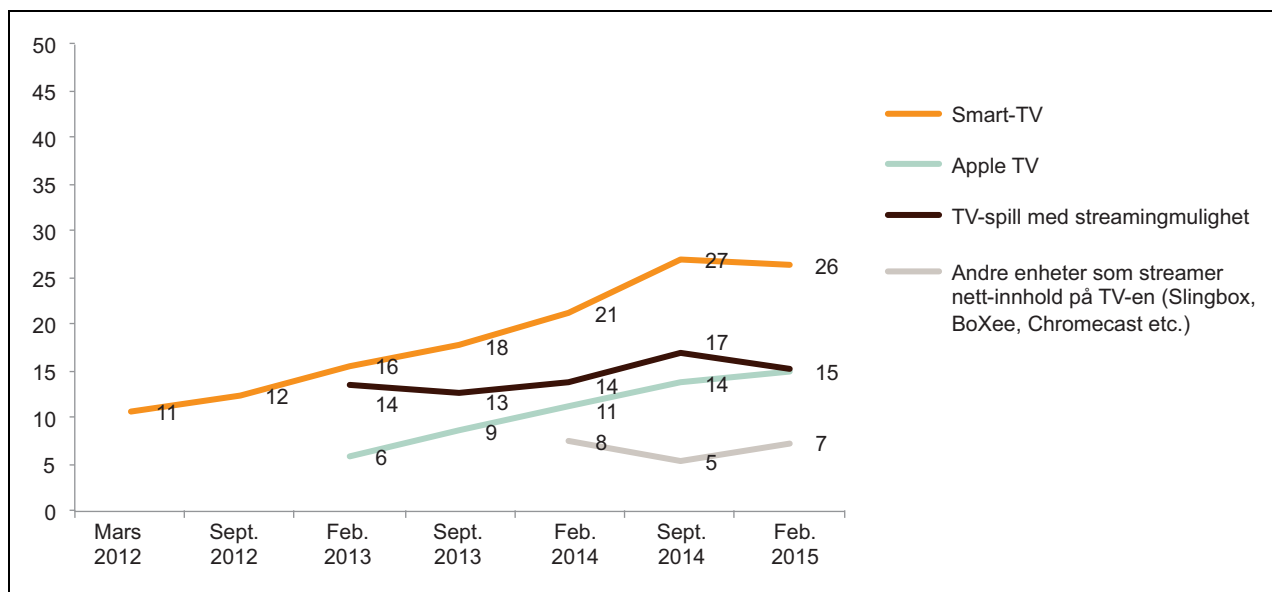
Det er spesielt papiravisene som står overfor store utfordringar i form av fallande avisopplag og sviktande annonseinntekter. Kringkastingssektoren har ikkje i same grad opplevd ein inntektssvikt. Som man kan sjå i figur 3.5 opplever avisene eit fall i annonseinntektene på papir, mens reklameomsetninga for nettavisene ikkje så langt har kompensert for tapet. I følge rapporten *Aviser og digital betaling* (nr. 64, 2015) utført av Sigurd Høst, er situasjonen vanskelegast for dei store og dei mellomstore avisene. Nedgangstidene i avisbransjen har ført til at mange avishus har innført innsparingstiltak og nedbemanningar. Samstundes arbeider avisene for å auke sine digitale inntekter. Delen aviser som har etablert ulike former for betalingsløysningar sine nettsider har auka dei siste åra, og det arbeidast med å auke reklameinntektene på nett.



Figur 3.5 Netto reklameomsetning 2005–2014 (i mill. kroner)

Papiravis inkluderer dagspresse, innstikk og gratisavisar, medan nettavisar ligg under Internett. Internett inkluderer elles merkevare- og rubrikkannonsering, nettkatalogar, mobile plattformer, nett-TV og søkeordannonsering via Google. Sosiale medium er ikkje med i statistikken.

Kjelde: IRM, bearbeidd av MedieNorge



Figur 3.6 Andel husstandar som har ulike typar TV-tilknytning til Internett (i pst.)

Kjelde: TNS Gallup (TV-utstyrsundersøkelsen)

Ei utfordring for heile mediebransjen er at globale aktørar som Google og Facebook tek ein stadig større del av den norske annonsemarknaden. Det er vanskeleg å få reelt innsyn i kor stor del Google og Facebook tek av reklameomsetninga, men det er ingen tvil om at marknadsposisjonane deira er store. Desse aktørane kan ved hjelp av avanserte algoritmar og kostbare analyseverktøy utnytte kunnskapen om brukarane til å skreddarsy annonsar.

3.5 Mediebruk

Eit kjenneteikn ved dagens mediebilete er at det er stor valfridom når det gjeld når, kvar og korleis ein konsumerer medieinnhald. Som tidlegare beskrive i dette kapittelet, finst det eit stort mangfald av nasjonale og utanlandske tilbydarar av medieinnhald som gjev folk eit breitt innhaldsmangfald via ei rekkje plattformer.

Endringane i folks mediebruk heng også saman med sosiale, teknologiske og økonomiske faktorar. Noreg ligg langt framme i bruk ny medieteknologi. Figur 3.6 viser til dømes at det er ein stadig auke av husstandar med TV-apparat som kan knytast til Internett.

Eit anna viktig utviklingstrekk som påverkar mediebruken, er den raske veksten av mobilt medieutstyr. Figur 3.7 viser at 80 pst. av befolkninga har smarttelefon og 70 pst. eig nettbrett. Den raske veksten av mobilt medieutstyr gjer nye typar mediebruk moglege. Medieinnhald kan

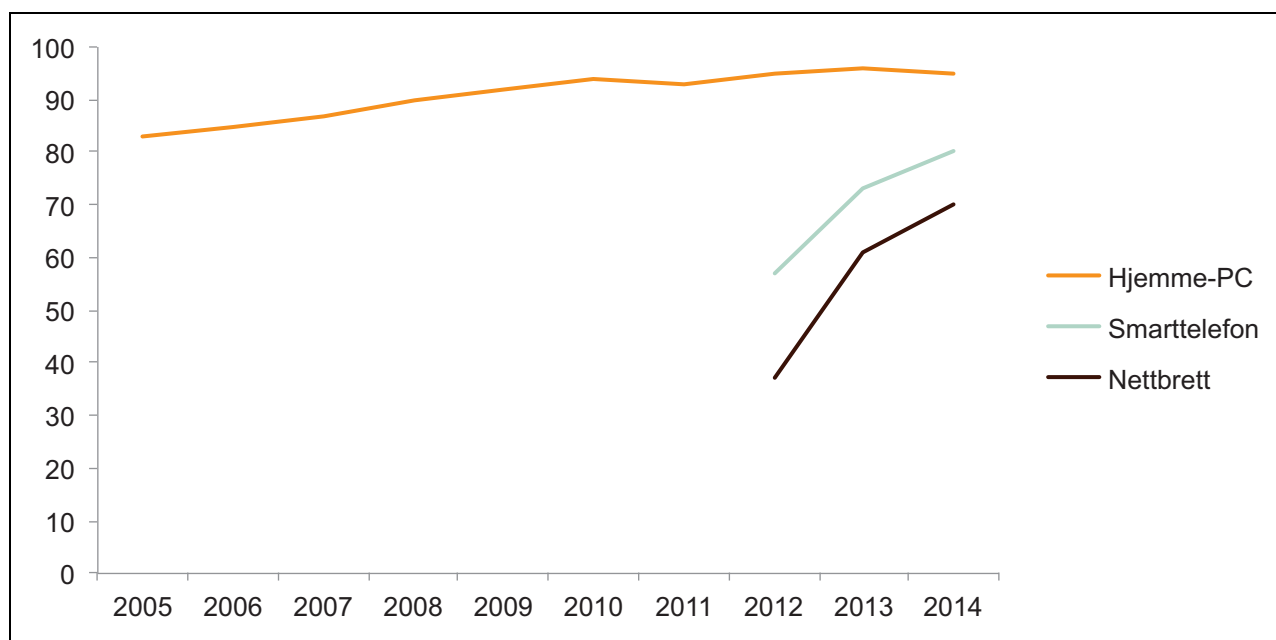
konsumerast der ein til kvar tid oppheld seg, og det er også vorte vanlegare å bruke fleire mediekkanalar på same tid. Tal frå TNS Gallups undersøking *Social Media Tracker* viser at over 30 pst. av folket ofte² brukar fleire skjermar samstundes, og det er særleg dei yngre som «multitaskar». Det tyder blant anna at mediebedriftene kan invitere til større samspel mellom innhald på TV og Internett.

3.5.1 Stabilitet og endring

Befolkningas medievaner er prega av både stabilitet og endring. Figur 3.8 viser at delen som har sett på TV ein gjennomsnittsdag har minka, medan delen som har høyrte på radio har auka. Figuren viser også at delen som har teke i bruk Internett har auka sterkt, spesielt på mobil.

Viss ein ser på tida folk sjølv rapporterer at dei har brukt på ulike medier, framvisast eit liknande bilete. Figur 3.9 viser at tida befolkninga mellom 9–79 år oppgir at dei brukar på TV ein gjennomsnittsdag, har minka med ca. 20 minutt sidan 2005, medan tida som blir brukt på Internett, har stige med ca. 80 minutt. Her er det også store generasjonsskilnader. Ikkje overraskande skjer dei største endringane hjå dei yngre. Blant dei mellom 16 og 24 år har tida brukt på TV minka frå 134 minutt i 2005 til 82 minutt i 2014, medan tida brukt på Internett har auka frå 73 til 204 minutt.

² Ofte inkluderer dei som har svara «alltid» eller «halvparten av tida».



Figur 3.7 Andel med tilgang til heime-PC, nettbrett og smarttelefon (i pst.)

Deler blant befolkninga mellom 9 og 79 år. Smarttelefon og nettbrett var ikkje inkludert i undersøkinga før 2012.

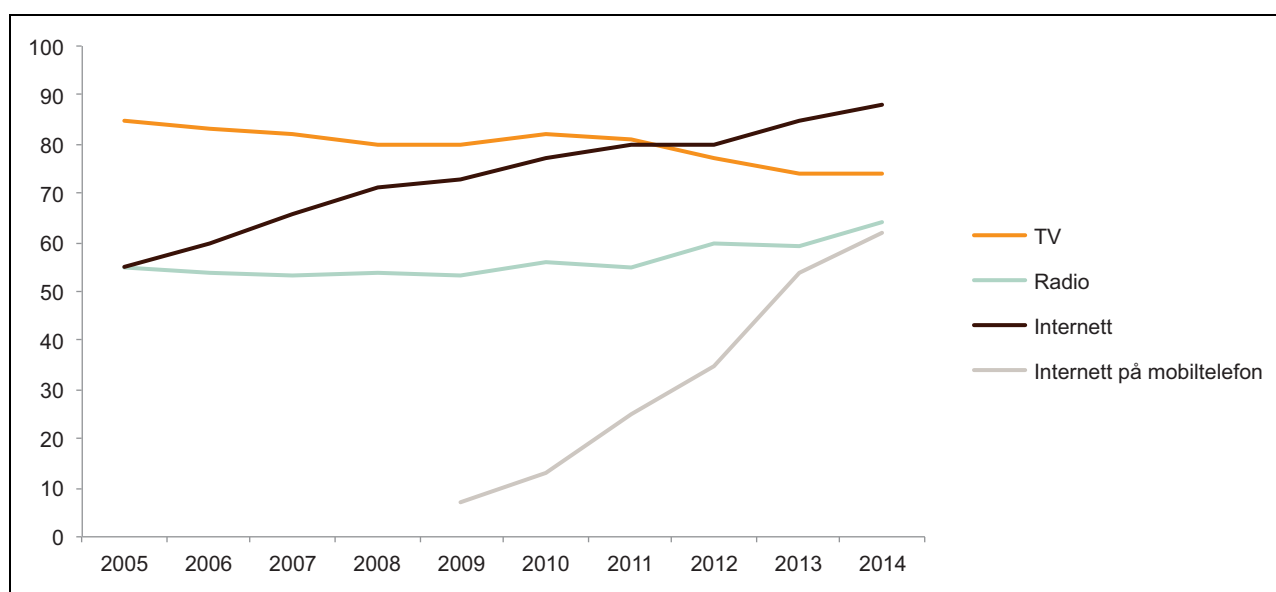
Kjelde: Statistisk sentralbyrå (Norsk mediebarometer)

Til samanlikning har TV-sjåinga i aldersgruppa 67–79 auka frå 180 til 236 minutt, medan internett-bruken har auka frå 9 til 35 minutt. Radiolytting har halde seg relativt stabil i begge aldergruppene.

At TV-sjåinga har minka blant dei yngre aldersgruppene, tyder ikkje nedgang i konsum av

audiovisuelt innhald. Tala indikerer heller at fleire ser audiovisuelt innhald på Internett. I figur 3.10 kan ein sjå korleis talet på dei som har sett TV lineært ein gjennomsnittsdag har minka, medan talet på dei som strøymar innhald har auka.

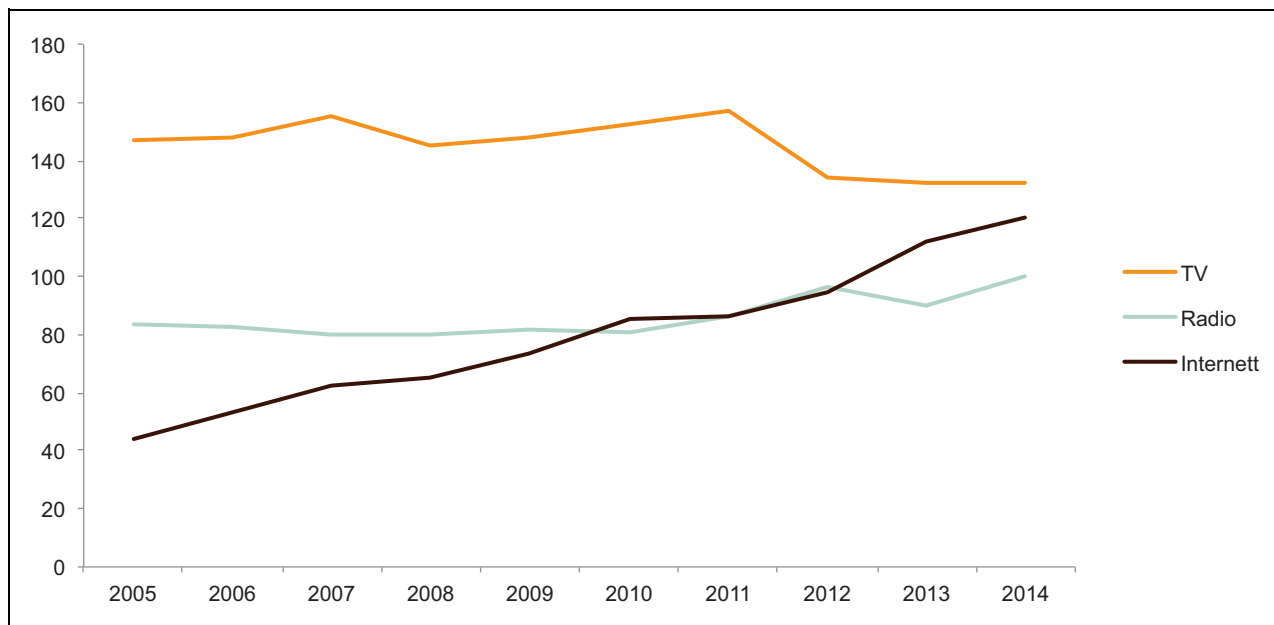
Figur 3.11 stadfestar igjen at det er store skilnader mellom aldersgruppene i konsumpsjon av



Figur 3.8 Del som har sett på TV, høyrte på radio, brukt Internett og brukt Internett på mobiltelefon ein gjennomsnittsdag 2005–2014 (i pst.)

I befolkninga mellom 9 og 79 år. Internett på mobiltelefon vart ikkje inkludert i undersøkinga før 2009. TV inkluderer «direkte» nett-TV frå 2008. Sjåing på opptak av TV-program er ikkje inkludert.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (Norsk mediebarometer)



Figur 3.9 Tid brukt på TV, radio og Internett ein gjennomsnittdag 2005–2014, blant alle (i minutt)

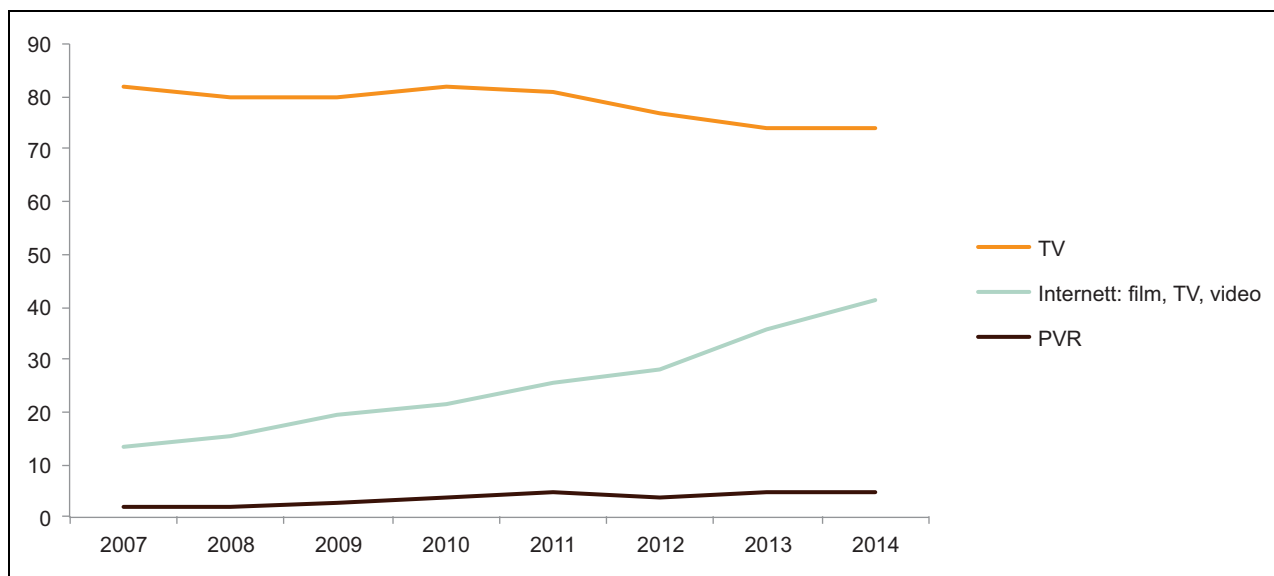
Kjelde: Statistisk sentralbyrå (Norsk mediebarometer). TV inkluderer «direkte» nett-TV frå 2008. Sjøåing på opptak av TV-program er ikkje inkludert.

audiovisuelt innhald på Internett, og at det er aldersgruppa 16–24 som i særleg grad ser levande bilete via denne plattformen.

3.5.2 Meir valfridom

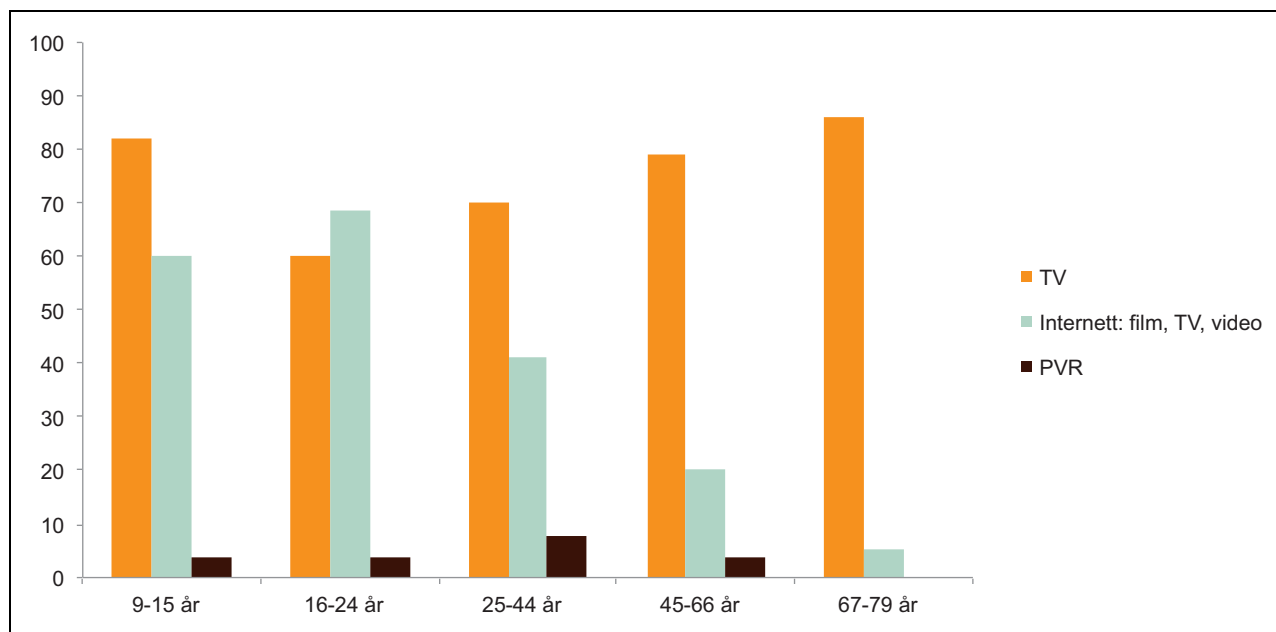
For publikum inneber ein overgang i frå lineær TV-sjøåing til strøyming at ein er mindre prisgitt sendeskjemaet til kringkastarane. Å setje saman

programma i sendeskjema har alltid vore ein viktig del av strategien i TV-husa for å halde på publikum. Målet har vore å skape vertikal flyt slik at sjåarane eller lydarane ikkje byter kanal mellom programma, og horisontale linjer i sendeskjemaet for å etablere attkjennelege mønster slik at folk kjem tilbake til kanalen. Etter at digitaliseringa av bakkenettet førte til større utval kanalar i TV-tilbodet, vart det også viktigare å etablere strategiar



Figur 3.10 Del som har sett TV, brukt PVR og strøyma film/TV/video ein gjennomsnittdag 2007–2014 (i pst.)

Kjelde: Statistisk sentralbyrå (Norsk mediebarometer), tilverka av Medienorge. TV inkluderer «direkte» nett-TV frå 2008. Sjøåing på opptak av TV-program er ikkje inkludert.



Figur 3.11 Andel som har sett TV, brukt PVR og strøyma film/TV/video ein gjennomsnittsdag 2014, fordelt på alder (i pst.)

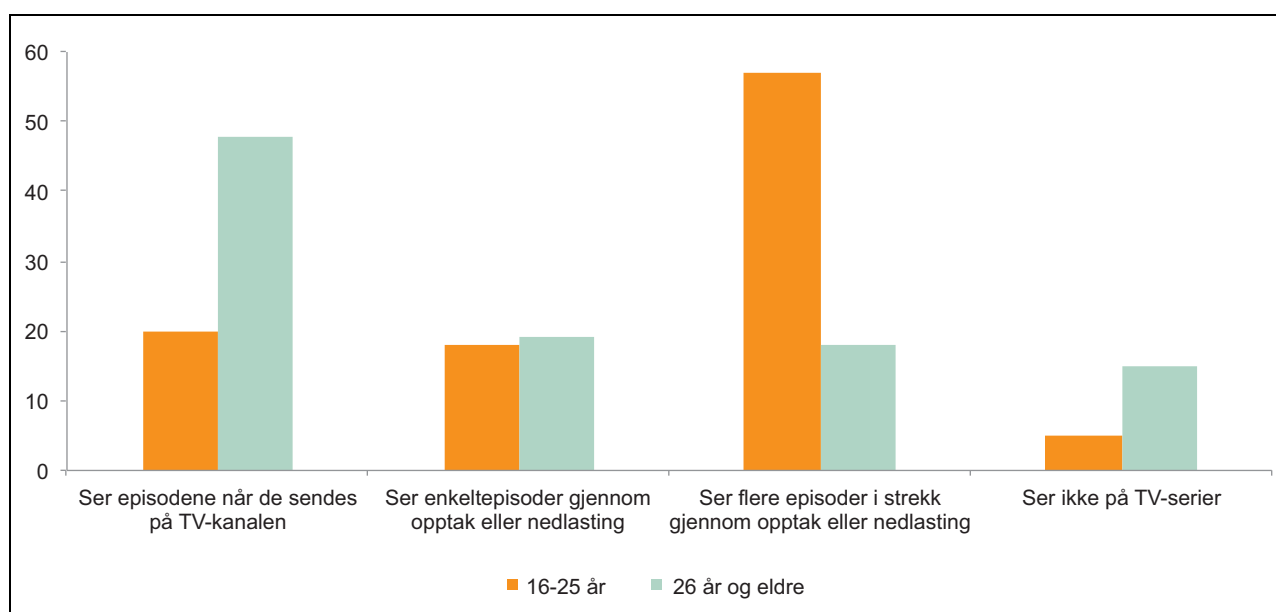
Kjelde: Statistisk sentralbyrå (Norsk mediebarometer), tilverka av Medienorge. TV inkluderer «direkte» nett-TV frå 2008. Sjøing på opptak av TV-program er ikkje inkludert

for å flytte sjåarar mellom kanalar. Plattformekspansjon har så i seinare tid ført til programleggingsstrategiar på tvers av plattformer, for eksempel å få folk frå eit TV-program over til ei nettside.

Kjøp av seriar på DVD, høve til å ta opp TV-innhald og strøymetenester har ført til at publikum har fått større valfridom og i større grad er vorte vant til å konsumere innhald når dei vil uavhengig

av sendeskjema. Det inneber at mange ser på TV-serier og anna innhald i store mengder over kort tid (også kalla «bingewatching»). Figur 3.12 viser at dei som er under 30 år i mykje større grad enn dei som er over 30 vel å sjå TV-seriar i bolkar i staden for å følgje dei direkte under TV-sendingane.

For TV-kanalane tyder denne utviklinga at dei i større grad må vurdere kor mykje av innhaldet



Figur 3.12 Dersom du ser på TV-seriar, kva gjer du vanlegvis? (i pst.)

Kjelde: Medieundersøkingen 2014, gjennomført av Respons for Nordiske Mediedager i januar 2014

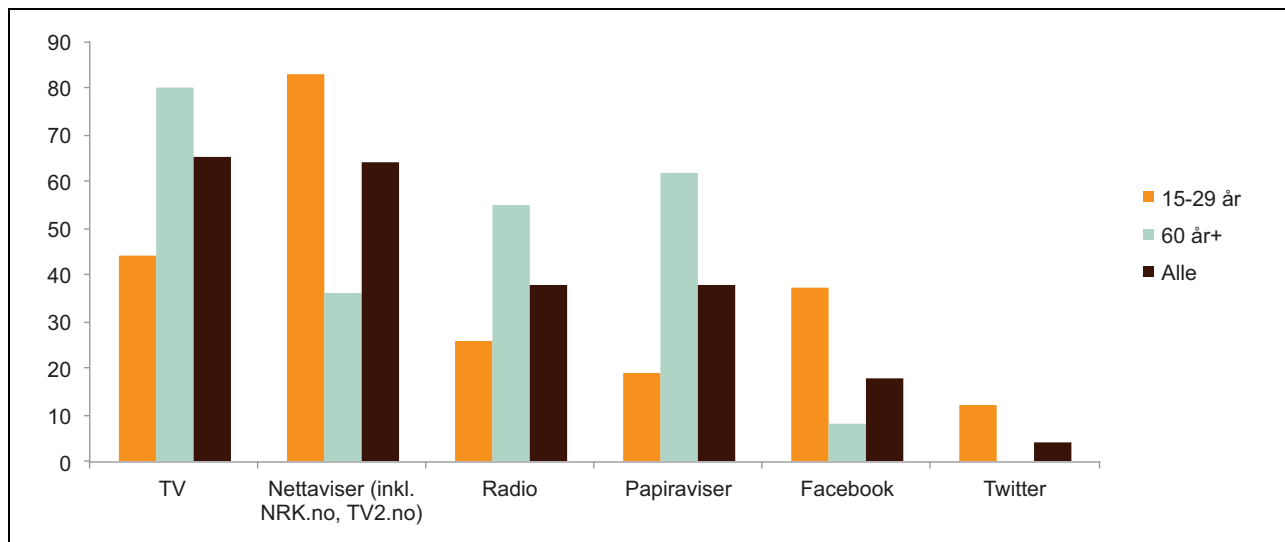
som skal gjerast tilgjengeleg om gongen. Netflix har vore særleg offensive i denne samanhengen og lagt ut heile seriar samla under eitt. NRK og TV 2 har også eksperimentert med ulike strategiar. NRK la til dømes ut heile den tredje sesongen av *Lilyhammer* på nettet før episodane vart viste på NRK1. TV 2 valde å gjera tilgjengeleg den følgjande episoden av serien *Frikjent* på TV 2 Sumo rett i etterkant av at serien var blitt vist på TV. I kva grad kringkastarane gjer innhaldet tilgjengeleg avheng både av avtalar og programsetjingsstrategiar.

3.5.3 Nyheitsforbruk og sosiale media

Endringar i medieteknologi har ført til at folk har eit meir fragmentert nyheitskonsum. Figur 3.13 viser at tradisjonell TV framleis er viktig for å oppdatere seg på nyheiter. Men også her er det store forskjellar for dei ulike generasjonane. Dei eldre

aldersgruppene er dei som i størst grad nyttar TV for å oppdatere seg på nyheiter, etterfølgt av papiraviser og radio. For dei yngste er situasjonen annleis. Det viktigaste mediet deira for å halde seg oppdatert på nyheiter er nettaviser, medan TV og Facebook følgjer som andre og tredjeval. Tala viser at for å nå heile befolkninga er det viktig å vere på mange plattformer.

Sosiale media har etablert seg som ein viktig kanal for mediehusa. Dette skapar både moglegheiter og utfordringar. På den eine sida fungerer sosiale media som ein attraktiv plattform for å møte publikum og engasjere folk til å kommentere og dele innhald. Samstundes blir media prisgjeven vala og strategiane til desse aktørane. Sosiale medieaktørar kan til dømes endre sine algoritmar slik at innhaldet som distribuerast frå mediebedriftene prioriterast eller nedprioriterast i brukarane profiler.



Figur 3.13 Viktigaste medium for å halde seg oppdatert på nyheiter fordelt på alder, 2. kvartal 2014. (i pst.)

Andelar av nettbefolkninga, 15 år+

Kjelde: TNS Gallup (Social Media Tracker 2. kvartal 2014)

4 Rettslege rammevilkår

4.1 Innleiing

Norsk mediepolitikk er integrert i det regionale og globale samarbeidet som skjer gjennom blant anna EØS-avtala, Europarådet, FN (WIPO og UNESCO) og WTO. Noreg er også med i samarbeidet i Nordisk Ministerråd.

Den teknologiske utviklinga har ført til rask globalisering på medieområdet. Tanken om at ein allmennkringkastar skal sikre grunnleggjande demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet står framleis sterkt.

Verksemda til offentleg finansierte allmennkringkastarar har kome under stadig aukande press frå kommersielle aktørar, noko som har ført til at EU og Europarådet har vedteke retningsgjevande reglar og tilrådingar om allmennkringkastarar.

Det internasjonale rammeverket legg overordna føringar for utforminga av nasjonale regelverk. Samstundes vil utforminga av allmennkringkastaroppdraget først og fremst vere ei nasjonal sak.

4.2 Internasjonale rammevilkår

4.2.1 EØS-avtala

4.2.1.1 Generelt

Det mest sentrale internasjonale regelverket for kringkastingssektoren er EØS-avtala. Avtala har stor innverknad på mediesektoren og mediepolitikken i Noreg. EØS-avtala skal blant anna sikre like konkurransevilkår og fri rørsle av tenester i EØS-området. Dette regelverket legg dermed føringar for norsk lovgjeving og myndigheitsutøving på mediefeltet og set skrankar for offentleg støtte til allmennkringkastarar. Samtidig gjev regelverket EØS-landa stor fridom til å bevare og utvikle mediepolitikken i samsvar med egne kulturelle tradisjonar og verdjar.

4.2.1.2 Offentleg støtte

Regelverket i EØS-avtala om offentleg støtte råkar kringkastarar som er heilt eller delvis finansierte av det offentlege.

Etter at konkurransemyndigheitene i EU på 1990-talet tok imot ein del klager frå kommersielle kringkastarar om lisensfinansierte allmennkringkasting, vedtok EUs Ministerråd i 1997 den såkalla Amsterdamprotokollen om allmennkringkasting¹ der allmennkringkastingsrolla er understreka som viktig. Protokollen gjev uttrykk for at allmennkringkasting er ein føresetnad for eit vel fungerande demokrati, og at den er naudsynt for å halde ved lag eit breitt spekter av ulike medium. Amsterdamprotokollen slår elles fast at systemet med allmennkringkasting har direkte samanheng med demokratiske, sosiale og kulturelle behov i alle samfunn, og at medlemsstatane sjølve skal kunne avgjere finansieringsform, organisering og mandat for allmennkringkastarane. Samtidig stiller protokollen krav om tydelegare avgrensing av mandatet til allmennkringkastarane og kva for oppgåver som kan finansierast med lisens. Prinsippa i Amsterdamprotokollen vart stadfesta i 1999.

På bakgrunn av EU-retten og praksis frå EU-domstolen har EU-kommisjonen sett opp retningslinjer for offentleg støtte til allmennkringkastarar. Retningslinjene er ikkje eit rettsleg bindande regelverk, men leggjer føringar for korleis EU-kommisjonen skal gå fram for å vurdere om offentleg finansiering av allmennkringkastarar er i samsvar med reglane om offentleg støtte. Dokumentet har difor praktisk tyding for korleis EU-statane innrettar allmennkringkastarane sine. Eftas overvåkningsorgan (ESA) har utarbeidd tilsvarende retningslinjer som byggjer på EU-kommisjonens retningslinjer. Av retningslinjene går det fram at offentleg støtte til allmennkringkasting vil vere lovleg i fall følgjande vilkår er oppfylte:

- Allmennkringkastingsoppdraget bør definierast så klårt og presist som råd. Det er einast

¹ Amsterdam Protocol on Public Service Broadcasting

tenester som er omfatta av oppdraget, som kan finansierast med lisensmidlar.

- Allmennkringkastaroppdraget må liggje føre som eit formelt pålegg. For at nye tenester som vil utgjere ei vesentleg endring av det eksisterande allmennkringkastingstilbodet skal kunne innlemmast i allmennkringkastingsoppdraget, bør det etablerast ein førehandsgodkjenningssprosedyre.
- Det bør førast effektivt tilsyn med at allmennkringkastingsoppdraget blir oppfylt.
- Lisensmidlar skal einast nyttast til å finansiere allmennkringkastingsverksemd. Difor må ikkje støtta overstige nettokostnadene ved å utføre allmennkringkastingsoppdraget. Dette inneber bl.a. at det ikkje må liggje føre overkompensasjon, og at kompensasjonen ikkje kan nyttast til å kryss-subsidiere kommersiell verksemd. Dette føreset at offentleg finansierte allmennkringkastarar må ha ein rekneskapsmessig separasjon mellom allmennkringkastingsverksemda og kommersiell verksemd.

Retningslinene slår fast at den einskilde medlemsstaten har relativt vidt rom til å vareta det redaksjonelle sjølvstendet til allmennkringkastaren. Vidare er det presisert i retningslinene at det som utgangspunkt er opp til nasjonale styremakter å definere allmennkringkastingsoppdraget innanfor ramma av kva som kan oppfattast som allmenne og økonomiske tenester, det vil seie tenester som fyller kulturelle, sosiale og demokratiske oppgåver i samfunnet. ESAs oppgåve er avgrensa til å undersøkje om definisjonen inneheld openberre feil.

Innanfor ramma av tradisjonell kringkastingsverksemd er det aksept for ein vid definisjon av kva typar innhald som er omfatta av oppdraget. Oppdraget kan omfatte ein brei og balansert samansett programprofil som er eigna til å få ei viss publikumsoppslutning. Dette gjeld ikkje berre opplysningsverksemd, men også for eksempel sport og underhaldning.

For at allmennkringkastarar framleis kan spele ei viktig rolle i den nye digitale medierøyndomen, slår retningslinene fast at allmennkringkastarar kan bruke offentleg støtte for å tilby audiovisuelle tenester over nye distribusjonsplattformer. Dette føreset at tenestene oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i vedkomande EØS-land. Det blir vidare stilt krav om at tenesta ikkje har urimelege marknadskonsekvensar som er unødvendige for å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget. Retningslinene slår fast at kjøp av eksklusive senderettar til store hendingar vil vere legi-

timt, men dersom allmennkringkastaren kjøper slike rettar utan at dei blir nytta eller tilbodne andre moglege kjøparar, vil det kunne ha urimelege konsekvensar for marknaden.

Reklame, e-handel og annonsar, teleshopping og sponsing blir nemnde uttrykkjeleg i retningslinene som eksempel på tenester som normalt ikkje oppfyller allmenne behov, og som difor fell utanfor allmennkringkastingsoppdraget. Det same gjeld tenester som ikkje tilfører meirverdi med omsyn til sosiale, demokratiske og kulturelle behov utover det som allereie er tilbode i marknaden.

I vedtak 8. juli 2009 konkluderte ESA med at finansieringa av NRK ikkje var i samsvar med EØS-avtalas reglar om offentleg støtte. Vurderinga var gjord på bakgrunn av gjeldande finansiering av NRK. I vedtaket vart norske styremakter rådde til å gjennomføre visse konkrete tiltak føreslegne av overvakingsorganet:

- ein klårare definisjon av NRKs allmennkringkastingsoppdrag
- etablering av ein førehandsgodkjenningssprosedyre for nye NRK-tenester
- meir effektivt tilsyn med NRKs oppfylling av allmennkringkastingsoppdraget på nasjonalt nivå og kontroll med overkompensasjon
- eit system med separate konti for oppgåver innanfor allmennkringkastingsoppdraget og kommersielle aktivitetar
- betre etterleving av marknadsprinsipp for kommersielle aktivitetar

I brev av 13. oktober 2009 aksepterte norske styremakter dei føreslegne tiltaka. På bakgrunn av denne aksepten avslutta ESA saka med vedtak av 3. februar 2010.² I vedtaket viser ESA blant anna til at norske styremakter har gjennomført følgjande tiltak:

- fastsett nye vedtekter for å klårgjere NRKs forpliktingar i nye media og spesielt på Internett;
- forplikta seg til å introdusere ein prosedyre for førehandsgodkjenning av nye NRK-tenester i samsvar med visse nærare definerte prinsipp;
- fastsett i kringkastingslova at einast tenester som oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet kan godkjennast som ledd i førehandsgodkjenningssprosedyren³;
- bede Medietilsynet om å gå igjennom NRKs eksisterande tenester på nye medieplattformer⁴;

² Efta Surveillance Authority Decision of 3 February 2010 Case No: 48095.

³ Jf. kringkastingslova § 6-1a andre ledd.

⁴ Medietilsynets rapport av 29. juni 2010.

- publisert ei liste over NRK-tenester som ikkje kan vere lisensfinansierte og slår fast at produkt eller tenester som har til formål å generere overskot ved annonsar/reklame, e-handel, sponing eller varesal/sal av «spin-off-produkt», vil falle utanfor allmennkringkastingsoppdraget;
- fastsett i kringkastingslova⁵ at Medietilsynet ikkje kan instruerast av Kongen eller departementet ved utarbeiding av allmennkringkastingsrapporten som ledd i tilsynet med at NRK oppfyller allmennkringkastingsoppdraget;
- etablert eit system med separate konti for aktivitetar som ikkje er omfatta av allmennkringkastingsoppdraget for å kunne fastslå rimeleg kompensasjon for utføring av oppdraget og for å hindre overkompensasjon og kryss-subsidiering;
- fastsett nærare føresegner i vedtektene § 10 om at det skal takast omsyn til alle direkte og indirekte inntekter frå allmennkringkastingsoppdraget når det årlege lisensnivået skal fastsetjast;
- fastsett at eventuell overkompensasjon skal betalast attende eller trekkjast frå ved fastsetjing av lisensnivået det etterfølgjande året. Det blir opna for at det i ekstraordinære situasjonar kan akseptierast overkompensasjon på meir enn 10 pst. dersom det er trong for særlege investeringar for å kunne levere allmennkringkastingsoppdraget.

4.2.1.3 *Europaparlamentets resolusjon om allmennkringkasting*

Europaparlamentets resolusjon om allmennkringkasting i ein digital tidsalder⁶ framhevar behovet for å sikre ei sentral rolle for allmennkringkastarane også på nye medieplattformer. I resolusjonen ber parlamentet medlemsstatane om å sikre eit rammeverk som gjer det mogleg for allmennkringkastarane å utnytte digital teknologi og tilby attraktivt kvalitetsinnhald for folk generelt og unge spesielt. Ifølgje resolusjonen kan ikkje dei tradisjonelle grensene i mediesektoren haldast oppe lenger i det internetbaserte miljøet, ettersom tradisjonelle medium ikkje kan overleve utan å utvide verksemda til nye plattformer som sms-tenester, internettsider, applikasjonar til smarttelefonar osv. Resolusjonen oppmodar difor allmennkringkastarar som har tilbode radio og TV

om å tilby attraktivt innhald av høg kvalitet online, og viser til at unge menneske nesten berre nyttar internetmedium.

Resolusjonen framhevar EUs audiovisuelle landskap med eit tospora system som består av både offentlege og private aktørar, og at det må vere reell balanse mellom offentlege og private aktørar. Offentlege allmennkringkastarar skal ha tilstrekkeleg finansiering, tilgjenge til nye relevante teknologiar og plattformer og stabile rammevilkår som kan føreseiast. Resolusjonen oppmodar til at medlemsstatane definerer oppdraget så presist som mogleg for å bevare allmennkringkastaranes eigenskapar, og nemner særleg audiovisuelle produksjonar og journalistikk av høg kvalitet ubundne av kommersielle vurderingar og politisk innverknad.

4.2.1.4 *AMT-direktivet*

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietenester (heretter AMT-direktivet) vart vedteke av EU i 2007.⁷ Direktivet har som hovudformål å leggje til rette for fri formidling av audiovisuelle medietenester over landegrensene og styrkje konkurranseevna til den europeiske TV-sektoren. Dessutan skal direktivet følgje opp den tekniske og marknadsmessige utviklinga, særleg i samband med den aukande bruken av audiovisuelle bestillingstenester som er kjenneteikna av at sjåarane sjølv vel tidspunkt for når program skal sjåast. Eit tredje formål med direktivet er å modernisere og forenkle eksisterande regelverk.

Direktivet avløyste det såkalla fjernsynsdirektivet frå 1989⁸ som allereie var gjennomført i norsk rett. Medan fjernsynsdirektivet berre var retta mot tradisjonell kringkastingsverksemd, omfattar AMT-direktivet også ikkje-lineære tenester der sjåaren sjølv kan velje tidspunktet for når program skal sjåast (Video On Demand, Catch Up TV, klikkefilm). Slike tenester blir i det norske regelverket kalla audiovisuelle bestillingstenester.

I likskap med fjernsynsdirektivet har AMT-direktivet til hovudformål å leggje til rette for fri rørsle av TV og audiovisuelle bestillingstenester. AMT-direktivet skal vidare styrkje den europeiske mediesektoren i konkurransen med aktørar frå

⁵ Jf. kringkastingslova § 2-13.

⁶ European Parliament resolution of 25 November 2010 on public service broadcasting in the digital era – the future of the dual system (2010/2028-INI).

⁷ Først i form av europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/65/EF om endringar av fjernsynsdirektivet (endringsdirektivet), som så i 2010 vart konsolidert med fjernsynsdirektivet ved Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2010/13/EU.

⁸ Rådsdirektiv 89/552/EØF om samordning av visse vedtak om utøving av fjernsynsverksemd, fastsette ved lov eller forskrift i medlemsstatane.

andre geografiske marknader ved ei modernisering og forenkling av eksisterande regelverk.

Direktivet skal vidare leggje til rette for likare konkurransevilkår. Dette omfattar særleg TV-mediets konkurranseevne samanlikna med audiovisuelle bestillingstenester. Direktivet viser i punkt 24 i fortala til at TV og audiovisuelle bestillingstenester konkurrerer om same publikum. Direktivet skal difor også bidra til å unngå konkurransevriding. Ettersom audiovisuelle bestillingstenester tidlegare ikkje har vore underlagde mediespesifikk regulering frå EUs side, medan TV-medit har vore gjenstand for eit relativt omfattande reguleringsregime, legg direktivet opp til ei viss harmonisering av regelverka for dei to medietypene. Dette skjer dels gjennom eit sett felles grunnreglar som omfattar både fjernsyn og audiovisuelle bestillingstenester og eit sett spesialreglar for bestillingstenester, og dels ved at regelverket for TV blir liberalisert.

Liberalisering av regelverket for TV omfattar særleg reklameavbrottsreglane. Vidare inneheld direktivet fellesreglar for sponning og produkt-plassering som for TV-sektoren inneber ei liberalisering, medan det for audiovisuelle bestillingstenester inneber ei strengare regulering enn i dag. Ifølgje direktivets fortale punkt 81 inneber den teknologiske utviklinga at forbrukarane har fått fleire valmoglegheiter. Blant anna inneber ny teknologi at sjåarane kan velje vekk tradisjonell reklame. Ifølgje punkt 80 og 81 i fortala er det difor naudsynt å opne for utvikling av nye reklameteknikkar og produkt-plassering, slik at tradisjonelt fjernsyn får betre høve til å konkurrere på same vilkår som nye audiovisuelle tenester.

AMT-direktivet er eit minimumsdirektiv og inneheld minimumsreglar som gjeld for alle EØS-land. Ifølgje artikkel 4 og fortala punkt 41 kan den einskilde medlemsstaten utforme strengare eller meir detaljerte reglar enn føresegnene i direktivet. Føresetnaden for å kunne utforme strengare eller meir detaljerte reglar er at dei samsvarar med allmenne prinsipp for fellesskapsretten.

Som nemnt ovanfor byggjer AMT-direktivet i likskap med fjernsynsdirektivet på dei fire fridomane. Sendarlandsprinsippet og prinsippet om fri vidareformidling skal sikre fri rørsle av audiovisuelle medietenester, som er samlenemning for TV og audiovisuelle bestillingstenester i direktivet.

Sendarlandsprinsippet inneber at ein tilbydar av slike tenester berre skal vere underlagd reglane i det landet tilbydaren er etablert. Dette tyder at ein tenestetilbydar ikkje vil vere underlagd meir enn eitt EØS-lands regelverk. Sendar-

landsprinsippet inneber også at dei ulike EØS-landa skal sikre at alle tenestetilbydarar innanfor landets jurisdiksjon held seg til nasjonale lovreglar. Det kan dermed skje fri utveksling av tenester utan at fleire land må føre tilsyn med om tenesta oppfyller regelverket i direktivet.

Prinsippet om fri vidareformidling inneber at dei ulike medlemsstatane innanfor EØS-området som hovudregel ikkje får hindre vidaresending av audiovisuelle medietenester frå andre medlemstatar.

Nytt i AMT-direktivet er formaliseringa av ein prosedyre for konsultasjonar (konsultasjonsprosedyren). Føremålet med denne prosedyren er å oppnå ei gjensidig tilfredsstillande løysing når eit EØS-land (mottakarlandet) av allmenne omsyn har innført strengare eller meir detaljerte reglar enn minimumsreglane i direktivet, og ein fjernsynskanal underlagd eit anna EØS-lands jurisdiksjon har sendingar som heilt eller hovudsakleg er retta mot mottakarlandet. Det må understrekast at konsultasjonsprosedyren ikkje inneber plikt for TV-selskapet til å følgje lovreglane i mottakarlandet.

Direktivet inneheld også unntak frå sendarlandsprinsippet og prinsippet om fri vidareformidling i form av ein omgåingsprosedyre og høve til å gjennomføre nasjonale tiltak.

Direktivet er gjennomført i norsk rett ved Prop. 9 L (2012–2013), jf. Innst. 143 L (2012–2013). Det nye regelverket trådde i kraft 1. januar 2013. Gjennomføringa er hovudsakleg skjedd gjennom endringar i kringkastingslova, kringkastingsforskrifta og i lov 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk (åndsverklova) § 25 og 45 a. Dei viktigaste endringane i det norske regelverket som følgje av AMT-direktivet var:

- verkeområdet for kringkastingslova og kringkastingsforskrifta vart utvida til også å gjelde audiovisuelle bestillingstenester;
- det vart opna for produkt-plassering i somme programkategoriar for kommersielle TV-kanalar. Produkt-plassering er forboden i alle program som er produserte av NRK sjølv, eller tinga av NRK frå eksterne produsentar;
- liberalisering av reglane for sponsoridentifikasjon;
- liberalisering av reklameavbrottsreglane for film, lengre fiksjonsbaserte seriar og program og nyheitsprogram;
- det vart innført ein prosedyre for konsultasjonar (konsultasjonsprosedyre) og iverksetjing av tiltak (omgåingsprosedyre) for retta sendingar frå andre EØS-land som bryt norske reglar;
- krav om tilrettelegging for høyrsllehemma i TV;

- regelverk for å fremje europeisk innhald i audiovisuelle bestillingstenester;
- ein rett for TV-selskap til å sende korte nyheitsutdrag frå hendingar av stor interesse som andre TV-selskap har eksklusive senderettar til.

4.2.1.5 EU-kommisjonens grønbok

EU-kommisjonen offentliggjorde den 24. april 2013 ei grønbok⁹ om rammevilkåra for audiovisuell sektor. Føremålet med grønboka er å leggje grunn for vidareutvikling av EUs regelverk og politikk på det audiovisuelle området. Grønboka fokuserer hovudsakleg på det gjeldande EU-direktivet på det audiovisuelle området (AMT-direktivet). Grønboka reiser ei rad spørsmål om kva regulatoriske endringar som er naudsynte som følgje av den pågåande utviklinga i mediemarknaden. Det blir særleg fokusert på utveggar til økonomisk vekst, innovasjon i den europeiske mediemarknaden, mediemangfald, kulturelt mangfald, vern av forbrukarane og vern av born. Ifølgje EU-kommisjonen har høyringsfråsegnene vore sprikande. Det er venta at EU-kommisjonen i 2015 vil avgjere om AMT-direktivet skal reviderast.

Kommisjonens grønbok vart 12. mars 2014 følgd opp av ein resolusjon¹⁰ frå Europaparlamentet. I resolusjonen blir det fokusert mest på konvergensen i mediemarknaden, tilgangen forbrukarane har til audiovisuelle medium, korleis utvikle finansieringsmodellar for å sikre europeisk programproduksjon og vareta det kulturelle mangfaldet, infrastruktur- og frekvensspørsmål, og dessutan regulatoriske tilhøve. I resolusjonen blir sentrale verdiar som mediemangfald, vern av mindreårige, forbrukarvern og pressefridom framheva. Parlamentet ber konkret om at Kommisjonen følgjer opp AMT-direktivet med ein konsekvensanalyse av korleis føremålet med direktivet blir vareteke sett i lys av utviklinga som har vore innan sektoren for audiovisuelle medium. Parlamentet tilrår deregulering på område der føremålet med reguleringa ikkje blir nådd, og tilrår i staden ei felles minimumsregulering for alle audiovisuelle medietenester. I resolusjonen blir det vidare peikt på at i lys av konvergensen i marknaden må godkjeningsprosedyrar for allmennkringkastingstilbod på digitale plattformer, som er lisensfinansiert,

bli tilpassa den digitale realiteten og konkurransesituasjonen. Parlamentet understrekar også at eit uavhengig og ikkje-reklamefinansiert offentleg tilbod er viktig.

4.2.1.6 Ekomdirektiv

Regelverket i EØS-avtala for elektronisk kommunikasjon (ekom-regelverket) inneheld ei rekkje vedtekter som er relevante for kringkastingsfeltet. Dette har samanheng med at regelverket har føresegner om elektroniske kommunikasjonsnett, medrekna digitale kringkastingsnett. Ekom-regelverket i EØS-avtala omfattar blant anna reglar for frekvensforvaltning, tildeling av konsesjonar, formidlingsplikt for allmennkringkastarar, reglar om tilgang for tenestetilbydarar til elektroniske nett og tekniske krav til mottakarutstyr. Hovudformålet med reglane er å fremje effektiv konkurranse i marknaden for tilbod av overføringstenester og tenester retta mot sluttbrukarar. I regelverket blir det samstundes slege fast at det er kontaktpunkt mellom innhaldsregulering og regulering av nett, og at regelverket skal praktiseras på ein måte som varetek kulturpolitiske mål.

I norsk rett er ekom-regelverket i hovudsak gjennomført i lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomlova). Ekomlova § 6-4a presiserer at styremaktene kan tildele frekvensressursar direkte til verksemd som har rett til distribusjon av radio- eller fjernsynskringkasting. Avgjerda gjev ingen rettar eller plikter, korkje for styremaktene eller for kringkastarane. Forarbeida slår fast at ansvarleg departement for kringkasting prioriterer mellom allmennkringkastarane dersom det er knappe frekvensressursar, og at det vil vere «*nødvendig å prioritere frekvenser for at NRK skal kunne oppfylle sitt allmennkringkastingsoppdrag*».¹¹

4.2.1.7 E-handelsdirektivet

Ehandelsdirektivet skal fremje fri rørsle av informasjonssamfunnstenester på tvers av landegrensene i EØS-området. Det regulerer blant anna marknadsføring over Internett og stiller krav til informasjon som må gjevast i samband med slik verksemd. Ehandelsdirektivet er gjennomført i norsk rett ved lov 23. mai 2003 nr. 35 om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstenester (ehandelslova). Audiovisuelle bestillingstenester vil vere regulerte av både AMT-direktivet og ehandelsdirektivet¹². Til skil-

⁹ European Commission Green Paper: Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values.

¹⁰ European Parliament Resolution of 12 March 2014 on Preparing for a Fully Converged Audiovisual World (2013/2180(INI)).

¹¹ Jf. Prop. 69 L (2012–2013) s. 113.

nad frå ehandelsdirektivet fastset AMT-direktivet likevel reglar om innhaldet i tenestene. I tilfelle konflikt mellom direktiva skal AMT-direktivet ha forrang, jf. AMT-direktivet artikkel 4 nr. 8.

4.2.1.8 EUs regelverk om opphavsrett

Direktiva om opphavsrett i EØS-avtala har relevans for kringkastingsfeltet fordi dei etablerer rett til innhaldet i ei kringkastingsending og til sendinga som slik. Alle direktiva er gjennomførte i åndsverklova. Det er særleg utleigedirektivet, satellitt- og kabeldirektivet og opphavsrettsdirektivet som har innverknad på kringkastingsfeltet.

Vernetidsdirektivet slår elles fast at ei kringkastingsending er verna i 50 år etter første utsending. Vernetida for lydopptak av framføringar av utøvande kunstnarar og for rett til lydopptak av produsentar (tilverkarar) vart i 2011 forlenga frå 50 til 70 år, rekna frå det første tidspunktet for utgjeving eller offentleggjering. Forlenginga gjeld berre lydopptak, ikkje audiovisuelle produksjonar.

I denne samanhengen blir det også nemnt at opphavsrettsdirektivet etablerer einerett for kringkastingsforetak til å tilby sendingane sine som audiovisuell bestillingsteneste. Direktivet etablerer tilsvarande rettar til innhaldet i sendinga. Rettigheitsklareringa omfattar difor også denne forma for tilgjengeleggjering.

Etter at AMT-direktivet vart gjennomført i norsk rett, vart ei føresegn teken inn i åndsverklova § 45a sjette ledd med fastsetjing av rett for TV-selskap til å sende korte nyheitsutdrag frå hendingar av stor interesse som andre TV-selskap har eksklusive senderettar til.

4.2.2 Europarådet

4.2.2.1 Innleiing

Europarådet er ein traktatfesta mellomstatleg organisasjon som omfattar 47 hovudsakleg europeiske medlemsland med om lag 890 millionar innbyggjarar.

Noreg har vore medlem av Europarådet sidan etableringa i 1949. Det mediepolitiske arbeidet i Europarådet har i første rekkje vorte handsama av Styringskomiteen for media og informasjonssamfunnsstenester (CDMSI). Noreg tek del i begge og dessutan i ein skilde ekspertkomitear under CDMSI.

Europarådets noverande arbeid på medieområdet er retta mot:

- styrking av yringsfridomen og opplysningsfridomen og fri rørsle for opplysingar og idear på tvers av landegrensene (som er garantert gjennom artikkel 10 i Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen);
- utvikling av alleuropeiske politiske tiltak og eigna juridiske og andre verkemiddel for dette formålet og
- utforming av formålstenlege tiltak for å sikre at medielovgjevinga og mediepolitikken held tritt med teknologiske, økonomiske og regulatoriske endringar innanfor mediesektoren.

Dokument frå Europarådet dreiar seg hovudsakleg om konvensjonar (folkerettsleg bindande avtaler), rekommandasjonar (ikkje-bindande tilrådingar) og resolusjonar (erklæringar).

4.2.2.2 Fjernsynskonvensjonen

Europarådskonvensjonen av 1989 om fjernsyn over landegrensene er ratifisert av over 30 land, blant dei Noreg. Konvensjonen er i hovudsak materielt samanfallande med det tidlegare fjernsynsdirektivet. Føremålet med fjernsynskonvensjonen er å gje eit internasjonalt rammeverk for TV-tenester på tvers av landegrensar og gjeld også for medlemmer i Europarådet utanfor EØS-området.

Den faste komiteen for TV over landegrensene (T-TT) har i ei årrekke arbeidd med ein revisjon av konvensjonen for å følgje opp den tekniske og marknadsmessige utviklinga på tilsvarande måte som er gjort ved vedtakinga av AMT-direktivet. Arbeidet er likevel vorte innstilt av di EU-kommisjonen meiner at den har eksklusiv kompetanse på dei punkta som er regulerte i AMT-direktivet. Kommisjonen har difor gjort det klart at ingen EU-land kan slutte seg til ein ny konvensjon dersom den har eit innhald som overlappar reguleringa i AMT-direktivet. Status i dag er difor at fjernsynskonvensjonen framleis gjeld.

4.2.2.3 Sentrale rekommandasjonar og resolusjonar

Europarådet har i fleire samanhengar framheva samfunnsrolla til allmennkringkastarane og vedteke fleire tilrådingar for å sikre utviklinga, sjølvstendet og finansieringa deira.

I ein resolusjon frå 1994¹³ har medlemsstatane i Europarådet forplikta seg til å garantere sjølv-

¹² Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2000/31/EF om rettslege aspekt ved informasjonstenester, særleg elektronisk handel i den indre marknaden.

stendet til allmennkringkastarar mot både politisk og økonomisk påverknad.

I rekommandasjonen om ubundne allmennkringkastarar frå 1996¹⁴ blir det understreka at det er viktig å sikre sjølvstendet deira, særleg andsynes politiske styremakter. Vedlegget til rekommandasjonen inneheld detaljerte retningslinjer som skal sikre sjølvstendet i blant anna redaksjonelle vurderingar, sendekjema, organisering av aktivitetar, rekrutteringss spørsmål og i ein del finansielle spørsmål. Vidare har Europarådet oppmoda medlemslanda til å etablere uavhengige tilsyn for kringkastingssektoren og gjeve detaljerte retningslinjer for korleis sjølvstendet bør vareta-kast.¹⁵

I ministerkomiteens deklarasjon av 27. september 2006¹⁶ blir medlemsstatane blant anna bedne om å syte for sjølvstende for allmennkringkastarane i samsvar med rekommandasjonen av 1996. Vidare blir medlemslanda oppmoda til å bruke juridiske, politiske, finansielle, tekniske og andre verkemiddel for å sikre allmennkringkastarane sjølvstende og institusjonelle autonomi og for å fjerne all risiko for politisk eller økonomisk innblanding. Allmennkringkastarane blir oppmoda til å vere medvitne om si spesielle rolle i eit demokratisk samfunn og til å tilby eit stort mangfald av program og tenester for eit breitt publikum.

I januar 2007 vedtok Ministerkomiteen i Europarådet to rekommandasjonar som vedkjem allmennkringkasting. Den første omtalar mediepluralisme og mangfald av medieinnhald, særleg i lys av digitalisering og anna teknologisk utvikling.¹⁷ Her går det blant anna fram at medlemsstatane bør sikre at eksisterande allmennkringkastarar får synleg plass i det nye medielandskapet, at dei får høve til å vere tilgjengelege på fleire plattformer og til å utvikle nye tenester.

Den andre rekommandasjonen omtalar allmennkringkastingsoppdraget meir spesifikt.¹⁸ Den oppmodar medlemsstatane til å leggje til rette for utvikling og tilpassing, slik at dei kan syte

for breiare demokratisk, samfunnsmessig og kulturell deltaking. Rekommandasjonen gjev også retningslinjer for korleis allmennkringkastingsoppdraget bør utviklast og takast i bruk i medlemsstatane for å vere betre tilpassa den nye digitale mediekvardagen.

Rekommandasjonen om forvaltning av allmennkringkastingsmedium av 2012¹⁹ understrekar den unike rolla allmennkringkastarane har for å sikre yringsfridom, mangfald, styrking av demokratiet og å tilby innhald av høg kvalitet. I denne rekommandasjonen blir omgrepet «public service media» og ikkje «public service broadcasting» nytta. Den tilrår at landa let allmennkringkastarane nytte potensialet sitt fullt ut med omsyn til ny kommunikasjonsteknologi og fremje deltaking ved hjelp av interaktiv teknologi.

4.2.2.4 Den Europeiske Menneskerettsdomstolens praksis

Den Europeiske Menneskerettsdomstolen (EMD) har handsama ymse saker om allmennkringkasting.

I ei sak frå 1993 slo domstolen fast at eit konsesjonsregime som gjev allmennkringkastaren monopol over tilgjengelege frekvensar, ikkje kan tillatast med mindre det kan dokumenterast at det ligg føre eit presserande behov for det.²⁰

I ei sak frå 2009²¹ slo EMD fast at styremaktene i Moldova hadde brote EMK-artikkel 10 som følgje av at nasjonal lovgjeving korkje gav fullgod garanti for det redaksjonelle sjølvstendet til allmennkringkastaren eller sikra balansert og pluralistisk informasjon.

4.2.3 FN

4.2.3.1 UNESCO-konvensjonen om kulturelt mangfald

UNESCO-konvensjonen om å verne og fremje mangfald av kulturuttrykk vart vedteken på UNESCOs generalkonferanse 20. oktober 2005.

Føremålet med UNESCO-konvensjonen er å gje medlemsstatane reelle moglegheiter til å føre

¹³ Resolution No. 1 on The Future of Public Service Broadcasting (1994).

¹⁴ Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting.

¹⁵ Recommendation Mr. 23 (2000) of the Committee of Ministers to Member States on the Independence and Functions of Regulatory Authorities for the Broadcasting Sector.

¹⁶ Declaration of the Committee of Ministers on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting in the Member States.

¹⁷ Recommendation Rec (2007) 2 of the Committee of Ministers to Member States on Media Pluralism and Diversity of Media in the Information Society.

¹⁸ Recommendation Rec (2007) 2 of the Committee of Ministers to Member States on the Remit of Public Service Media in the Information Society.

¹⁹ Recommendation CM/REC (2012) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Public Service Media Governance.

²⁰ Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24. November 1993.

²¹ Manole and Others v. Moldova, 17. September 2009.

ein kulturpolitikk som kan fremje mangfald av kulturuttrykk. Konvensjonen legitimerer at statane har suveren rett til å treffe kultur- og mediepolitiske tiltak som dei meiner er formålstenlege for å verne og fremje kulturelt mangfald. Konvensjonen om kulturelt mangfald knyter eit klårt samband mellom kulturelt mangfald, menneskerettar og andre grunnleggjande rettार i samfunnet.

Konvensjonen gjev eit ikkje-uttømande oversyn over kva tiltak statane kan vedta, blant anna reguleringstiltak for å verne og fremje kulturelt mangfald, tiltak for å skaffe nasjonal kulturindustri tilgang til midlar, tiltak for å etablere og støtte offentlege institusjonar, tiltak for å støtte kunstnarar, tiltak for å styrkje mediemangfaldet, blant anna gjennom allmennkringkasting.

Konvensjonen regulerer i hovudsak rettane til statane og pålegg i mindre grad forpliktingar. Når landa gjennomfører kulturpolitikken sin og treffer tiltak for å verne kulturelt mangfald «skal politikk og tiltak vere i samsvar med vedtektene i konvensjonen». Fleire vedtak er utforma som mindre tynngjande pliktreglar, blant anna i formuleringar som at statane «skal søkje» å styrkje bilateralt, regionalt og internasjonalt samarbeid som kan bidra til kulturelt mangfald. Dette gjeld for eksempel gjennom avtaler om samproduksjon og distribusjon. Industriland får særskilt plikt til preferansebehandling av utviklingsland. Industrilanda skal leggje til rette for kulturutveksling av kunstnarar og andre kulturarbeidarar, og dessutan for kulturvarer og tenester frå utviklingsland.

Ratifiseringa skjedde 17. januar 2007 og kravde ikkje endringar i norsk rett, jf St. prp. nr. 76 (2005–2006). For Noreg trådde konvensjonen i kraft 17. april 2007. Per 26. februar 2015 har 135 statar, forutan EU, slutta seg til konvensjonen. Noreg har forplakta seg til å rapportere om status for arbeidet med nasjonal oppfølging av føresegnene i konvensjonen kvart fjerde år.

4.2.3.2 FNs konvensjonar om urfolk og etniske, religiøse og språklege minoritetar

I FNs erklæring om urfolks rettार heiter det i artikkel 16:

1. Urfolk har rett til å opprette egne medier på sine egne språk, og har rett til tilgang til alle former for ikke-urfolks medier, uten diskriminering.

2. Staten skal treffe effektive tiltak for å sikre at statseide medier på tilbørlig vis gjen-speiler urfolks kulturelle mangfald. Statene bør, uten at det er til hinder for å sikre full

ytringsfrihet, oppmuntre privateide medier til på en fullgod måte speile urfolks kulturelle mangfald.

I FNs konvensjon om sivile og politiske rettार artikkel 27 heiter det:

I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.

Vidare inneheld Barnekonvensjonen artikkel 17 d ein særskild regel om urfolk og minoritetar som krev at statane skal: «*oppmuntre massemediene til å ta særleg hensyn til de språklige behov hos barn som tilhører en minoritetsgruppe eller et urfolk, oppmuntre massemediene til å ta særleg hensyn til de språklige behov hos barn som tilhører ein minoritetsgruppe eller eit urfolk*».

Det visast elles til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar artikkel 30 og 31.

4.2.3.3 FNs barnekonvensjon

Barnekonvensjonen artikkel 13 sikrar barns ytringsfriheit, inkludert retten til å «*søke, motta og meddele opplysninger og ideer av ethvert slag*». Dette inkluderer retten til å søke og motteke ytringar i form av levende bildar, enten dei er formidla på kino, video, fjernsyn eller Internett. På same måte som vaksne, har barn behov for informasjon om tema som opptar og har følgjer for dei, i format som er tilpassa deira alder og evner. Konvensjonens artikkel 17 slår fast at statane også har en plikt til aktivt å sikre barn «*tilgang til informasjon og stoff fra forskjellige nasjonale og internasjonale kilder*». På den annen side følgjer det av konvensjonens artikkel 17 bokstav e at statane også har et ansvar for å «*beskytte barn mot informasjon og stoff som er skadelig for barns velferd*».

4.2.3.4 WIPO

I FN-organisasjonen for immaterialrett, WIPO, er eit arbeid i gang med å oppdatere globale opphavsrettstraktatar som følgje av den teknologiske utviklinga. I 1996 vart det forhandla fram nye traktatar om opphavsrettar og utøvar-/produsentrettar i fonogram (innhaldsrettar). I 2012 vart rettane til audiovisuelle utøvarar oppdaterte i ein ny traktat,

og i 2013 vart det forhandla fram ein traktat som betrar tilgangen til åndsverk for blinde og svak-synte.

Tilsvarende traktat om rettar (signalrettar) for kringkastingsføretak er framleis under forhandling. I 2011 vart komiteen om opphavsrett og beslektta rettar i WIPO, som er ansvarleg for desse forhandlingane, einige om ein arbeidsplan for å utarbeide eit nytt utkast til traktat. Arbeidet har likevel hatt mindre framdrift dei siste åra.

Frå før er opphavsrettslege tilhøve med relevans for kringkastingsfeltet regulerte i Roma-konvensjonen, som Noreg slutta seg til i 1978.

4.2.4 Handelspolitikk og norsk medieregulering

Verdas handelsorganisasjon (WTO) regulerer handel mellom statar. GATS-avtala (WTOs generalavtale for tenester) regulerer handel på bl.a. mediesektoren. Eit viktig prinsipp i avtala er det såkalla «Most Favoured Nation Principle» (MFN-prinsippet), som inneber at det einskilde medlemslandet skal behandle andre land og tenesteleverandørar i andre land likt. Avtala gjev likevel høve til tidsavgrensa unntak frå MFN-prinsippet.

I likskap med dei aller fleste land har Noreg vore tilbakehalden med å liberalisere eigen kultur- og audiovisuell politikk i forhandlingane i WTO. Hovudargumentet for europeiske land har vore at den nasjonale marknaden for audiovisuelle tenester de facto er open, og at det samtidig er enorm skeivheit i handelen med slike tenester når det gjeld amerikanske kulturprodukt og tenester. I praksis er Noreg og dei fleste andre europeiske landa i stor grad nettoimportørar av audiovisuelle tenester frå USA.

I 2013 gav det europeiske rådet EU-kommisjonen mandat til å forhandle med USA om eit transatlantisk handels- og investeringspartnerskap (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP). Føremålet med TTIP er å skipe eit handels- og investeringspartnerskap som skal føre til auka økonomisk aktivitet, sysselsetjing, innovasjon og verdiskaping i EU og USA. Audiovisuelle tenester er likevel unnatekne i EUs forhandlingsmandat. For kultursektoren elles heiter det at EU skal sikre at partane har rett til å setje i verk tiltak for å verne og fremje kulturelt mangfald slik dette er fastsett i UNESCO-konvensjonen. Noreg er ikkje med i desse forhandlingane.

TISA (Trade in Services Agreement) er ei fleirstatleg avtale om handel og tenester som blir forhandla mellom 50 WTO-medlemmer, mellom dei Noreg. Noregs posisjon i TISA-forhandlingane er

at det ikkje skal gjevast forpliktingar når det gjeld audiovisuelle og kulturelle tenester.

4.3 Gjeldande regulering i norsk rett

4.3.1 Overordna

4.3.1.1 Grunnlova

Ytringsfridomen er forankra i Grunnlova § 100 og vernar om både retten til å ytre seg og retten til å ta imot informasjon. Regelen slår vidare fast at førehandssensur einast kan nyttast dersom det er naudsynt for å verne born og unge mot skadeleg påverknad frå levande bilete. Etter sjetten ledd i regelen følgjer det såkalla infrastrukturansvaret, som pålegg staten generell plikt til å leggje til rette for ei open og opplyst offentleg samtale. Allmennkringkasting er eitt av fleire statlege verkemiddel for å fremje mangfald og ytringsfridom.

Grunnlovas § 108 fastset myndigheitenes særskilte ansvar for den samiske folkegruppe. Føresegna lyder: » *Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at den samiske folkegruppa kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv*».

4.3.1.2 Redaksjonell sjølvstende

Redaktørens sjølvstende er verna gjennom redaktørplakaten. Det er ei avtale om redaktørens sjølvstende, plikter og ansvar som kom i stand 22. oktober 1953 mellom Norsk Redaktørforening og dåverande Norske Avisutgiveres Landsforbund (nå Mediebedriftenes landsforening). Kjerneprinsippet i avtala, om redaktørens sjølvstende av eigar/utgjevar, vart lovfesta 1. januar 2009 gjennom lov av 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media (mediefridomslova). I tillegg til at lova gjeld for kringkastarar, gjeld den også for aviser, periodiske publikasjonar og elektroniske massemedium som driv journalistisk produksjon og formidling av nyheiter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. Ein viktig føresetnad for at media skal kunne fylle si demokratiske rolle og sikre den redaksjonelle fridomen, er at det redaksjonelle innhaldet ikkje er påverka av utanforliggjande forhold. I ei mediebedrift er det redaktøren som er garantisten for at innhaldet er basert på sjølvstendige vurderingar. I mediefridomslova blir det fastslått at eigaren av eit medieføretak, eller den som på vegne av eigaren leier føretaket, ikkje kan instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål. Ein eigar av eit medieføretak kan heller ikkje krevje å gjere seg kjend med skrift,

tekst eller bilete eller høyre eller sjå programmateriale før det er gjort allment tilgjengeleg.

Tilsvarande går fram av kringkastingslova § 6-3, som slår fast at kringkastingsjefen har ansvar for den laupande programverksemda i NRK. Dette inneber at korkje eigar eller styre kan blande seg inn i redaksjonelle spørsmål.

4.3.1.3 Allmennkringkasting

NRK har etter kringkastingslova § 2-1 første ledd lovfesta rett til å drive kringkasting. Andre må ha konsesjon til å drive kringkasting. Formelt sett står NRK difor i ei særstilling samanlikna med dei andre allmennkringkastarane.

P4 og SBS Radio Norge har konsesjon til riksdekkjande reklamefinansiert radio i FM-bandet frå 1. januar 2014 til 31. desember 2016. FM-konsesjonane stiller følgjande overordna krav til sendingane:

Konsesjonærens sendinger skal baseres på prinsippene for allmennkringkasting. Kanalens programprofil skal være av allmenn karakter og interesse, og programmenyen skal ha tematisk og sjangermessig bredde, både hva gjelder sammensetning av programkategorier og sammensetningen innenfor den enkelte programkategori. Kanalen skal ha programmer for både brede og smale grupper.

I tillegg blir det stilt følgjande spesifikke krav til sendingane:

Konsesjonæren skal ha en egen nyhetsredaksjon og skal tilby faste, egenproduserte nyhetsbulletiner gjennom hele dagen.

Nyhets- og aktualitetssendingene skal ha et analytisk, kritisk og fordypende perspektiv.

Konsesjonæren skal spille minimum 35 % norsk musikk.

Når FM-nettet blir avvikla i 2017, vil det i praksis gjelde ei registreringsordning for riksdekkjande reklamefinansiert radio. Ordninga inneber at den som disponerer kapasiteten i nettet først sluttar avtale med kringkastarar og at alle som har slik avtale, automatisk vil få kringkastingskonsesjon utan krav til programprofil. Ettersom det ikkje lenger vil bli stilt krav om ein bestemt programprofil, vil det ikkje lenger eksistere riksdekkjande allmennkringkastarar på radio frå 2017. Det blir i den samanhengen vist til digitalradiomeldinga²²:

Digitalisering av kringkastingsnetta inneber ei stor utviding av tilgjengeleg kapasitet. Ein situasjon der tilgjengeleg kapasitet er tilnærma lik etterspurnaden, reduserer grunnlaget for å fastsette individuelle vilkår for konsesjonane. I ein situasjon der DAB-nettet vil kunne gje plass til meir enn 30 riksdekkjande kanalar, kan ikkje departementet sjå at det er grunnlag for å krevje at konsesjonærar skal betale vederlag eller operere med ein bestemt programprofil.

Departementet kan heller ikkje sjå at ein treng stille innhaldskrav i konsesjonar for å vareta kulturpolitiske mål knytte til mediemangfald. Dersom NRK byggjer ut Regionblokka til full landsdekning og Riksblokka får over 90 pst. befolkningsdekning, vil dei aller fleste kunne få tilgang til over 30 rikskanalar (føreset bruk av DAB+). Sjølv om mange av desse tilboda truleg vil bli nokså like, kan det ventast at konkurransen om lydarane vil medføre at tilbodet også vil bli differensiert og retta mot tematiske nisjar eller bestemte målgrupper.

For lokalradio tek Kulturdepartementet i Meld. St. 2 (2014–2015), Rammevilkår for lokalradio i samband med digitaliseringa av radiomediet, til orde for at innhaldskrav for dei kommersielle konsesjonæranne som held fram på FM, skal opphevast frå neste konsesjonsperiode som startar 1. januar 2017. Dette inneber at dei kommersielle lokalradiokonsesjonæranne frå same tidspunkt ikkje lenger vil vere underlagde allmennkringkastingsplikter.

Når det gjeld TV, tok ordninga med konsesjonsplikt i praksis slutt då konsesjonen til TV 2 gjekk ut 1. januar 2010. Etter utlysing inngjekk Kulturdepartementet 3. desember 2010 avtale med TV 2 om status som formidlingspliktig allmennkringkastar. Avtala vart 10. februar 2015 forlenga med eitt år til 31. desember 2016. Denne avtala er omtala nærare i kapittel 4.4.3 og kapittel 16.2.

4.3.1.4 Distribusjon – formidlingsplikt

I kringkastingsforskrifta § 4-2 er det fastsett formidlingsplikt (dvs. plikt til vidaresending) i kabelnett for NRKs TV-sendingar og Frikanalen. Vidare pålegg forskrifta formidlingsplikt på marknadsmessige vilkår for den kringkastar som har status som formidlingspliktig allmennkringkastar. Per i dag er dette TV 2s hovudkanal.

Formidlingsplikta gjeld alle abonnentar med avtale om mottak av TV-sendingar i kabelnett over

²² Meld. St. nr. 8 (2010–2011) kapittel 6.4.5.2.

ein viss minimumsstorleik. Føremålet med for- midlingsplikta er å sikre allmennkringkastarane distribusjon.

4.3.2 Nærare om NRK som lisenspliktig allmennkringkastar

4.3.2.1 Allmennkringkastingsoppdraget

Kringkastingslova § 6-1 tredje ledd slår fast at NRK har som formål å drive allmennkringkasting og verksemd som har samanheng med dette. Det nærare innhaldet i allmennkringkastingsoppdraget går fram av NRK-plakaten. NRK-plakaten er i sin heilskap innlemma i vedtektene. Plakaten balanserer omsynet til fellesskapets krav og forventningar til NRK mot selskapets høve til å utøve programverksemd utan inngrep i redaksjonelle avgjerder. Plakaten skal uttrykkje dei forventningar og krav fellesskapet har til NRK, og korleis desse skal bli innfridde. For nærare omtale av plakaten visast det til kapittel 2.2.1 og kapittel 9.

NRK skal kvart år innan utgangen av mars månad utarbeide eit allmennkringkastarrekneskap som skal sendast til Medietilsynet. Rekneskapen skal gjere greie for allmennkringkastingsaktivitetane i selskapet i føregåande år. På denne bakgrunnen utarbeider Medietilsynet ein rapport om korleis kringkastaren har oppfylt allmennkringkastingspliktene, jf. kringkastingslova § 2-13.

Ettersom NRKs programplikter ikkje er heimla i lov, men nedfelte i selskapets vedtekter, er ikkje programforpliktingane omfatta av sanksjonsreglane i kringkastingslova. Medietilsynet kan dermed ikkje påleggje NRK sanksjonar for brot mot pliktene, slik tilsynet kan gjere overfor dei kommersielle allmennkringkastarane. Generalforsamlinga i NRK følgjer opp Medietilsynets rapport om oppfyltinga av allmennkringkastingspliktene. Vidare blir generalforsamlingas oppfølging omtala i den årlege budsjettproposisjonen til Kulturdepartementet (Prop. 1 S).

Kringkastingsrådet skal drøfte og uttale seg om hovudlinjene for programverksemda i NRK. Nærare reglar om kringkastingsrådet og distriktsprogramråda og oppgåvene og organiseringa deira går fram av kringkastingslova kapittel 7.

Samisk programråd er oppnemnt av Sametinget for fire år om gangen. Rådet skal uttale seg om hovudlinjene i programverksemda til NRK Sápmi og om de programsaker som leggst fram av NRK.

4.3.2.2 Førehandsgodkjenning av nye NRK-tenester

Kringkastingslova § 6-1a fastset at Kongen i statsråd avgjer om det skal gjevast løyve til å innlemme nye tenester i allmennkringkastingsoppdraget til NRK. Etablering av ei førehandsgodkjenningsordning følgjer også av vedtaket i EFTAs overvåkingsorgan av 8. juli 2009 om forholdsmessige tiltak vedrørande finansieringa av NRK, jf. kapittel 4.2.1.2.

Nærare reglar om førehandsgodkjenning går fram av kringkastingsforskrifta kapittel 6. Desse reglane tredde i kraft 1. mai 2010²³ og inneber at NRK må søkje om løyve til å innlemme nye tenester som vil utgjere ei vesentleg endring av det eksisterande allmennkringkastingstilbodet.

Berre tenester som oppfyller «demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet» kan godkjennast. I kringkastingsforskrifta § 6-2 går det fram at det ved vurdering av om ei teneste skal innlemmast i allmennkringkastingsoppdraget, skal leggjast vekt på om tenesta vil oppfylle allmennkringkastingsoppdraget som uttrykt i NRK-vedtektene, og om tenesta vil tilføre meirverdi ut over det som alt er tilbode i marknaden. Dette skal vegast mot potensielle konkurranseavgrensande verknader av at tenesta blir tilboden.

Medietilsynet er ansvarleg for gjennomføringa av godkjenningsordninga og skal gje rådgevande fråsegn til Kulturdepartementet seinast tolv veker etter at søknaden er motteken. Medietilsynet kan ikkje instruerast av Kongen eller departementet ved utarbeiding av fråsegna, jf. kringkastingslova § 6-1a første ledd. Medietilsynet skal leggje alle søknader frå NRK som krev førehandsgodkjenning fram for Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynet skal normalt ha ein frist på åtte veker etter føreleggninga til å kome med fråsegn. I samsvar med kringkastingslova § 6-1a og kringkastingsforskrifta § 6-1 første ledd avgjer Kongen i statsråd om tenesta kan gå inn i NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Kulturdepartementet har ansvar for saksførebuinga for regjeringa og lagar utkast til kongelig resolusjon.

4.3.2.3 Organisering og styringsinstrument

Sidan 1996 har NRK vore organisert som eit 100 pst. statleg eigd aksjeselskap. NRK er difor underlagd den generelle reguleringa i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskap (aksjelova). NRK er vidare omfatta av dei særlege reglane om statsaksjesel-

²³ Kgl. res. 23. april 2010 nr. 582.

skap i aksjelova §§ 20-4 til 20-7 som gjeld for aksjeselskap der staten eig alle aksjar, og som gjev staten som eigar utvida avgjerdskompetanse. Aksjelova § 20-4 fastset at styret blir valt av generalforsamlinga, og at Kongen kan overprøve styrevedtak dersom vesentlege samfunnsomsyn tilseier det. Vidare slår aksjelova § 20-7 fast at Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltninga av statens interesser og kan gjere undersøkingar mv. i slike selskap.

NRK etablerte NRK Aktivum AS i 1997 for å sikre eit tydeleg rekneskaps- og driftsskilje mellom lisensinntekter og kommersielle inntekter i selskapet. Kommersiell verksemd skal i hovudsak skje i dotterselskapet og kunne sameinast med dei krav til kvalitet og integritet som gjeld for NRK, jf. vedtektene § 16 bokstav f.

Ordinær generalforsamling blir halden kvart år innan utgangen av juni månad. Kva spørsmål som må leggjast fram for generalforsamlinga for avgjerd, går fram av NRK-vedtektene. Styret skal leggje fram alle saker som er rekna for å vere av vesentleg prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig innverknad for generalforsamlinga. Nærare om kva for andre saker som må leggjast fram for generalforsamlinga, går fram av vedtektene § 9.

Styret har åtte medlemmer. Fem medlemmer, mellom dei styreleiar og nestleiar, blir valde av generalforsamlinga for to år om gongen. Generalforsamlinga kan velje to varamedlemmer til desse. Tre styremedlemmer med varamedlemmer blir valde i direkte val av og blant dei tilsette etter reglane i aksjelova § 6-4, jf. § 20-4 første ledd og forskrift 20. juni 2014 nr. 850 om tilsettes rett til representasjon i aksjeselskaps og allmenne aksjeselskaps styre og bedriftsforsamling m.m. (representasjonsforskrifta).

Styret tilset kringkastingssjefen, som er administrerande direktør i selskapet, jf. kringkastingsslova § 6-3, og fastset løna hans. Kringkastingssjefen blir tilsett for ein periode på seks år som kan forlengjast med endå ein periode på seks år.

Kringkastingssjefen har ansvaret for den laupande programverksemda. Dette inneber at kringkastingssjefen i den daglege redigeringa har full fridom og avgjerdsmynde når det gjeld innhaldet, medrekna utveljing av materiale, vinkling, prioritering av stoff, presentasjon av haldningar osv. Av kringkastingsslova § 6-2 går det fram at styret ikkje har myndigheit på dette området. Dette skal sikre NRKs redaksjonelle fridom.

Kulturministeren vedtek, som generalforsamling, NRKs vedtekter. Vedtektene inneheld to delar. Del I handlar om organisatoriske føreseg-

ner m.m., og her er også formålet med selskapet fastsett i § 3: «NRKs formål er å tilby allmennkringkasting for hele Norges befolkning i radio og fjernsyn samt på andre medieplattformer.» Del II inneheld punkta i NRK-plakaten.

4.3.2.4 NRKs finansiering og kommersielle inntekter

NRKs verksemd er hovudsakleg finansiert gjennom kringkastingsavgifta, jf. kringkastingslova § 6-4. Kringkastingsavgifta blir fastsett av Stortinget kvart år under handsaminga av statsbudsjettet. Som hovudregel fastset Stortinget konkrete premisser for bruken av eventuell auke av avgifta.

Innkrevjinga av kringkastingsavgifta er nærare regulert i forskrifter 23. oktober 1980 nr. 8798 om fjernsynsmottakarar § 1 står det at den som har fjernsynsmottakar, pliktar å betale kringkastingsavgift. Forskrifta regulerer vidare når avgifta skal betalast, i kva tilfelle ein kan fritakast for avgift, når avgiftsplikta opphøyrer m.m. I tillegg finst det føresegner om kringkastingsavgifta i forskrift om meldeplikta radiohandlarar har til NRK og i forskrift om radiohandlarkontroll.

I kringkastingslova § 6-4 går det fram at NRK-verksemda ikkje kan finansierast med reklame i NRKs allmennkanalar eller tekstfjernsyn. Det er heller ikkje tillate med produktplassering i program som er produserte av eller for NRK eller tilknytte føretak, jf. § 3-6 fjerde ledd.

NRK kan i avgrensa grad ta imot sponsorbidrag. Forenkla uttrykt kan NRK få tilskot frå sponsorar til sendingar frå idrettsarrangement, egne produksjonar av viktige nasjonale hendingar og undervisningsprogram, jf. kringkastingsforskrifta § 3-13.

Dersom eit program er sponsa, følgjer det av kringkastingslova § 3-4 første ledd at dette skal opplysast ved inn- og/eller utannonseringa av programmet. NRK kan, i likskap med andre kringkastarar og tilbydarar av audiovisuelle bestillingstenester, identifisere sponsor med sponsors namn, varemerke, logo, produkt eller teneste. Det går likevel fram av kringkastingsforskrifta § 3-13 at NRK einast kan identifisere sponsor munnleg og/eller med eit ikkje-bevegeleg bilete. Denne avgjerda gjeld for NRKs sponsa program både i TV og i audiovisuelle bestillingstenester.

Medietilsynet er i kringkastingslova §§ 10-2 til 10-4 gjeve heimel til å påleggje administrative sanksjonar for brot på kringkastingslova eller forskrifter gjevne med heimel i lova.

4.3.3 Nærare om TV 2s avtale om status som formidlingspliktig allmennkringkastar

I St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid*, vart det konkludert med at det er viktig å halde oppe kommersiell allmennkringkasting for å bidra til eit så mangfaldig kringkastingstilbod som mogleg. Programvilkår kopla med formidlingsplikt vart peika på som ein mogleg regulatorisk reiskap. I meldinga la departementet til grunn at spørsmålet om formidlingsplikt mot allmennkringkastingsforpliktingar skulle vurderast ved utlaupt av TV 2s konsesjonsperiode.

Etter at det var gjennomført ei utlysing, slutta Kulturdepartementet 3. desember 2010 ei avtale med TV 2 om status som formidlingspliktig allmennkringkastar. Avtala gjeld frå 1. januar 2011 til 31. desember 2015, men vart 10. februar 2015 forlenga med eitt år til 31. desember 2016. Føremålet med avtala er å føre vidare ein kommersiell, riksdekkjande kringkastar med særskilte allmennkringkastingsplikter, og på den måten bidra til at norske TV-sjåarar får eit allment tilgjengeleg, breitt og kvalitativt høgverdig TV-tilbod. Innhaldet i avtalen er nærare omtalt i kapittel 2.2.2 og kapittel 16.

5 Forankring av NRKs allmennkringkastingsoppdrag

5.1 Noverande forankring av allmennkringkastingsoppdraget

NRKs noverande allmennkringkastingsoppdrag er forankra i lov og i fleire styringsdokument. Kringkastingslova § 2-1 gjev NRK uttrykkjeleg rett til å drive kringkasting. Her går det vidare fram at NRK ikkje må ha konsesjon for å drive kringkasting eller lokalkringkasting i konsesjonspliktige sendaranlegg. I kringkastingslova § 6-1 tredje ledd er det presisert at NRK har til formål å drive allmennkringkasting og verksemd som har samanheng med dette. Ifølgje kringkastingslova § 6-1a må nye NRK-tenester godkjennast av Kongen i statsråd før dei kan innlemmast i NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Berre tenester som oppfyller «demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet» kan godkjennast. Nærare reglar om gjennomføringa av førehandsgodkjenningsordninga følgjer av kringkastingsforskrifta kapittel 6.

NRK-plakaten gjev uttømande uttrykk for NRKs allmennkringkastingsoppdrag. NRK-plakaten vart for første gong vedteken av Stortinget i 2007 og har sidan vorte endra to gonger. Introduksjonen av NRK-plakaten vart grunngjeven med blant anna eit ønske om å samle Stortingets overordna krav til NRKs allmennkringkastingstilbod i eitt dokument. Det vart vidare framheva at NRK-plakaten skulle fungere som eit politisk styringsinstrument og eit utgangspunkt for diskusjonar på politisk nivå.¹ NRK-plakaten er i sin heilskap teken inn i NRKs vedtekter, og er på denne måten gjort formelt bindande for NRK. Dette tyder at det ikkje er noko form for arbeidsdeling mellom plakaten og NRK-vedtektene med omsyn til allmennkringkastingsoppdraget. Dagens NRK-plakat har 38 punkt inndelte i fem hovudpunkt og 33 underpunkt, og inneheld både overordna og detaljerte føringar for NRKs verksemd.

NRK-vedtektene blir vedtekte av NRKs generalforsamling (kulturministeren) og har to delar.

Del I handlar om organisatoriske føresegner m.m., og her er også selskapets formål fastsett i § 3: «NRKs formål er å tilby allmennkringkasting for hele Norges befolkning i radio og fjernsyn samt på øvrige medieplattformer.» NRKs allmennkringkastingsoppdrag følgjer av del II og er identisk med NRK-plakaten.

5.2 Forankring av allmennkringkastingsoppdraget i andre land

5.2.1 Sverige

I Sverige er styremaktenes oppdrag til dei tre allmennkringkastarane (SR, SVT og UR) nedfelt i radio- og TV-lagen (2010:696), konsesjonar (sändningstillstånd) og i årlege «anslagsvilkår». Desse dokumenta regulerer allmennkringkastaranes oppdrag. Riksdagen fastset normalt allmennkringkastaranes overordna oppdrag for ein bestemt tidsperiode. Regjeringa fastset deretter allmennkringkastaranes konsesjonar og «anslagsvilkår» i tråd med det overordna oppdraget som er fastsett av Riksdagen. Dei noverande konsesjonane gjeld frå 1. januar 2014 til 31. desember 2019 og gjev selskapa rett til å drive TV- og radioverksemd. SRs og SVTs løyve gjeld høvesvis lydradioverksemd og TV-verksemd, og definerer elles kva radio- og TV-kanalar dei to programselskapa skal tilby. URs løyve er definert til å drive programverksemd innanfor kunnskaps- og utdanningsområdet, og at programma kan sendast både på radio og TV. Dei årlege «anslagsvilkårene» – eitt dokument for kvart av dei tre selskapa – blir tildelte i samanheng med statsbudsjettet. «Anslagsvilkårene» fastset dei økonomiske føresetnadene styremaktene set til bruk av lisensmidlane for det komande året, og kva krav som blir stilte til programverksemd og organisering. Allmennkringkastarane kan også i samsvar med «anslagsvilkårene» gjere kjerneverksemda si tilgjengeleg på ulike distribusjonsplattformer og drive kompletterande verksemd som har tydeleg kopling til kjerneverksemda.

¹ St.meld. nr. 6 (2007–2008) NRK-plakaten – «Noe for alle. Alltid».

5.2.2 Danmark

I Danmark er allmennkringkastingsoppdraget formelt forankra i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. DRs allmennkringkastingsoppdrag er nærare presisert i allmennkringkastingskontrakt mellom DR og den danske kulturministeren. Oppdraget er i tillegg nedfelt i selskapets vedtekter. Innhaldet i kontrakten er eit resultat av mediepolitiske avtaler som blir inngåtte av dei politiske partia i Folketinget. Som regel følgjer allmennkringkastingsoppdraga fireårige mediepolitiske avtaler. Det kan likevel ved regjeringsskifte inngåast nye avtaler som resulterer i nye kontraktar og løyve for allmennkringkastarane. Den noverande mediepolitiske avtala gjeld frå 2015 til 2018.

5.2.3 Finland

Finlands allmennkringkastingsoppdrag er nedfelt i lova om Yleisradio Oy (1380/1993). I § 7 er føremålet omtala som eit mangfaldig og omfattande TV- og radiotilbod med relaterte og ekstra tenester for alle innbyggjarar på like vilkår. Oppdraget, slik det står i lova, er vidare nedfelt i sju kjerneoppgåver.

5.2.4 Island

Allmennkringkastingsoppdraget på Island er forankra i ei eiga lov om RUV (no. 23/2013). Oppdraget er vidare konkretisert i ein kontrakt med den islandske kulturministeren. Kontrakten inneheld nærare reglar om allmennkringkastingas formål, mandat, omfang av aktivitetar og ytterlegare forventningar. Lova legg opp til fire år mellom kvar revidering av kontrakten, og RUVs kontrakt skulle vore revidert i 2013 etter at den nye lova vart vedteken. Per juni 2015 er kontrakten enno ikkje revidert.

5.2.5 Storbritannia

BBCs allmennkringkastingsoppdrag blir fastsett i eit kongeleg charter for ein periode på ti år. Det noverande charteret tredde i kraft i januar 2007. BBCs charter er supplert av ei avtale mellom kulturministeren og BBC som inneheld dei mest sentrale vedtektene, og som presiserer korleis BBC skal vareta formåla sine. Vidare fastset avtala standardar for innhald, nøyaktigheit, objektivitet mv. BBC Trust², som er BBCs øvste styrande organ, fastset fleire strategiar og mål for selskapet i samsvarende med charteret, dessutan tenestelisensar for

kvar einskild teneste som skildrar meir detaljert korleis den einskilde tenesta er med på å oppfylle dei overordna formåla. Tenestelisensane omtalar omfang, formål, mål, budsjett og andre viktige trekk ved kvar teneste, og dessutan korleis den einskilde tenesta blir vurdert av BBC Trust. Kvar BBC-teneste blir evaluert mot tenestelisensen minst kvart femte år.

5.3 Høyring av NRK-plakaten

5.3.1 Høyringsnotatet

Som eit ledd i arbeidet med stortingsmeldinga vart NRK-plakaten send på høyring i juni 2014. Kulturdepartementet fekk 104 høyringsfråsegner frå eit breitt spekter av interessentar. I høyringsnotatet bad departementet særskilt om innspel til to tema knytte til NRK-plakaten: a) plakaten sin form og b) plakaten sin innhald.

Når det gjeld plakaten sin form, bad departementet særleg om synspunkt på om NRK-plakaten er ein eigna måte å forankre statens forventningar og krav til NRK som allmennkringkastar, eller om dette bør forankrast på andre måtar. I høyringsnotatet peika departementet på at styringa av NRK og NRKs allmennkringkastingsoppdrag bør skje på eit overordna og prinsipielt plan.

5.3.2 Høyringsinstansanes syn

Høyringsinstansar som *NRK*, *Medietilsynet*, *Amedia*, *Mediebedriftenes Landsforening* og *Schibsted* meiner at NRK-plakaten er for detaljert og bør avgrensast til å gje uttrykk for Stortingets overordna forventningar til NRKs allmennkringkastingstilbod, medan meir detaljerte føringar for NRKs oppdrag heller bør gå fram av NRK-vedtektene. Andre høyringsinstansar, spesielt særinteressene, spør etter nøyare presiseringar og meir detaljerte krav til NRK-oppdraget.

MBL meiner at Stortinget bør vedta nye overordna hovudprinsipp for NRKs vedtekter. Desse hovudprinsippa må ifølgje MBL liggje til grunn for reviderte vedtekter fastsette av NRKs generalforsamling. Schibsted meiner at det er vanskeleg å finne god grunngjeving for kvifor to dokument (NRK-plakaten og vedtektene) er naudsynte. Amedia meiner at ein NRK-plakat er ein tenleg måte for Stortinget til å uttrykkje forventningane sine til NRKs oppgåver og rolle, og sikrar på ein

² BBC Trust har tolv medlemmer oppnemnde i statsråd. Organet har som primært føremål å overvake bruken av lisensinntekter og å vareta interessene til lisensbetalarane.

god måte NRKs redaksjonelle fridom og sjølvstende. Amedia meiner likevel at plakaten bør avgrensast til Stortingets overordna føringar for NRK, og at det bør vere opp til NRKs generalforsamling å gje meir detaljert omtale av rammene for verksemda gjennom vedtekter.

NRK meiner at Stortingets handsaming av NRK-plakaten sikrar NRKs redaksjonelle sjølvstende og ei langsiktig ramme for NRKs mandat. Ifølgje NRK sikrar ei stortingsbehandling av NRK-plakaten i seg sjølv ein open debatt og ein demokratisk føreseieleg prosess. NRK meiner vidare at røynsla med NRK-plakaten viser at politiske styremakter, tilsynsorgan og NRKs eigar har forvalta og praktisert regelverket på ein uproblematisk måte. NRK seier likevel at:

NRK-plakaten bør etter vårt syn gi uttrykk for de langsiktige og overordnede linjer. Selskapets vedtekter er som utgangspunkt en mer dynamisk tekst som kan endres uten Stortingets behandling, så lenge endringene ligger innenfor den ramme som er trykket opp av NRK-plakaten.

Norsk PEN meiner det er sjølvsgat at NRK-plakaten og NRKs vedtekter er samordna. Etter Norsk PENs syn kan plakaten alternativt varetta:

De langsiktige og overordnede hensyn, der den redaksjonelle uavhengighet er presisert, mens vedtektene kan fungere som et mer operativt verktøy for utøvelse av oppdraget.

Etter *Medietilsynets* vurdering kan ei formalisering av NRK-oppgdraget på fleire nivå vere tenlig:

Det kan gjerest ved å samle de overordnede kravene i plakaten og nedfelle mer spesifikke krav i vedlegg. Ved å rendyrke NRK-plakaten til å uttrykke det overordnede samfunnsoppdraget til NRK gjennom noen grunnleggende prinsipper/mål vil den bedre oppfylle formålet med å være et overordnet politisk styringsdokument. Kravene bør spesifiseres og operasjonaliseres i konkrete mål og retningslinjer, som danner et mer egnet grunnlag for tilsynet med at NRK oppfyller sine forpliktelser.

Nokre av høyringsinstansane peikar på at det er behov for endringar i den formelle forankringa av NRKs allmennkringkastingsoppdrag. For eksempel meiner *TV 2* det er behov for ei lovmessig forankring av føremålet med allmennkringkastingsinstituttet. Ei slik avgjerd bør ifølgje *TV 2*

femne om alle allmennkringkastingsaktørane og stå på eigne bein, uavhengig av korleis aktørane er finansierte og organiserte. *TV 2* og *SBS Discovery* meiner at NRKs forpliktingar bør ha lovmessig forankring, og at desse blir tekne inn som forskrift til kringkastingslova. *TV 2* peikar på at ein på denne måten sikrar at eventuelle endringar i NRKs forpliktingar følgjer allmenne demokratiske prosedyrar for høyring og kontradiksjon.

5.4 Departementets vurdering

5.4.1 Innleiing og bakgrunn

I vurderinga av korleis NRKs allmennkringkastingsoppdrag bør forankrast vil særleg to omsyn gjere seg gjeldande. For det første må forankringa leggje til rette for at NRKs allmennkringkastingsoppdrag speglar fellesskapets forventningar til NRK. For det andre må forankringa varetta prinsippet om NRKs redaksjonelle sjølvstende. Departementet legg til grunn at den politiske styringa av NRKs allmennkringkastingsoppdrag bør skje ut frå ei prinsipiell tilnærming. Ei slik tilnærming er avgjerande viktig for NRKs redaksjonelle sjølvstende og fridom. Departementet legg vidare til grunn at det framleis er behov for at Stortinget vedtek nokre overordna krav om NRKs allmennkringkastingsoppdrag, blant anna for å sikre ein open debatt og demokratisk prosess rundt oppdraget.

5.4.2 Allmennkringkastingsoppdragets forankring

Introduksjonen av NRK-plakaten i 2007 vart grunnngjeven med blant anna eit ønske om å samle Stortingets krav til NRKs allmennkringkastingstilbod i eitt dokument. Det vart vidare framheva at NRK-plakaten skulle fungere som eit politisk styringsinstrument og eit utgangspunkt for diskusjonar på politisk nivå. Intensjonen var at NRK-plakaten skulle innehalde overordna føringar for NRKs oppdrag. Samtidig vart det lagt til grunn at meir detaljerte føringar for oppdraget skulle fastsetjast av NRKs generalforsamling i vedtektene. Trass i dette inneheld NRK-plakaten både overordna og detaljerte føringar for NRKs allmennkringkastingsoppdrag.

Departementet konstaterer at fleire høyringsinstansar er positive til at NRKs allmennkringkastingsoppdrag blir forankra i ein NRK-plakat. Samtidig blir det gjeve uttrykk for behov for å innføre ei arbeidsdeling mellom NRK-plakaten og NRKs vedtekter. Det blir blant anna vist til at

NRK-plakaten er for detaljert, og at den difor bør reindyrkast til å gje uttrykk for NRKs overordna oppdrag. Det blir vidare peikt på at meir detaljerte føringar for NRKs allmennkringkastingsoppdrag kan fastsetjast i vedtektene innanfor den ramma Stortinget vedtek.

Etter departementets vurdering er det fleire argument som talar for at NRK-plakaten bør vere mindre detaljert. Dette vil leggje til rette for at Stortinget drøftar og vedtek NRKs oppdrag på eit prinsipielt og overordna nivå, medan Kulturdepartementet som eigar av NRK kan stille meir detaljerte krav til NRKs oppdrag innanfor dei rammene Stortinget fastset. Dette vil opne for at detaljane i NRKs allmennkringkastingsoppdrag kan gjevast eit meir dynamisk preg, slik både Medietilsynet, NRK sjølv og fleire mediehus peikar på. Departementet viser elles til at fleire andre land har ei «arbeidsdeling» mellom eit overordna allmennkringkastingsoppdrag, som regel vedteke av parlamentet i kvart einskilt land, og meir detaljerte reglar i vedtekter og liknande styringsverktøy. Slike arbeidsdelingar er gjennomførde i bl.a. Sverige, Danmark og Storbritannia. Departementet meiner på dette grunnlaget at NRK-plakaten bør opphevast og erstattast med ein ny og meir overordna NRK-plakat. Utkast til ein ny NRK-plakat følgjer av kapittel 17. Prinsippa som følgjer av denne plakaten vil bli tekne inn i NRKs vedtekter og ligge til grunn for meir detaljerte reglar fastsette av NRKs generalforsamling.

5.4.3 Allmennkringkastingsoppdragets formelle status

Somme høyringsinstansar tek til orde for at NRKs allmennkringkastingsoppdrag bør forankrast i lov og forskrift, blant anna for å sikre at NRKs allmennkringkastingsoppdrag følgjer allmenne prosedyrar for høyring og kontradiksjon. Etter departementets syn er det ikkje noko klårt behov for ei slik forankring av NRKs allmennkringkastingsoppdrag ettersom Stortinget fastset NRK-plakaten i samsvar med ein open og føreseieleg prosess. For det andre må nye NRK-tenester som utgjer ei vesentleg endring av NRKs allmennkringkastingstilbod, gå igjennom ein førehandsgodkjenningssprosedyre, jf. kringkastingslova § 6-3. Denne pro-

sedyren føreset blant anna at Medietilsynet skal opne for kommentarar frå andre interessentar, og at desse skal gjevast ein frist på minimum tre veker til å uttale seg. Førehandsgodkjenningssprosedyren inneber difor at alle nye NRK-tenester som utgjer ei vesentleg endring av allmennkringkastingstilbodet vil bli sende på høyring. Departementet meiner difor at det ikkje er behov for å gjere endringar i allmennkringkastingsoppdragets formelle status på det noverande tidspunktet. Departementet meiner at NRK-plakaten bør bli verande eit politisk styringsinstrument på lik linje med noverande NRK-plakat. Den formelle styringa av NRK vil difor framleis skje via eigarstyring. Dette inneber blant anna at NRKs allmennkringkastingsoppdrag må gjerast formelt bindande for NRK i selskapets vedtekter. Departementet ser samstundes behovet for at demokratiske prinsipp om høyring og kontradiksjon blir varetekne både i Stortingets handsaming av det overordna allmennkringkastingsoppdraget og ved regjeringas behov for justering av meir detaljerte føresegner. Departementet er difor positiv til å vurdere ei lovfesting av NRKs overordna allmennkringkastingsoppdrag og vil kome tilbake til dette spørsmålet i ein komande revisjon av kringkastingslova.

Boks 5.1 Departementets konklusjonar om allmennkringkastingsoppdragets forankring og formelle status

- NRK-plakaten blir oppheva og erstatta av ein ny og meir overordna NRK-plakat som blir fastsett av Stortinget.
- NRK-plakaten blir teken inn i NRKs vedtekter og lagd til grunn for meir detaljerte føresegner fastsette av NRKs generalforsamling.
- Departementet vil i ein komande revisjon av kringkastingslova vurdere om NRKs overordna allmennkringkastingsoppdrag bør lovfestast.

6 Tilsyn og eigarstyring NRK AS

6.1 Eigarstyring og organisering av NRK

NRK vart i 1988 omorganisert frå ei statleg forvaltningsbedrift til ei stifting. Føremålet var å styrkje NRKs sjølvstende i høve til politiske styremakter og å gjere NRK mest mogleg handlingsdyktig i den nye mediesituasjonen. I 1996 vart NRK omorganisert frå ei stifting til eit aksjeselskap. Hovudgrunngevinga for endringa var at stiftingsforma føresette at ei rekkje detaljspørsmål måtte føreleggjast fylkesmannen, noko som gav liten fleksibilitet. Stiftingsforma var i tillegg lite eigna til å vareta NRKs behov for å etablere næringsverksemd åleine eller saman med andre.

NRKs tilknytingsform må sjåast i samanheng med styringa av selskapet, som skjer dels gjennom generelle reglar i kringkastingslova med tilhøyrande forskrifter, og dels via kulturministerens rolle som eigar og generalforsamling. I tillegg kan det knytast føresetnader til stortingsvedtak om fastsetjing av kringkastingsavgifta, som i realiteten inneber ei styring av NRKs verksemd. NRK er underlagt reglane i aksjelova med dei tilpassingar som går fram av kapittel 20 II om statsaksjeselskap.

NRKs redaksjonelle fridom er sikra i to ulike lovverk, høvesvis kringkastingslova og mediefridomslova. Dette inneber mellom anna at departementet som eigar eller NRK-styret ikkje har myndigheit over den laupande programverksemda, jf. kringkastingslova §§ 6-2 og 6-3. Departementet ser difor ikkje behov for å gjere endringar i NRKs formelle tilknytning til staten.

Dei overordna prinsippa og rammene som regjeringa nyttar i eigarstyringa av statleg eigde verksemdar generelt går fram av eigarskapsmeldinga.¹ Departementet har i tillegg utfyllande retningslinjer for eigarstyring som tek utgangspunkt i eigarskapspolitikken til regjeringa, aksjelova og økonomireglementet i staten. Retningslinjene gjev nærare føringar for eigaroppfølging av dei ni aksjeselskapa som Kulturdepartementet forvaltar

den statlege eigarskapen til (mellom anna NRK AS). I tillegg til felles reglar for styring og kontroll som gjeld for alle selskapa, inneheld retningslinene egne kapittel om det einskilde selskapet, som gjer greie for mål for eigarskapen, krav til styrekompetanse, resultatoppfølging og kontroll så vel som andre krav til eigarstyring.

I samsvar med retningslinene for eigarstyring har departementet utarbeidd ein styringskalender som fastset viktige merkedagar i dialogen med NRK. Departementet oppdaterer styringskalenderen når det er naudsynt.

Ei sentral oppgåve for ansvarleg statsråd er å velje styre. Etter § 6 i vedtektene til NRK har styret åtte medlemmer. Generalforsamlinga vel fem medlemmer, mellom dei leiar og nestleiar for to år om gongen. Generalforsamlinga kan velje to varamedlemmer til desse. I tillegg vel dei tilsette i NRK tre styremedlemmer med varamedlemmer i direkte val blant dei tilsette etter reglane i aksjelova.

Statsministerens kontor har fastsett prosedyrar for oppnemning av styre og klarering av kandidat for alle statleg eigde selskap. Annakvart år skal NRK-styret i samsvar med styringskalenderen gjennomføre eigenevaluering. Departementet skal deretter intervju styremedlemmer, kringkastingsssjefen og styresekretæren. Den vidare prosessen for styreval og forankring av val av kandidat er fastsett i egne retningslinjer frå Statsministerens kontor.

Departementet som eigar gjev styringssignal til NRK i generalforsamlinga i samsvar med reglane i aksjelova. For at departementet skal kunne utøve eigarrolla på ein forsvarleg måte, er det likevel naudsynt med vidare kontakt med selskapet gjennom året. I samsvar med departementets retningslinjer held departementet to gonger kvart år kontaktmøte med NRK om fastsette tema. I begge møta gjer NRK greie for økonomi, utviklinga i marknaden og organisasjonen og andre aktuelle saker. I møtet i mai gjer NRK i tillegg detaljert greie for premissane som ligg til grunn for lisensbrevet.² I møtet i oktober gjer NRK greie for konsekvensane av forslaget til regjeringa om kringkastingsavgift for neste år og

¹ Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.

for tverrgåande omsyn og arbeidet med samfunnsansvar.

For å kunne utøve godt eigarskap har departementet i tillegg til dei formaliserte møta også kontakt med selskapet mellom anna i samband med:

- lisensbrevet og forslaget til NRK om lisensnivå og rapportering om effektiv drift
- informasjonsutveksling i samband med større saker (til dømes Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon, utfordringar knytte til pensjon, eventuelle planar om flytting frå Marienlyst, beredskap m.m.)
- informasjonsinnhenting i mindre saker, til dømes spørsmål frå Stortinget om aktuelle tema, hendingar som har beredskapsmessige konsekvensar, brev frå organisasjonar, enkeltindivid etc.

Departementet meiner eigarstyringa i dag er organisert på ein formålstenleg måte, og at dialogen med selskapet i det store og heile fungerer godt. Med unntak for oppfølginga av at NRK driv kostnadseffektivt (sjå under), legg ikkje departementet opp til endringar i eigarstyringa av selskapet.

6.2 Oppfølging av at NRK driv kostnadseffektivt

6.2.1 Rapportering i dag

NRK rapporterer årleg om kostnadseffektivitet. Rapporteringa har fleire siktemål. For det første skal rapporten gje eit godt grunnlag for regjeringas arbeid med å fastsetje lisensnivå for det komande året. For det andre skal rapporten gje offentlegheita innsyn i ressursbruken i selskapet og såleis vareta både demokrati- og kontrollomsyn. For det tredje går det fram av eigarskapspolitikken til regjeringa og Kulturdepartementets retningslinjer for eigarstyring at NRK skal drive mest mogleg kostnadseffektivt. Det høyrer dermed til god og korrekt eigarstyring å følgje opp at NRK driv effektivt.

Ei av hovudutfordringane med slik rapportering er at NRK ikkje er eit selskap med ordinære profittmål. NRK har i samfunnsoppdraget sitt mange formål som vanskeleg kan målast eller rapporterast kvantitativt på ein meningsfull måte. NRK skal gjennom tilbodet sitt mellom anna bidra

til mangfald, formidle norsk kulturarv, dekkje demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet og styrkje norsk språk, identitet og kultur.

Det inneber at kvar måling av NRKs effektivitet må ta høgde for selskapets særstilling som eit sektorpolitisk verkemiddel, og vil måtte bli prega av skjøn. Ei reint bedriftsøkonomisk tilnærming til effektivitet vil ikkje tene føremålet i full mon.

NRK har sidan 2013, på grunnlag av ei konkret bestilling frå departementet, saman med det årlege lisensbrevet sendt med ein rapport om effektiviteten i selskapet. NRK gjer her greie for utviklinga i femårsperioden fram til siste rekneskap i tråd med retningslinjer departementet har utarbeidd. Rapporten skal som eit minimum innehalde:

- Sentrale kostnadsparameter, blant anna
 - a. Lønsutviklinga i NRK samanlikna med andre mediebedrifter og samfunnet elles
 - b. Utviklinga i andre sentrale kostnadsparameter
- Produktivitetsutvikling, blant anna
 - a. Kostnad per sendetime i fjernsyn
 - b. Totalkostnad for fjernsyn i høve til faktisk sjåartid
 - c. Kostnad per sendetime i radio
 - d. Totalkostnad for radio i høve til faktisk lyttartid
 - e. Ressursbruk på nettmedia – absolutte tal og i høve til folks faktiske bruk av NRKs nett-tilbod
- Oversyn over publikumsoppslutninga (dagleg bruk av NRKs tilbod)

Rapporten skal vidare innehalde NRKs samla vurdering av effektiviteten i selskapet, resultat av gjennomførte effektiviseringstiltak og dessutan vurdering av om nye tiltak for å auke effektiviseringa er naudsynte. Rapporten frå NRK om effektiviteten i selskapet blir kvart år handsama på generalforsamlinga i selskapet.

6.2.2 Oppfølging av kostnadseffektivitet i nokre andre land

I Storbritannia skal BBC Trust syte for at BBC driv kostnadseffektivt. I 2010 vedtok den britiske regjeringa å fryse lisensen på nominelt 2011-nivå fram til utgangen av gjeldande charterperiode 2016–17. BBC vart pålagt å gjennomføre kostnadskutt på 11 pst. i seksårsperioden 2012–17. BBC Trust har fastsett ein plan som gjennomfører innsparingane (Delivering Quality First³), og som legg opp til omfattande effektiviseringstiltak på fleire område. I tillegg utarbeider konsulentbyrå

² Lisensbrevet er eit brev NRK sender til departementet i mai kvart år og som med bakgrunn i NRKs planar og dei økonomiske konsekvensane av planane gjer greie for kva nivå selskapet meiner kringkastingsavgifta bør ligge på komande år.

og National Audit Office med jamne mellomrom rapportar om utvalde delar av BBCs verksemd for BBC Trust, såkalla «Value for money reviews».

Den svenske regjeringa legg generelle føresetnader om effektiv drift i brev, såkalla anslagsvilkor, som kvart år blir sende til dei tre allmennkringkastarane etter at Riksdagen har vedteke statsbudsjettet. Det offentlege tilsynsorganet Granskningsnämnden för radio och TV har ansvar for å undersøkje på kva måte programverksemdene oppfyller vilkåra om ressursbruk, kostnadseffektivitet og produktivitet.

I Danmark vart det i medieforliket for perioden 2015 til 2018 stilt krav om effektivisering til DR og dei regionale TV 2-verksemdene. For DRs vedkomande vart lisensen sett ned med 2 pst. Tilsvarende vart gjennomført for dei regionale TV 2-verksemdene.

6.2.3 Analyse av NRKs rapportering

I 2012 varsla Kulturdepartementet NRK om at det med jamne mellomrom ville gjere grundigare analysar av NRKs effektivitetsrapport. Etter oppdrag frå departementet har selskapet Deloitte analysert rapporten til NRK for 2013. Føremålet med oppdraget var mellom anna å kvalitetssikre dei underliggjande tala i rapporten og kome med framlegg til moglege betringar i modellen som vart nytta for rapportering.⁴

I rapporten sin konkluderer Deloitte med at hovudlinene i rapporteringa frå NRK verkar fornuftige. Deloitte har like fullt nokre forslag til betringar. Dei skriv mellom anna at det vil vere meir føremålstenleg å rapportere om fleire dimensjonar enn dei tre som verksemda nyttar i dag: sentrale parameter for kostnader, utviklinga i produktivitet og oppslutninga. Deloitte grunnjev forslaget med at det ikkje er sikkert at rapporteringa slik ho er i dag fangar opp alle viktige kostnadsdrivarar. Utan eit breiare perspektiv vil ein risikere for sterkt fokus på kostnadsreduksjonar framfor kostnadseffektivitet. Dette vil kunne undergrave samfunnsoppdraget til selskapet ved at ein ikkje i naudsynt grad får vist tilhøvet mellom kostnader på den eine sida og effekt og oppfyling av mandatet på den andre. Deloitte átvarar samstundes mot å leggje opp til for detaljert og omfattande rapportering. Dei peikar på at ein for omfangsrik rapport

vil kunne føre til at mindre relevant informasjon overskyggjer relevant informasjon. Deloitte føreslår at NRK skal dele rapporten i fire overordna dimensjonar:

1. Produktivitet – kor mykje kan NRK produsere innanfor dei økonomiske rammene sine?
2. Kostnadseffektivitet – kan innhaldet produserast med mindre ressursinnsats?
3. Effekt – kor godt treffer innhaldet publikum?
4. Mandatoppfyling – er formidlinga av innhaldet i samsvar med allmennkringkastingsoppdraget?

Deloitte tilrår vidare eit konkret sett med indikatorar under kvar av desse dimensjonane.

Deloitte kjem også med forslag til korleis ein kan måle desse indikatorane på ein god måte, mellom anna ved hjelp av referansemålingar (benchmarking) mot liknande verksemdar (til dømes SVT og DR), benchlearning (kvalitativ vurdering av ein skilde element av drifta i eit liknande selskap for å lære korleis ein sjølv kan bli betre) og meir detaljert (kvantifisert) rapportering av gjennomførte effektiviseringstiltak.

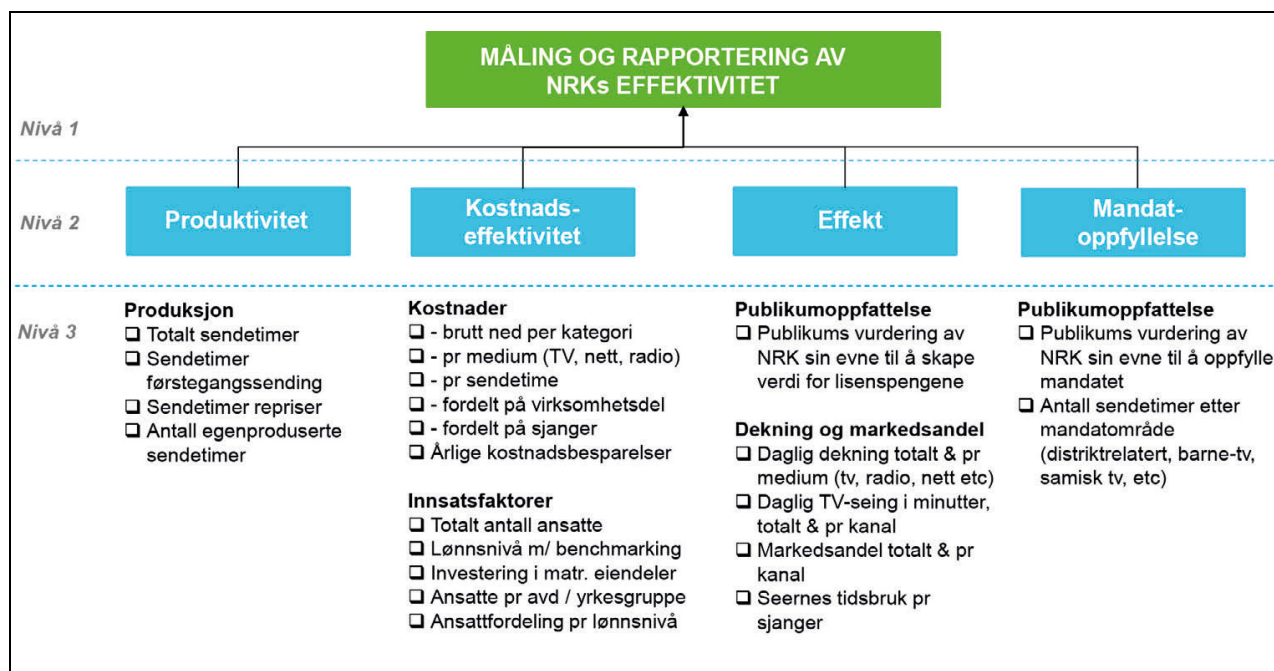
Deloitte føreslår dessutan å auke detaljnivået i rapporten, til dømes å rapportere løn per kategori/yrkesgruppe, noko som kan vise kva grupper av tilsette som driv lønskostnadsutviklinga. Vidare føreslår Deloitte meir detaljert rapportering om investeringar, noko som kan vise i kva grad utviklinga i investeringsnivå er knytt til distribusjon, tryggleik, innovasjon m.m.

6.2.4 Departementets vurdering

Det er naudsynt at NRKs rapportering om effektivitet er dynamisk og stendig utvikla i takt med endringar både i medielandskapet og samfunnet elles. I dag inkluderer selskapet som tidlegare nemnt tre dimensjonar i rapporten: sentrale parameter for kostnadar, utviklinga i produktivitet og oppslutnad. Samstundes rapporterer NRK i kva grad mandatet er nådd til Medietilsynet i samanheng med allmennkringkastingsrapporten, men denne rapporten har ingen direkte samanheng med effektivitetsrapporteringa. Ein viktig premiss for effektivitetsrapportering er at ein må vurdere eventuelle avvik (for eksempel i form av uventa utvikling i enkeltkostnader, eller i form av avvik frå liknande selskap gjennom referansemåling) opp mot mandatet til selskapet. Å tydeleggjere samanhengen mellom kostnadsbiletet til selskapet og samfunnsoppdraget kan etter departementets vurdering ha stor eigenverdi. Departementet legg difor opp til at NRK framover i større grad

³ http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/review_report_research/dqf/final_conclusions.pdf

⁴ https://www.regjeringen.no/contentassets/eb3173a126d04b2ba049cdae7477c463/evaluering_av_nrks_effektivitetsrapport_2013_deloitte.pdf



Figur 6.1 Måling og rapportering av NRKs effektivitet

Kjelde: Deloitte analyse

enn tilfellet er i dag òg skal rapportere om sammenhengen mellom kostnadseffektivitet og mandatoppfyllinga til selskapet. Døme på slik rapportering kan vere rapportering av mengd sendetimar for gjevne mandatområde (distriktssendingar, barne-TV m.m.), rapportering om folks vurdering av om NRK oppfyller mandatet eller andre parameter for mandatoppfylling. Dette kan gjere koplinga mellom ulike utgifter og samfunnsopdraget meir tydeleg i rapporten.

Departementet meiner vidare at referansemåling – måling opp mot tilsvarende kostnadsparameter i samanliknbare selskap, eller kvantitative rapportar – meir detaljert rapportering om verknaden av gjennomførte effektiviseringstiltak, i nokre tilfelle kan vere gode metodar for å måle utviklinga i indikatorane over tid. Samstundes vil departementet understreke at gode referansemålingar krev stor innsats og føreset at dei aktørane det gjeld, inngår langsiktig samarbeid om kva data dei skal måle, korleis dei skal definere data m.m. Det er difor ikkje sikkert at det i alle omstende vil vere tenleg å innføre nye referansemålingar.

Avslutningsvis vil departementet peike på at det kan vere nyttig å auke detaljnivået i rapporteringa. Eit meir nyansert bilete av utviklinga i faktiske kostnader kan gje betre grunnlag for å vurdere om kostnadene er relaterte til samfunnsopdraget til NRK.

Departementet har lagt opp til at ein med jamne mellomrom går djupare ned i materien. Dette vil skje i dialog med NRK for å sikre så relevant og føremålstenleg rapportering som råd. For departementet er det eit sentralt mål at NRK er mest mogleg open om bruken av inntektene. Den årlege rapporten om kostnadseffektivitet er eit viktig verkty for at både styremaktene og allmenta skal ha størst mogleg kjennskap til denne bruken.

Boks 6.1 Departementets konklusjon om NRKs rapportering om effektiv drift

- Departementet vil følgje opp ordninga med at NRK utarbeider årlege offentlege rapportar om kostnadseffektivitet.

6.3 Tilsyn med allmennkringkasting

Medietilsynet fører tilsyn med allmennkringkastingsoppdraget til NRK. Det er heimla i kringkastingslova § 2-13 at tilsynet skal skje ubunde av departementet.⁵ Medietilsynet publiserer kvart år allmennkringkastingsrapporten, som vurderer i

kva grad NRK og dei kommersielle allmennkringkastarane har oppfylt samfunnsoppdraget sitt. Generalforsamlinga handsamar kvart år Medietilsynets vurderingar som eiga sak. Allmennkringkastingsrapporten er rådgjevande andsynes departementet i eigarstyringa av NRK. Føremålet med handsaminga av rapporten i generalforsamlinga er å sikre at eventuelle brot på pliktene blir retta opp. I tillegg gjev rapporten generalforsamlinga grunnlag for å vurdere eventuelle endringar i allmennkringkastingsoppdraget til NRK, slik det er uttrykt i vedtektene til selskapet. Allmennkringkastingsrapporten legg vidare grunnlag for omtala Kulturdepartementet gjer av tilsynsrapporten i den årlege budsjettproposisjonen. Denne prosessen sikrar dermed at Stortinget får høve til å ta stilling til om NRK oppfyller allmennkringkastingsoppdraget.

Somme vil kanskje hevde at generalforsamlinga som eigar av NRK vil ta lett på eventuelle brot som Medietilsynet trekkjer fram. Det er difor relevant å vurdere om det, i tillegg til handsaming av generalforsamlinga og i Stortinget, bør vere ei uavhengig oppfølging av eventuelle brot på allmennkringkastingsoppdraget. Det går til dømes an å sjå for seg at Medietilsynet får heimel til å sanksjonere NRK for eventuelle brot med gebyr, tvangsbot osv.

Departementet meiner det ikkje er tenleg å hindre generalforsamlinga i å ta opp brot som Medietilsynet avdekkjer i allmennkringkastingsrapporten. Som eigar av NRK har departementet i eigenskap av generalforsamling eit legitimt behov for å følgje opp at NRK oppfyller samfunnsoppdraget. Statsråden har parlamentarisk ansvar andsynes Stortinget. Det inneber at departementet må forsikre seg om at NRK nyttar offentlege middel i samsvar med Stortingets føresetnader. Dette talar også for å føre vidare dagens ordning. Etter departementets syn vil sanksjonering av NRK i regi av Medietilsynet dessutan vere lite formålstenleg. Som nemnt har regjeringa og Stortinget fleire styringsverktøy i eigenskap av å vere eigar og løyvande makt dersom selskapet ikkje følgjer opp pliktene som allmennkringkastar. Etter departementets syn er desse verktya i seg sjølve effektive nok. Departementet viser elles til at mange av pliktene til NRK medvite er gjevne vid ordlyd for å sikre NRK redaksjonell handlefridom. Vidare

inneber mange av vilkåra i oppdraget kvalitative vurderingar og bruk av skjønn, til dømes vilkåret i vedtektene om at NRKs allmennkringkastingstilbod skal oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. Etter departementets syn kan det vere utfordrande for Medietilsynet å sanksjonere brot på slike mindre detaljerte føringar i NRKs oppdrag. På grunnlag av dette kan ikkje departementet sjå at det er aktuelt å gjere endringar av tilsynet med NRKs oppfølging av allmennkringkastingsoppdraget.

6.4 Kringkastingsrådet

Kringkastingsrådet er eit rådgjevande organ for NRK, og det einaste organet som utanom kringkastingsssjefen har formelt lovheimla mandat til å uttale seg om programverksemda og etiske standardar i NRK.

Kringkastingsrådet har desse oppgåvene, jf. kringkastingslova § 7-1:

- drøfte og uttale seg om hovudlinene for programverksemda i Norsk rikskringkasting
- uttale seg i dei programsakene som kringkastingsssjefen førelegg rådet, eller som Kringkastingsrådet finn grunn til å ta opp

Styret og kringkastingsssjefen kan i tillegg hente inn fråsegn frå Kringkastingsrådet i administrative og økonomiske saker.

Etter kringkastingslova § 7-2 har Kringkastingsrådet 14 medlemmer med personlege varamedlemmer. Stortinget nemner opp åtte medlemmer. Ein av desse medlemene er leiaren av Samisk programråd. Kongen nemner opp seks medlemmer, mellom dei leiar og nestleiar. Funksjonstida til medlemene er fire år. Ein medlem kan oppnemast på ny berre ein gong.

Møta til Kringkastingsrådet er opne for presse og publikum, og toppleinga i NRK er alltid til stades på møta. Møta er som regel delte i to bolkar. Den første delen er ein temadel, der rådet tek opp meir overordna saker som til dømes kulturdekinga i NRK, plasseringa av utanrikskorrespondentar osv. Den andre delen av møtet er som regel sett av til klagehandsaming basert på klagebrev. Rådsmedlemmene får alle klagebrev med tilsvafrå «innklaga avdeling» i NRK. Leiar/nestleiar og sekretær vurderer klagebrev og avgjer kva klager som skal få grundigare handsaming med innleiarar, programansvarlege til stades osv.

Kringkastingsrådet har vore kritisert på prinsipielt grunnlag av dei som meiner at eit politisk oppnemnt organ ikkje bør handsame presseetiske

⁵ Ei endring av kringkastingslova i 2009 inneber at korkje Kongen eller departementet kan instruere Medietilsynet ved utarbeiding av allmennkringkastingsrapporten (den årlege rapporten frå Medietilsynet som vurderer i kva grad kringkastarane oppfyller allmennkringkastingspliktene sine).

problemstillingar og redaksjonelle val. Sjølv om det er politiske organ som nemner opp medlemene i Kringkastingsrådet, er dei oppnemnde på sjølvstendig grunnlag og skal ikkje representere styremaktene eller bestemte politiske syn. Nokre av sakene Kringkastingsrådet handsamar, blir også klaga inn for Pressens Faglige Utvalg (PFU). PFU er eit klageorgan som handsamar klager over brot på det etiske regelverket til pressa (Vær Varsom-Plakaten, Redaktørplakaten og Tekstrekla-meplakaten).

Departementet kan ikkje sjå at det svekkjer debatten om samfunnsoppdraget eller NRKs arbeid med presseetiske problemstillingar at ei sak eventuelt blir handsama i to organ og dermed belyst frå ulike perspektiv. Departementet kan heller ikkje sjå at det kan vere noko problem for PFU at ei sak har vore drøfta i Kringkastingsrådet tidlegare, sidan rådet uttalar seg til kringkastings-sjefen i saker som gjeld programverksemda i NRK åleine på grunnlag av medlemenes skjønn, ikkje etter det allmenne etiske regelverket til pressa. Sakene i PFU blir handsama i ein prosess med domstolsliknande trekk. Den kan munne ut i sanksjon i form av fellande fråsegn eller kritikk, som ifølgje god presseskikk skal publiserast i det presseorganet som er felt. Klager til Kringkastingsrådet treng ikkje støtte gjevne formalkrav og alle klager som kjem inn, blir lesne. Departementet vurderer det difor slik at Kringkastingsrådet fungerer som ein ubyråkratisk kanal for klagarar der terskelen for å klage er langt lågare enn til dømes å klage ei sak inn for PFU. Dersom Kringkastingsrådet ikkje eksisterte, ville ein ikkje lenge ha ein kanal der kvar einskild borgar kan gje tilbakemeldingar eller lufte engasjement og misnøye om programverksemda i NRK.

Departementets vurdering av Kringkastingsrådet er at det fyller ein viktig funksjon. Departementet legg difor til grunn at rådet bør først vidare. Departementet ser det ikkje naudsynt med endringar i det formelle mandatet, men viser til at reglane i dag ikkje seier noko om kva kvalifikasjonar, røynsle eller breidde blant medlemene som vil tene føremålet til rådet. Departementet viser til at erfaringane med oppnemning av medlemmer med bakgrunn frå media, medievitenskap og samfunnsliv elles er positive, og vil leggje vekt på slike kvalifikasjonar ved oppnemning til rådet framover. Departementet ser det som ein utfordring å gjere Kringkastingsrådet meir representativt og relevant for alle brukarar av NRK, og vil leggje vekt på å nemne opp fleire yngre rådsmedlemmer. Departementet vil i samband med den kommande revideringa av kringkastingslova vurdere å leggje fram forslag om å endre lova, slik at dette går fram av reglane om oppnemning av medlemmer til Kringkastingsrådet.

Boks 6.2 Departementets konklusjon om Kringkastingsrådet

- Kringkastingsrådet blir ført vidare i si noverande form.
- Departementet vil i samanheng med revisjonen av kringkastingslova vurdere om reglane for oppnemning av Kringkastingsrådet bør justerast, slik at kvalifikasjonar, røynsle og breidde, mellom anna mediefagleg bakgrunn og alder, blir tekne inn i reglane for oppnemning av nye medlemmer.

7 Distribusjon av NRKs innhald

7.1 Innleiing

Det er avgjerande for NRKs funksjon som allmennkringkastar at NRKs innhald er allment tilgjengeleg. Prinsippet om allmenn tilgjengelegheit kan sjåast i både teknisk og økonomisk perspektiv. Teknisk bør flest mogleg ha høve til å ta inn NRK-sendingar same kvar dei er. Økonomisk bør alle kunne ta i bruk NRKs tilbod, ubunde av privat økonomi.

Distribusjon av radio og TV har gjennomgått store endringar dei siste 10 åra. Endringane har totalt sett auka NRKs tilgjengelegheit. Tradisjonelt har NRK distribuert radio og TV lineært, dvs. utsendinga har vore til direkte og samtidig konsum. I dag er ikkje-lineær formidling av innhald ein etablert distribusjonsmetode. Ikkje-lineær formidling inneber at radio- og TV-program kan sjåast på det tidspunktet sjåaren sjølv vel. Dette har gjeve folk større valfridom i eige mediekonsum. Digitaliseringa av radiomediet har vidare auka mangfaldet av radiokanalar, både frå NRK og frå kommersielle aktørar. Også i tida som kjem vil teknologien utan tvil føre til større tilgjengeleggjerings av NRKs innhald.

7.2 Distribusjon

7.2.1 NRK-plakaten

NRKs noverande distribusjonsplikter vart innførte med NRK-plakaten i 2007. Ifølgje NRK-plakaten skal NRK vere allment tilgjengeleg. Dette er konkretisert på følgjande vis i NRK-plakaten pkt. 2:

- a. NRKs tre hovedkanaler for hhv. radio og fjernsyn skal være tilgjengelige for hele befolkningen. NRK skal søke en bredest mulig distribusjon av sitt øvrige programtilbud.
- b. Det skal som utgangspunkt ikke kreves betaling for NRKs allmennkringkastingstilbud. NRKs tre hovedkanaler for hhv. radio og fjernsyn skal være gratis tilgjengelige for alle lisensbetalere på minst én distribusjonsplattform.
- c. Ved utformingen av NRKs tilbud må det tas hensyn til funksjonshemmede, bl.a. skal NRK

ta sikte på at alle fjernsynsprogrammer blir tekstet.

- d. NRK skal være til stede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud.
- e. NRK bør så langt som mulig benytte åpne standarder, så fremt ikke økonomiske eller kvalitative hensyn taler imot dette.

I tillegg til dei generelle føringane ovanfor er det gjeve meir spesifikke vedtekter om NRKs arkiv og tilgjengeleggjerings av radio- og TV-innhald på Internett. Ifølgje NRK-plakaten pkt. 6 b skal NRK

Gjøre flest mulig av sine radio- og fjernsynsprogrammer tilgjengelig på Internett, både ved samtidig distribusjon og som arkivtjeneste for nedlasting og/eller individuell avspilling. NRK skal herunder minimum gjøre tilgjengelig hele sin egenproduserte sendeflate fra de siste sju dager som arkivtjeneste, forutsatt at dette ikke innebærer uforholdsmessig høye kostnader. NRK skal tilstrebe at også mest mulig av den øvrige sendeflaten fra siste sju dager gjøres tilgjengelig som arkivtjeneste.

7.2.2 TV-distribusjon

Ifølgje NRK-plakaten pkt. 2 skal NRKs tre hovedkanalar for høvesvis radio og TV vere tilgjengelege for heile befolkninga. Vidare skal dei vere gratis tilgjengelege for alle lisensbetalarar på minst ei plattform.

NRKs tre TV-kanalar¹ når ut til heile befolkninga via det digitale bakkenettet² og satellitt. Det digitale bakkenettet har 430 sendarar og dekkjer

¹ NRK 1, NRK 2 og NRK3/NRK Super (NRK3 og NRK Super sender på same kanal)

² Norges televisjon AS (NTV) har konsesjon for utbygging og drift av det digitale bakkenettet for TV og frekvensløyve for frekvensspektrumet 470–790 MHz. NTV leverer distribusjonskapasitet til kundane sine NRK og RiksTV. NTVs konsesjon fastset at NTV skal distribuere NRKs TV-kanalar og utvalde radiokanalar. Konsesjonen fastset vidare at NTVs nett skal dekkje minst 95 pst. av alle husstandar.

ca. 98 pst. av alle husstandar, om lag 90 pst. av alle fritidsbustader og det meste av kysten. Utanfor dekningsområdet for det digitale bakkenettet kan NRK normalt mottakast via satellitt eller via andre TV-mottak (for eksempel kabel-TV eller IPTV³). Husstandar som ikkje har dekning frå digitalt bakkenett, eller kan ta inn TV via parabol, kabel-TV eller har tilgang til andre former for TV-mottak, får dekning frå satellittskyggenettet i bakkenettet. Om lag 6000 husstandar på landsbasis ligg i satellittskyggeområde. NRKs fjernsynstilbod er tilgjengeleg ukryptert⁴ i det digitale bakkenettet. NRK har vidare gjort avtaler om at NRK skal liggje gratis tilgjengeleg over satellitt for alle⁵ husstandar i område som ikkje er dekte av bakkenettet.

NRKs tre hovudkanalar for TV er fullt tilgjengelege via NRKs nettspejar i sanntid. NRKs nettspejar inneheld i tillegg eit breitt tilbod av TV-program som audiovisuell bestillingsteneste. I tillegg tilbyr NRK ein nettspejar tilpassa born og unge i alderen 2 til 12 år (NRK Super). NRKs to nettspejarar er tilgjengelege via ei mengd plattformar, grovt oppsummert i:

- Mobiltelefonar, via eigen applikasjon eller via nettlesar
- Nettbrett, via eigen applikasjon eller nettlesar
- Stasjonære datamaskiner, via nettlesar
- Smart TV – via egne applikasjonar

Innhaldstilbodet i NRKs nettspejarar er likt same kva plattform som blir nytta, men brukaropplevinga vil vere tilpassa plattformas eigenart (skjermstorleik, navigasjonsform osv.) Kor lenge NRKs TV-innhald er tilgjengeleg på bestilling i nettspejaren, er avhengig av om programma er innkjøpte eller eigenproduserte. Eigenproduserte program vil ifølgje NRK normalt vere tilgjengelege utan tidsavgrensing, medan innkjøpte program vanlegvis er tilgjengelege frå 7 til 30 dagar etter dei har vore kringkasta, avhengig av kva rettar NRK har fått.

³ TV-sendingar som blir overførte i breibandsnett med IP-teknikk. Infrastrukturen som blir nytta, er logisk separert frå vanleg Internett. Dermed krevst teknisk tilpassa utstyr i distribusjonsnettet og heime hjå TV-sjåarane. Blir også kalla breibands-TV.

⁴ Digitale fjernsynssignal er normalt krypterte for å sikre at berre kundar som har betalt kan motta signalet, dvs at lyd, bilete og andre data er stokka om ved utsending, og at mottakaren må ha eit smartkort som inneheld verktøy for å dekode (dekryptere) signalet i mottakarenden. Når eit signal blir sendt ukryptert, blir det sendt ut i ei form som ikkje krev dekoding.

⁵ Dekningskravet gjeld vel å merke alle husstandar som var folkeregistrerte på tidspunktet for tildeling av NTV-konseksjonen. Dersom ein byggjer hus utanfor dekningsområdet, har NTV inga dekningsplikt.

7.2.3 Radiodistribusjon

NRKs tre hovudkanalar når heile landet både via FM-nettet og DAB-nettet. NRKs del av DAB-nettet (Regionblokk) er ferdig utbygd og sikrar at alle radiokanalar i NRK når heile landet med dekning tilsvarende P1 i FM-nettet⁶. I digitalradiomeldinga, Meld. St. 8 (2010–2011), vart det festsett kriterium for å digitalisere det riksdekkjande radionettet i 2017 eller 2019. Eit breitt stortingsfleirtal slutta seg i 2011 til kriteria og til opplegget for digitalisering av radiosektoren. Regjeringa har vedteke at kriteria for å digitalisere det riksdekkjande radionettet frå 2017 er oppfylte. Dette inneber at FM-sendingane frå dei riksdekkjande radioaktørane Radio Norge, P4 og NRK kan sløkkjast etter ein regionvis plan i 2017.

7.2.4 Status i andre land

7.2.4.1 Sverige

I Sverige spesifiserer sendeløyvet til allmennkringkastarane kva for distribusjonsformer dei tre allmennkringkastarane kan nytte:

- Ifølgje SRs sendeløyve kan SR formidle sendingane sine ved hjelp av analoge og digitale signal. Det blir for tida arbeidd med overgang til digitalradio i Sverige. Ei særskilt utgreiing om digitalradio vart lagd fram 30. november 2014. Utgreiinga tilrår FM-sløkking i 2022 og satsing på DAB+ som framtidig hovudplattform for radio.
- SVT skal i samsvar med sendeløyvet bruke digitalt bakkenett i formidlinga av sendingane sine. Sendingane kan også distribuerast på andre måtar, slik at det blir mogleg å ta imot dei i heile Sverige.
- URs løyve definerer at UR kan sende både analog radio, digital TV, og at programma kan distribuerast også på andre måtar slik at det blir mogleg å ta imot dei i heile Sverige.

Det går samstundes klårt fram av dei tre allmennkringkastaranes «anslagsvillkor»⁷ at kringkastarane skal ta del i den teknologiske utviklinga av produksjons- og distribusjonsteknikken for radio og TV. Samtidig er det presisert at det er naudsynt å gjere kjerneverksemda tilgjengeleg på ulike plattformer for å nå alle sjåarane og lydarane. Tek-

⁶ 99,5 prosent.

⁷ Eit brev den svenske regjeringa sender til dei tre allmennkringkastarane etter at Riksdagen har vedteke statsbudsjettet og som legg generelle føresetnader for drifta.

nikk som ikkje er utprøvd eller teknikk som ikkje alle sjåarar har tilgang til, bør SR, SVT og UR ifølgje «anslagsvillkoren» vere varsame med.

7.2.4.2 Danmark

Av DRs allmennkringkastingskontrakt går det fram at DR skal tilby allmennkringkastingsinnhald på eit teknologinøytralt grunnlag og støtte bruk av Internett. DR skal stille allmennkringkastingstilbodet sitt til rådvelde via Internett med tanke på mottak via ulike typar mottaksutstyr, for eksempel pc, flatskjermar, ulike portable og integrerte apparat. Kontrakten definerer vidare at DRs TV-kanalar skal distribuerast «free to air» via kanalane i det digitale bakkenettet. DRs kanalar kan i tillegg distribuerast via andre distribusjonsplattformer (satellitt, kabel, Internett m.m.) for å gjere dei så tilgjengelege som mogleg for den danske befolkninga. DR har tre landsdekkjande FM-kanalar, av dei blir to distribuerte på DAB. DR er vidare forplikta til å tilby ein radiokanal på AM.

7.2.4.3 Finland

I samsvar med Lov om Yleisradio Oy skal YLE distribuere radio og TV-tilbodet i offentlege kommunikasjonsnett, både nasjonalt og regionalt. Radio og TV er såleis dei primære plattformene i allmennkringkastingsoppdraget, men det blir opna for å bruke andre distribusjonsmåtar, m.a. Internett, for vidast mogleg formidling av allmennkringkastingstilbodet og tilknytte innhaldstenester.

7.2.4.4 Storbritannia

Ifølgje BBCs charter frå 2007 skal allmennkringkastingsinnhaldet sendast på TV, radio og nett, og dessutan gjennom andre tenester som aukar tilgjengelegeita av innhaldet. Det er uttrykt i BBCs formålsreglar at selskapet skal ha ei leiande rolle i overgangen til digital-TV, og syte for nye kommunikasjontechnologiar og tenester til befolkninga. Avtala mellom kulturministeren og BBC spesifiserer nærare kva tenester BBC skal distribuere, m.a. ni nasjonale TV-kanalar, ni nasjonale radiokanalar, seks regionale radiokanalar og eit omfattande nett-tilbod med innhald som oppfyller heile rekkjevidda av BBCs formål i tillegg til ein interaktiv skuleportal.

7.2.5 Høyringa

NRKs distribusjon av TV- og radioinnhald via Internett vart ikkje teken opp som eige tema i høyringa av NRK-plakaten. Departementet bad likevel om innspel om kva slags implikasjonar den pågåande medieutviklinga kan tenkjast å ha for NRKs mandat, m.a. at folk i mindre grad er bundne av kanalanes sendeskjema og i større grad hentar enkeltprogram i NRKs nettpelar.

7.2.6 Høyringsinstansanes syn

Det synest vere ei allmenn oppfatning blant høyringsinstansane at NRK kan ta i bruk både tradisjonelle og nye distribusjonsteknikkar for å nå breiast mogleg ut med radio og fjernsynsinhaldet. Dette synet blir halde fram av bl.a. *Mediebedriftenes Landsforening*, *Schibsted*, *TV 2* og *Amedia*.

NRK meiner at allmenn tilgjengelegheit bør vere eit grunnleggjande prinsipp for definisjonen av NRK-oppdraget. NRK viser i samband med dette til at NRK i praksis har vore ein garantist for at store teknologiskifte har dekt heile Noregs befolkning, ikkje berre folk i område der det er lønsamt å byggje ut digitale nett. Eksempla på dette er først digitaliseringa av bakknettet for TV og no digitaliseringa av radio. NRK peikar også på at

allmenn tilgjengelighet er også en forutsetning for utførelsen av NRKs viktige beredskapsrolle. NRKs plikt til å dekke behovet for en nasjonal infrastruktur og til å være informasjonsformidler ved store nasjonale eller regionale kriser og ulykker, er av de fundamentale forpliktelser selskapet er pålagt.

Kabel Norge (inkluderer bl.a. Canal Digital og Get), *Viasat* og *Altibox* meiner at det er uheldig at NRKs audiovisuelle bestillingstilbod einast er tilgjengeleg via NRKs nettpelar. Desse aktørane meiner at NRK også må gjere tilbodet tilgjengeleg via TV-distributørane plattformer. Kabel Norge meiner at NRK må gjevast føringar som presiserer at NRK skal gjere innhaldet sitt tilgjengeleg på alle relevante medieplattformer, mellom dei også TV-distributørane. *Viasat* meiner at NRK har ei for restriktiv haldning til å gje tredjepartar tilgang til NRKs ikkje-lineære innhald. *Viasat* viser blant anna til at NRK stiller krav om samarbeid for å fase inn ein open standard på dei norske TV-mottakarane.

7.2.7 Departementets vurdering

7.2.7.1 Dekning av NRKs radio- og fjernsyns-kanalar

I dag blir det stilt krav om at NRKs tre hovudkanalar for høvesvis radio og TV skal vere tilgjengelege for heile befolkninga. NRK skal dessutan søkje breiast mogleg distribusjon av det andre programtilbodet sitt. Når det gjeld NRKs lineære kringkastingstilbod for radio og TV, har heile befolkninga tilgang til NRKs tre TV-kanalar via det digitale bakkenettet eller satellitt. Når det gjeld NRKs radiotilbod, sikrar DAB-nettet at alle NRKs radiokanalar når ut til heile befolkninga.⁸ At NRK no når ut til heile befolkninga med radio- og TV-kanalane tilseier etter departementets syn at NRKs dekningsplikter ikkje lenger bør vere avgrensa til NRKs tre hovudkanalar for radio og TV. Departementet føreslår difor at NRK formelt blir pålagt å gjere alle radio- og TV-kanalar tilgjengelege for heile befolkninga. Ei slik endring av ordlyden i vedtektene vil ikkje innebere ei realitet-sendring for NRK, ettersom desse kanalane alt er tilgjengelege i dei landsdekkjande bakkenetta for radio og TV. Departementet presiserer at endringa ikkje er meint å hindre at NRK kan tilby mellombelse eller internettbaserte radio- eller fjernsynskanalar som ikkje dekkjer heile befolkninga.

Boks 7.1 Departementets konklusjon om dekning av NRKs radio- og TV-kanalar

- NRKs faste radio- og TV-kanalar skal vere tilgjengelege for heile befolkninga.

7.2.7.2 Betaling for NRKs allmennkringkastingstilbod

NRK er finansiert av kringkastingsavgifta. I samsvaret med NRK-plakaten pkt. 2 b skal det «*som utgangspunkt ikkje kreves betaling for NRKs allmennkringkastingstilbud. NRKs tre hovedkanaler*

⁸ I dag blir dei aller fleste kanalar sende i det opphavlege DAB-formatet. Det gjer at kanalane krev meir plass i sendarnetta, som igjen krev at kringkastarar gjer spesielle tilpassingar for å få plass til alle kanalar. NRK må i ein overgangperiode låne kapasitet i den kommersielle delen av nettet for å få plass til alle kanalane sine. Kanalane som mellombels ligg i det kommersielle nettet vil ha ei rekkjevidde på 90 pst. av befolkninga. I tida etter FM-sløkkinga vil kanalane likevel ha dekning på linje med andre NRK-kanalar.

for hhv. radio og fjernsyn skal være gratis tilgjengelig for alle lisensbetalerne på minst én distribusjonsplattform.» NRKs fjernsynstilbod er som nemnt ovanfor tilgjengeleg ukryptert i det digitale bakkenettet. NRK har vidare gjort avtaler om at kanalane skal vere gratis tilgjengelege via satellitt for alle i område som ikkje er dekte av bakkenettet.

Når det gjeld NRK-plakatens føring om at tilbodet *i hovudsak* skal vere gratis, la departementet i St. meld. nr. 6 (2006–2007) til grunn at dette gjeld «*individualiserte streaming- og nedlastningstjenester på Internett*», og viste til at det i einsskilde tilfelle vil vere bruksavhengige kostnader med slike tenester, for eksempel knytte til klarering av bruksrettar. NRK har så langt ikkje teke i bruk høvet til å ta betalt for strøymetenester. Det vil ikkje harmonere med prinsippet om at NRK skal vere allment tilgjengeleg dersom NRK skal kunne ta betalt for strøymetenester som ligg innanfor allmennkringkastingsoppdraget på Internett. Departementet meiner difor at NRK ikkje skal ta betalt for allmennkringkastingstilbodet utover kringkastingsavgifta. Sidan NRK hittil ikkje har nytta seg av høvet til å ta betalt for strøymetenester, vil dette einast vere ei kodifisering av gjeldande praksis.

Mange TV-sjåarar ser NRKs TV-kanalar via kabel-TV, satellitt eller andre distribusjonsnett der NRK ikkje er formidla ukryptert. Dei fleste dette gjeld har i praksis høve til å velje å sjå NRK ukryptert via det digitale bakkenettet. For folk i busamanslutningar vil likevel situasjonen kunne vere ein annan. I busamanslutningar vil kvar einssild ofte vere forplikta til å betale for grunnpakka til den TV-distributøren burettslaget har valt. Denne utgifta kjem i tillegg til kringkastingsavgifta. I slike situasjonar er forbrukaren i praksis tvinga til å betale to gonger for å sjå NRKs TV-tilbod. Departementet ser at dette kan opplevast som urimeleg. Mange busamanslutningar eig likevel eigne nett og vel sjølve kva TV-leverandørar dei vil ha gjennom demokratiske prosessar. Vidare er NRK fritt tilgjengeleg over Internett. Departementet legg til grunn at nettdekninga etter kvart er såpass god at dei fleste som bur i busamanslutningar kan dra nytte av NRKs nett-tilbod på ein tilfredsstillande måte. Departementet meiner likevel at det er eit viktig prinsipp at tilgang til NRKs TV-tilbod ikkje skal koste noko ekstra ut over kringkastingsavgifta, same kva slags teknisk plattform dei nyttar. Departementet vil difor vurdere om det bør setjast i verk tiltak som sikrar at NRK ikkje kostar noko ekstra ut over kringkastingsavgifta på alle TV-distribusjonsplattformer.

**Boks 7.2 Departementets
konklusjon om betaling for NRKs
allmennkringkastingsinnhald**

- Det skal ikkje takast ekstra betaling for NRKs allmennkringkastingstilbod ut over kringkastingsavgifta.
- Departementet vil vurdere om det skal setjast i verk tiltak som sikrar at NRK ikkje kostar noko ekstra ut over kringkastingsavgifta på alle TV-distribusjonsplattformer.

7.2.7.3 Eventuell omdisponering av 700 MHz-bandet i det digitale bakkenettet for fjernsyn

Bakkenettet er den einaste TV-distribusjonsplattforma som i dag oppfyller kravet om at NRK skal vere tilgjengeleg vederlagsfritt til alle husstandar, og blir dermed rekna som NRKs primære distribusjonsplattform for fjernsyn. Det går for tida ein internasjonal debatt om korleis delar av frekvensressursane som i dag blir nytta til digital-TV i bakkenettet, kan omdisponerast til mobil telekom.⁹

Ein stor del av frekvensspekteret under 1 GHz (området 470–790 MHz) blir nytta til distribusjon av digital-TV i bakkenettet (DTT). Frekvensar under 1 GHz er attraktive også til annan bruk enn fjernsyn, fordi ein kan få god dekning til låg kostnad ved å byggje ut eit mindre tal sendarar som strålar ut med høg effekt. Det er brei semje om at mobil datatrafikk vil auke monaleg i åra som kjem. Det vil føre til auka etterspurnad etter frekvenskapasitet til slik bruk. Globalt går det no føre seg fleire prosessar med sikte på å frigjere frekvensar til mobilt breiband.¹⁰ I Finland og Sverige har styremaktene alt vedteke at 700 MHz-bandet skal nyttast til breiband. I Noreg går 700 MHz-bandet i sin heilskap inn i Norges televisjons (NTV) frekvensløyve for DTT som gjeld ut 2021. Det er mest truleg at 700 MHz-bandet blir omdisponert

til mobilt breiband frå 2021 når NTVs løyve går ut. Sidan 700 MHz-bandet utgjer om lag 30 pst. av frekvensbandet som er tildelt DTT, vil ei eventuell bruksendring få vidtrekkande konsekvensar for bakkenettet for fjernsyn.

Ein reduksjon av bandbreidda med ein tredjedel vil kunne gjere det vanskeleg å føre vidare eit attraktivt betalingsfjernsynstilbod på bakkenettet.¹¹ For at bakkenettet skal kunne vidareførast som i dag, er det naudsynt med oppgraderingar av nettet. Truleg er det mest aktuelt å ta i bruk ny teknologi (DVB-T2) og ny komprimeringsstandard (HEVC/H.265) i den delen av frekvensbandet som i dag blir nytta til fjernsyn.

Alternativt kan bakkenettet for fjernsyn tilførest fleire frekvensar frå VHF-nettet.¹² Dette vil kunne kompensere for at bakkenettet gjev frekvensar til mobilt breiband. Det vil likevel også innebære store investeringar i nettet og kostnader for den einaskilde kunden, som må byte mottakar og truleg antenne dersom VHF-nettet blir teke i bruk.

Nkom (tidlegare Post- og teletilsynet) har med medverknad frå Norkring, NRK, NTV og RiksTV analysert konsekvensane for bakkenettet etter 2021 dersom 700 MHz-bandet blir omdisponert til mobilt breiband. Nexia har på oppdrag frå Nkom utarbeidd ein økonomisk analyse av kostnader bundne til ei slik omdisponering. Nkom reknar med at det vil ta om lag 4,5 år å omdisponere 700 MHz-bandet. Konesjonæren i bakkenettet må difor ha ei avklaring seinast før utgangen av 2016 for å kunne gjennomføre naudsynte endringar innan 2021.

Det er uvisst om RiksTV (eller andre betal-TV-aktørar) vil finne det rekningsssvarande å tilby betalingsfjernsyn i bakkenettet innanfor desse rammene. Dersom betalings-TV-tilbodet i bakkenettet fell bort, vil det innebære at NRK blir åleine i bakkenettet. Dersom NRK blir einaste leigetakar i eit (reduert) bakkenett for fjernsyn, er det sannsynleg at NRK vil måtte bere ein større del av kostnadene for drift av nettet. Dersom det ikkje er mogleg for bakkenettet å eksistere som konkurransedyktig plattform, minkar konkurransen i TV-

⁹ Elektroniske kommunikasjonstenester som fjernsyn, radio, telefoni, breiband m.m. nyttar elektromagnetiske frekvensar i kommunikasjonen. Frekvensar er ein avgrensa ressurs. For å utnytte frekvensspekteret effektivt og unngå at tilgrensande bruk forstyrrar kvarandre, freistar styremaktene globalt å bli samde om kvar i frekvensspekteret ulike radiotenester skal plasserast.

¹⁰ Ved den internasjonale radiokonferansen WRC-12 i 2012 vart digitalt fjernsyn i bakkenett og mobilt breiband sidestilte bruksområde i 700 MHz-bandet (694-790 MHz). Den sidestilte bruken skal etter planen trå i kraft etter neste radiokonferanse WRC-15 i 2015.

¹¹ Dersom 700 MHz-bandet blir frigjort frå bakkenettet og alt elles blir uendra, vil ingen TV-kanalar lenger vere landsdekkjande. Gjennom omrokering av frekvensar mellom ulike MUX vil ein få berre 2 landsdekkjande signalpakker (dagens nett inneheld 5 signalpakker). For fleire enn 2 landsdekkjande MUX krevst replanlegging av frekvensbruken, forhandlingar om frekvensbruk med naboland og eit omfattande og kostbart gjennomføringsslup som til saman truleg vil ta rundt 5 år.

¹² Den såkalla DVB T-blokka i frekvensbandet 174–240 MHz).

marknaden. Det vil i praksis innebære at det på fleire stader vil bli svekt konkurranse om å tilby betalingsfjernsyn. I satellittskyggeområde vil tilbodet vere berre NRK-kanalar.

**Boks 7.3 Departementets
konklusjon om
frekvenssituasjonen i det digitale
bakkenettet for fjernsyn**

- Departementet vil samarbeide med frekvensstyremaktene med sikte på å finne løysingar som kan sikre at bakkenettet for fjernsyn også etter utgangen av noverande konsesjonsperiode i 2021 kan tilby eit breitt og attraktivt TV-tilbod, sjølv for det tilfelle at heile eller delar av 700 MHz-bandet skulle bli avsett til andre formål enn kringkasting.

7.2.7.4 Distribusjon av NRKs radio- og TV-innhald på tredjeparts plattformer

Ein sentral del av NRKs samfunnsoppdrag er å vere allment tilgjengeleg. I dette ligg bl.a. at NRK skal nå breiast mogleg ut med sitt samla programtilbod for radio og TV. Etter departementets syn bør denne delen av oppdraget vere teknologinøytralt. For ei moderne mediebedrift som NRK er det naudsynt å kunne tilpasse tilgjengeleggjinga av innhaldet til teknologien og distribusjonsmetodane folk til kvar tid brukar eller har tilgang til.

Internettidistribusjon av NRKs radio- og TV-innhald skjer hovudsakleg på NRKs nettspelarar. Fleire TV-distributørar meiner at NRK er for restriktiv når det gjeld tilgjengeleggjing av NRKs nettspelar og NRKs program på TV-distributørane sine (proprietære) plattformer. Viasat meiner bl.a. det er uheldig at NRK føreset samarbeid om den opne standarden HBB-TV¹³ for at distributørane skal kunne ta i bruk NRKs nettspelar på sine plattformer (mottakarar).

NRK skal nå breiast mogleg ut med sitt tilbod. Dette inneber at NRK må være tilstede på dei plattformene publikum nyttar. Departementet legg derfor til grunn at NRK både tar omsyn til publikums etterspørsel, tilgang til og bruk av

ulike distribusjonsplattformer, og publikums tilgang til relevant utstyr i sine vurderingar av korleis og kvar innhaldet skal distribuerast. Ut over dette meiner departementet at det ikkje er grunnlag for å leggje konkrete føringar for korleis NRKs nettspelarar og anna innhald skal distribuerast og gjerast tilgjengeleg på tredjeparts plattformer.

Det bør vere opp til NRK sjølv å avtale dette med TV-distributørar og andre aktørar i marknaden. Det same gjeld bruk av tekniske standardar som for eksempel HBB-TV. Departementet viser elles til at NRK i vedtektene sine er forplikta til å ta i bruk opne standardar så langt som råd, så sant ikkje økonomiske eller kvalitative omsyn talar imot det.

**Boks 7.4 Departementets
konklusjon om tilgjengeleggjing
av NRKs radio og TV-innhald på
tredjeparts plattformer**

- Det leggjast ikkje konkrete føringar for korleis NRKs innhald skal distribuerast og gjerast tilgjengeleg på tredjeparts plattformer.

7.3 NRKs arkiv

7.3.1 Status for digitalisering og tilgjengeleggjing av NRKs arkivmateriale

Store delar av NRKs arkiv er no digitalisert. Per april 2015 er 100 pst. av NRKs historiske radiosendingar og rundt 75 pst. av NRKs historiske TV-sendingar digitaliserte.

NRK har starta ei satsing for å gjere store delar av arkivet allment tilgjengeleg. Arkivpubliseringa er gjord mogleg gjennom ei avtale med rettighetsorganisasjonen Norwaco som tredde i kraft 1. januar 2015. Hittil er ca. 5000 program frå arkivet publiserte. NRK har ambisjonar om å publisere 10 000 program til i 2015. NRK opplyser at program av nasjonal tyding eller som venteleg har høg kulturell verdi har vorte prioriterte først. Programma blir tilgjengelege i NRKs nettspelar, der folk kan søkje seg fram til titlar og seriar.

7.3.2 Vidarebruk av klipp frå NRK-arkiva

I det følgjande vurderer departementet i kva grad det bør opnast for vidarebruk av klipp frå NRK-arkiva. Per i dag er det ikkje gjeve bestemte føringar for vidarebruk av klipp frå NRK-arkiva korkje i

¹³ Hybrid Broadcast Broadband TV (HBB-TV) er ein industristandard for hybrid digital-TV for å harmonisere kringkasting, IPTV og breibandstenester levert til sluttbrukar gjennom brukarutstyr tilkoppa internett, som smart-TV eller mottakarboksar.

NRK-plakaten eller i NRK-vedtektene. I følge offentligforskrifta § 1 bokstav j) gjeld ikkje offentliglova for dokument hos NRK AS som er knytte til redaksjons- og programverksemda i selskapet.

7.3.2.1 Høyringsinstansanes syn

I høyringa av NRK plakaten kommenterte fleire instansar at arkivinnhaldet til NRK i den grad det er råd bør gjerast gratis tilgjengeleg for kommersiell vidarebruk. TV 2 viser til at kostnadene for bruk av NRKs arkivmateriale er høge og at prosedyrane for utlevering er omstendelege og tungvinte. TV 2 meiner at NRKs arkiv er fellesskapets eigedom, og at tilgjengeleggjering av det bør skje i tråd med Difis prinsipp for vidarebruk av offentlege data, dvs. gratis eller til lågast mogleg kostnad. TV 2 og *SBS Discovery* meiner at NRKs kostnader til kommersiell vidarebruk av arkivet bør dekkjast av NRKs allmennkringkastingsinntekter. TV 2 føreslår vidare at åndsverklova § 32 blir utvida, slik at avtalelisens for klarering av tredjeparts rettar til NRKs arkivmateriale også er tilgjengeleg for andre aktørar enn NRK. TV 2 meiner at dette vil gjere det enklare for kommersielle aktørar å få klarert materiale som inneheld tredjeparts rettar.

7.3.2.2 NRKs praksis

NRK opplyser til departementet at selskapets arkivmateriale er opphavsrettsverna, og at NRK i utgangspunktet ikkje har rettar til å tilby materialet for kommersiell vidarebruk. NRK klarerer likevel rettar så langt det er mogleg mot vederlag. Vederlag for lisensiering (løyve til vidarebruk) blir ifølge NRK fastsett på allment kommersielt grunnlag, slik at marknaden for andre innhaldsleverandørar, for eksempel nyheitsbyrå, ikkje blir forstyrra. Når det gjeld totalkostnadene med utlevering og lisensiering av arkivinnhald til kommersiell vidarebruk, viser NRK likevel til at dette i praksis skjer i samsvar med eit sjølvkostprinsipp. Ifølge NRK er det eit nullsumspel når ein tek med kostnader selskapet har med leveransar og lisensieringar.

7.3.2.3 Departementets vurdering

NRK-arkivet er finansiert med offentlege midlar. Departementet meiner difor det skal vere høve til vidarebruk av klipp frå NRK-arkiv så langt dette er praktisk, juridisk og presseetisk mogleg. Vidarebruk av NRKs rikhaldige arkiv kan bidra til verdi-

skapning på fleire plan, for eksempel gjennom bruk i dokumentarfilm, nyheits- og aktualitetsmedia og tv-seriar. Sidan NRK-arkiva er finansierte med offentlege midlar, meiner departementet at NRK berre skal kunne ta betalt for dei kostnadene selskapet har med å hente ut og klargjere klipp for vidarebruk etter eit sjølvkostprinsipp. Den praktiske konsekvensen av dette for NRK vil vere avgrensa. Departementet legg til grunn at NRK bør gjere mest mogleg av arkivet tilgjengeleg for sjølvbetening.

Departementet understrekar at vidarebruk av klipp frå NRK skal skje i samsvar med opphavsrettar og presseetiske omsyn.

Vidarebruk av klipp frå NRK-arkiva føreset bl.a. at NRK har opphavsrett til det aktuelle arkivmaterialet som tillet dette. NRK har gjort avtale med Norwaco om tilgjengeliggjering av arkivprogram med eksterne rettighetshavarar. Avtala gjev ikkje NRK rett til å overdra utnyttingsretten til tredjepart. Dette tyder at retten til vidarebruk av klipp frå NRK-arkiv må avgrensast mot produksjonar og innhald med eksterne rettighetshavarar. Det kan også vere knytt avgrensingar i tilgangen til vidarebruk av NRKs eigne produksjonar utan eksterne rettighetshavarar. NRKs rett til bruk av innhald ut over å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget er regulert i tariffavtala mellom NRK og dei tilsette i selskapet.¹⁴ Dei tilsette rettighetshavarane har akseptert at NRK sjølv eller ved overdraging til andre kan bruke programinnhaldet også i kommersiell samanheng, men under visse vilkår. Vilkåra inneber bl.a. forbod mot bruk i kommersiell marknadsføringssamanheng, krav om varetaking av ideelle rettar og vedtekter om fordeling av vederlag i særskilte tilfelle. Vidarebruk av klipp frå NRK-arkiva må såleis skje i samsvar med dei rettar og vilkår som er knytte til det aktuelle innhaldet.

¹⁴ Fram til 1990-talet var verksemda til NRK stort sett avgrensa til radio- og TV-kringkasting. Til nær sagt alle radio- og TV-produksjonar knyter det seg opphavsrettar. Programma er ofte såkalla «fellesverk» i opphavsrettsleg forstand, der bl.a. programleiarar, journalistar, fotografar og redigerarar har gjeve tilskot til produksjonen. I kraft av tilsetjingsforholdet fekk NRK rett til å kringkaste radio- og TV-program som tilsette medarbeidarar hadde skapt. Dette var formålet med verksemda. Anna utnytting kravde særskilt avtale. I 1997 stifta NRK – med tilslutnad frå generalforsamlinga – dotterselskapet NRK Aktivum AS for kommersiell vidarebruk av programproduksjonen til NRK. Utover 90-talet etablerte NRK også det første internett-tilbodet sitt. Desse omstenda førte til at NRK og fagforeiningene i 1998 forhandla fram eit eige kapittel om opphavsrett i tariffavtala. Avtala galdt også for innhald skapt før 1998. Tilsvarende tariffavtaler vart gjorde i dei fleste andre mediehusa.

Når det gjeld presseetiske omsyn har NRK bl.a. gjeve uttrykk for at det er medias eiga presseetiske plikt å gjere greie for premissane for intervjuet eller deltakinga overfor alle medverkande. Når einkvan er med i NRK-program, er det ein føresetnad – anten den er eksplisitt uttrykt eller ikkje – om at produksjonen skal publiserast av NRK. Presseetikken inneheld også eit prinsipp om at media skal vere varsame med å publisere opptak i annan samanheng enn den opphavlege. Dersom NRK skulle misse høvet til å kontrollere korleis opptaka blir utnytta vidare, vil det vere risiko for auka skepsis til deltaking blant intervjuobjekt og andre medverkande, og for svekt tillit til NRK. Selskapet må difor kunne krevje opplyst og stille vilkår om i kva samanheng eit klipp eller eit utdrag skal brukast av andre aktørar, og følgje opp eventuell misbruk, slik at presseetiske omsyn blir varetekne.

Departementet vil vurdere om det skal fastsetjast meir konkrete føringar i NRK-vedtektene for vidarebruk av klipp og utdrag frå NRKs arkivmateriale.

**Boks 7.5 Departementets
konklusjon om vidarebruk av NRKs
arkivmateriale**

- NRKs arkivmateriale skal gjerast tilgjengeleg for vidarebruk så langt det er praktisk og juridisk mogleg, og presseetisk forsvarleg.
- Dersom NRK tek betalt for utlevering av arkivmateriale, skal dette skje til sjølvkost.

8 Universell utforming

8.1 Innleiing

Dette kapittelet inneheld vurdering av prinsippet om allmenn tilgjengelegheit i relasjon til personar med nedsett funksjonsevne. Ettersom NRK er finansiert av allmenta og utgjer ein felles arena, er det viktig at NRKs innhald også er tilgjengeleg for personar med nedsett funksjonsevne. Departementet meiner difor at prinsippet om universell utforming av NRKs tilbod er grunnleggjande for ein lisensfinansiert allmennkringkastar, og at omsynet til personar med nedsett funksjonsevne må vektleggjast ved utforminga av NRKs tilbod.

8.2 Gjeldande regulering

NRK-plakaten punkt 2 bokstav a stiller følgjande krav om distribusjon og tilgjengelegheit av NRKs innhald:

NRKs tre hovedkanaler for hhv. radio og fjernsyn skal være tilgjengelige for hele befolkningen. NRK skal søke en bredest mulig distribusjon av sitt øvrige programtilbud.

Plakatens bokstav c stiller følgjande krav om tilgjengelegheit for personar med nedsett funksjonsevne:

Ved utformingen av NRKs tilbud må det tas hensyn til funksjonshemmede, bl.a. skal NRK ta sikte på at alle fjernsynsprogrammer blir tekstet.

Meir konkrete tekstekrav for NRK står i kringkastingslova § 2-19. Denne føresegna tredde i kraft 1. januar 2013 som følgje av at direktivet om audiovisuelle medietenester (AMT-direktivet) artikkel 7 stiller krav om at EØS-landa oppmodar tenestetilbydarane om å gjere tenestene sine tilgjengelege for syns- og høyrslahemma.¹ Første ledd stiller krav til NRKs riksdekkjande TV-kanalar og krev at følgjande program er tekstet:

- alle ferdigproduserte fjernsynsprogrammer, og
- direktesendte fjernsynsprogrammer mellom klokken 18:00 og 23:00 dersom det er teknisk og praktisk mulig.

Regelen inneheld i andre ledd særskilte krav for riksdekkjande kommersielle kanalar med meir enn fem pst. av sjåartala.

NRK er i utgangspunktet omfatta av lov av 21. juni 2013 nr. 61 om forbod mot diskriminering på grunn av nedsett funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelegheitslova). Føremålet med lova er å fremje likestilling ubunde av funksjonsevne og bidra til nedbygging av samfunnsskapte funksjonshemmande barrierar og hindre nye barrierar. Lovas § 5 slår fast hovudregelen om at diskriminering på grunn av nedsett funksjonsevne er forbode, og § 13 slår fast plikt til universell utforming som inneber at «*offentlige virksomheter skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming*». Plikta omfattar også informasjons- og kommunikasjonsløyseringar (IKT). Nærare krav til universell utforming av IKT-løyseringar går fram av forskrift av 21. juni 2013 nr. 732 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonteknologiske (IKT)-løyseringar. Av fjerde ledd i føresegnene går det fram at den lovfesta plikta til universell utforming ikkje gjeld dersom verksemda etterlever nærare vedtekter om universell utforming i lov eller forskrift. Lova byggjer difor på eit sektorprinsipp som inneber at det er sektorstyremaktene som skal utforme forskrifter og eventuelt setje nivå for standardane². Dette tyder i praksis at krava som går fram av kringkastingsregelverket har forrang framfor krava i diskriminerings- og tilgjengelegheitslova.

8.3 NRKs tilbod i dag

NRK opplyser at praktisk tala alle program blir tekstet med unntak for direktesende distriktssendingar, pressekonferansar og nyheitssendingar

¹ Jf. Prop. 9 L (2012–2013) s. 44

² Jf. Prop. 88 L (2012–2013) s. 177 jf. Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) side 271.

Tabell 8.1 Mengd timar teksta på NRKs TV-kanalar

	Framandspråk	Norsk	Sum	Gj.snitt timar/dag
2010	5926	6023	11 948	33
2011	5726	7079	10 806	35
2012	7369	8267	15 655	43
2013	8683	9175	17 858	49
2014	9272	10 110	19 382	53

Kjelde: NRK Statistikk

som ikkje er planlagde, og dessutan somme sportshendingar i helgene. Direktesende distriktssendingar blir ikkje teksta fordi det ikkje er kapasitet i det digitale bakkenettet for TV til å leggje inn skjult tekst utan å redusere biletkvaliteten i stor grad. NRK arbeider for å leggje til rette for å tekste distriktssendingane når dette blir teknisk og praktisk mogleg.

Det er oppretta ein eigen teiknspråk-kanal som sender tolka versjonar av programma som går på NRK1, i tillegg til at det blir sendt særskilte program på teiknspråk i NRK1 og NRK Super. Kanalen heiter NRK Tegnspråk og har sendingar alle vekedagar frå kl. 18:00 og utover, men sendeplanen er avhengig av NRKs ordinære sendeskjema. Elles blir det tolka også ved større nasjonale hendingar. I 2014 sende NRK Tegnspråk i gjennomsnitt 23 timar i veka. Tegnspråknytt blir sendt alle kvardagar på NRK1.

NRK har byrja ei satsing på synshemma og starta i februar 2015 med tenesta lydtekst på TV og varsla eigne TV-kanalar som tilbyr lydtekst på NRK1, NRK2, NRK 3 og NRK Super. Lydtekst er eit tilbod til alle som har problem med synet og personar som har problem med å lese. Det fungerer ved at ei syntetisk stemme les opp underteksten når det nyttast eit framandspråk.

NRK har som ambisjon å levere synstolking på alle store eigenproduserte dramasingar frå og med 2016. Ved synstolking skildar ei stemme viktig informasjon som visast i biletet, men som ikkje kan høyrast.

Frå 15. november 2014 har NRK hatt ein eigen tilgjengelegheitssjef som skal syte for at folk med nedsett funksjonsevne blir sikra gode brukaropplevingar på alle NRKs plattformer.

8.4 Regulering i andre land

8.4.1 Internasjonalt

FNs konvensjon om rettar for personar med nedsett funksjonsevne skal sikre funksjonshemma same høve til å delta i alle delar av samfunnslivet som funksjonsfriske. Konvensjonen trådde i kraft i 2008 og vart ratifisert av Noreg i 2013. Den fokuserer særleg på tilrettelegging gjennom å etablere lover og reglar som hindrar diskriminering og sikrar universell utforming for menneske med nedsett funksjonsevne. Nedsett funksjonsevne er i konvensjonen definert til å omfatte personar som har langvarige fysiske, mentale, intellektuelle eller sensoriske funksjonsnedsetjingar som i interaksjon med ulike barrierar hindrar dei full deltaking i samfunnet på ein likeverdig måte med andre. Konvensjonen tek også for seg universell utforming i ein vidare forstand i artikkel 2, der det går fram at produkt, miljø, program og tenester i størst mogleg utstrekning skal utformast slik at dei kan brukast av alle utan behov for tilpassing eller spesielle innretningar. Denne tilnærminga omfattar også andre grupper i samfunnet, slik som born, eldre m.m.

Som nemnt stiller AMT-direktivet artikkel 7 krav om at EØS-landa skal «*oppfordre tilbydere av medietjenester underlagt deres jurisdiksjon til å sikre at deres tjenester gradvis blir gjort tilgjengelige for syns- eller hørselshemmede*». Punkt 46 i fortala gjev følgjande ikkje-uttømande liste over ulike teknikkar som legg til rette for universell utforming av medietenester: teiknspråk, teksting, lydtolking og enkel meny-navigering.

8.4.2 Sverige

Dei tre svenske allmennkringkastarane har alle eit overordna krav om universell tilgang. Kravet er vidare konkretisert i dei tre respektive sendeløyva og i ei eiga regjeringsfråsegn om SVT og UR av



Figur 8.1 NRK lagar nyheitssendingar på teiknspråk alle kvardagar.

Kjelde: Foto: NRK

19. desember 2013. SR, SVT og UR skal saman auke den universelle utforminga av tilbodet gjennom seksårsperioden som varar til og med 2019. Det langsiktige målet er at heile tilbodet blir gjort tilgjengeleg for alle. Dei tre allmennkringkastarane kan avtale seg imellom korleis innsatsen skal fordelast, og denne avtala skal leggjast føre Kulturdepartementet og Myndigheten för radio och TV i forkant av kvart programår. SR, SVT og UR skal produsere program for særlege grupper, og tilgjengelegheita av program for born og unge skal prioriterast. Alle allmennkringkastarane skal ha dialog med råka grupper gjennom perioden. Regjeringsfråsegna frå desember 2013 fastset kvotar for teksting, teiknspråktolking og synstolking, og gjeld SVTs og URs programtenester som blir sende i bakkenettet, via satellitt og tråd. Det er ein føresetnad at SVT og UR tekstar alle førehandsproduserte program. Gjennom ein treårsperiode skal allmennkringkastarane gradvis auke mengda direkteteksting, teiknspråktolking og synstolking.

8.4.3 Danmark

Både DR og TV 2 har krav om å gjere innhaldet sitt tilgjengeleg for særlege grupper, og DR har dei mest omfattande pliktene om tilgjengeleggje-

ring. DR skal ifølgje allmennkringkastingskontrakten ta i bruk relevante teknologiske løysingar for å gjere allmennkringkastingstilbodet tilgjengeleg for personar med ulike funksjonshemmingar. Det skal leggjast vekt på kvalitet og utvikling av nye teknologiske løysingar.

DRs kontrakt presiserer også nærare kvotar for teksting og teiknspråk. DR skal tekste 65 pst. av førstegongsutsendingane på TV, og tekste minst to nyheitssendingar om kvelden alle kvardagar og ei nyheitssending i helgene. Vidare skal DR tekste alle valsendingar, inkludert live-sendingar, og streve etter at hendingar med samfunnstyding blir teksta. Program som har undertekster på fjernsyn skal også bydast fram med teksting on demand. DR skal teiknspråktolke minst to av dei ordinære nyheitssendingane (DR1 eller DR2) i tidsrommet kl. 17:00 til kl. 19:30. I tidsrommet kl. 19:30 til kl. 21:00 skal DR sende desse teiknspråktolka nyheitssendingane i reprise. Ved sending av framandspråklege program på DR1 skal DR tilby automatisk opplesing av undertekster. Dette kravet vart i 2014 utvida til å gjelde DR2.

TV 2s løyve inneheld visse krav om tilgjengeleggjering av innhald for særlege grupper ved bruk av talegjenkjenningsteknologi, teksting, teiknspråktolking og eventuelt andre nye teknologiar. Dei aller fleste programma skal tekstast, men

kvalitetsomsyn kan vektleggjast når det gjeld direkteteksting. Minst to nyheitssendingar kvar kveld på kvardagar skal tekstast. Alle valsendingar skal tekstast fullt ut, live-sendingar likeins. TV 2 skal streve etter at hendingar av samfunnstyding blir teksta, og arbeide for stadig kvalitetsheving av tekstinga. Minst to teiknspråktolka nyheitssendingar skal stillast til rådvelde i tidsrommet kl. 17:00 til 20:00.

8.4.4 Finland

I Finland er reglar om tilgjengeleggjering av innhald for syns- og høyrslhemma fastsette i kringkastingslova, som gjeld kringkastarar generelt. Finsk- og svenskspråklege program skal tekstast, og andre program skal følgjast av ei teneste som konverterer tekst til tale. YLE skal i tillegg tilby teiknspråktenester. Finland har fastsett kvotar for teksting i ein resolusjon som stiller krav om at tekstingsdelen av YLEs allmennkringkastingsprogram mellom 2011 og 2016 skal auke frå 50 til 100 pst., med ein progresjon på 10 pst. i året. Alle utanlandske show med unntak av musikkframsyningar, sport og barneprogram skal ha tekst til tale. Av dei nemnde kvotane for teksting og tekst til tale kan ein tredjedel oppfyllast med audiovisuelle bestillingstenester.

8.4.5 Storbritannia

Fram til ny lovgjeving vart vedteken i 2003, var krav om universell tilgang avgrensa til allmennkringkastarane. Kommunikasjonslova av 2003 (Communications Act) inkluderer no også kringkastingskonsesjonærar i dei generelle reglane om universell tilgang, og stiller krav om teksting, teiknspråktolking og synstolking på TV. Allmennkringkastarane har høgare krav enn dei kommersielle kanalane. Retningslinene krev at BBC skal tekste 100 pst. av programinnhaldet i alle BBC-kanalar med unntak av BBC Parliament. Vidare skal BBC synstolke ti pst. av programinnhaldet i kanalane sine, bortsett frå BBC News, og teiknspråktolke fem pst. av programinnhaldet. Tilsvarende skal ITV1 (nasjonale og regionale) og Channel 4 tekste 90 pst. synstolke fem pst. og teiknspråktolke ti pst. For Channel 5 og S4C1 er kvotane høvesvis 80 pst., 5 pst. og 10 pst.

8.5 Høyringsinstansanes syn

Hørselshemmedes landsforbund (HLF) meiner at NRK-plakaten bør stille meir detaljerte krav til

NRK og peikar på kor viktig det er at fleire TV-program blir teksta slik at dei blir tilgjengelege for høyrslhemma. HLF meiner vidare at formuleringa «skal ta sikte på at alle fjernsynsprogrammer blir tekste» er for svak og gjev for mykje rom for tolking. Etter HLFs syn bør difor plakaten stille krav om at NRK skal tekste alle program. I tillegg meiner HLF at det bør stillast krav om at produksjonar som blir lagde ut på nett skal vere teksta og uttalar: «*For hørselshemmede er det like viktig at produksjoner som legges ut på nett er tekste som at program som sendes på TV tekstes*». Elles meiner HLF det bør vere sterkare fokus på avgrensing av bakgrunnsstøy i radio og TV.

Norges Døveforbund tek til orde for at NRK-plakatens skyldnad til å nå ut til heile befolkninga skal tydeleggjerast og utvidast slik at den omfattar alle kanalar, ikkje berre hovudkanalane. Også Norges Døveforbund meiner at det bør stillast krav om teksting av alle program. Når det gjeld teiknspråk ber Norges Døveforbund om at plakaten reflekterer at norsk teiknspråk blir godkjent som eit fullverdig språk og del av den norske kulturarven i samsvar med St. meld. nr. 35 (2007–2008) Mål og mening – Ein heilskapleg norsk språkpolitikk.

Norges Blindeforbund etterlyser sterkare fokus på likeverdig tilgang for alle i samsvar med FNs konvensjon om rettar for menneske med nedsett funksjonsevne. Forbundet meiner at NRK-plakaten bør stille krav om at alle program blir teksta, lydteksta og synstolka, og at kravet også bør gjelde for direktesendingar. Forbundet meiner det bør stillast krav om at nettsider er universelt utforma. Vidare peikar forbundet på behovet for at det blir stilt særskilte krav til rekruttering av funksjonshemma til stillingar i NRK, og til at funksjonshemma blir inkluderte i programma.

8.6 Departementets vurdering

Departementet vil leggje større vekt på omsynet til funksjonshemma og tydeleggjere NRKs ansvar for å syte for at innhaldet er tilgjengeleg for funksjonshemma. Etter gjeldande NRK-plakat gjeld prinsippet om allmenn tilgjengelegheit dei tre hovudkanalane på radio og TV. Når det gjeld funksjonshemma, pålegg dagens plakat NRK å ta omsyn til funksjonshemma ved utforminga av tilbodet.

Departementet meiner at tilbodet til funksjonshemma bør reflektere medieutviklinga, og at NRKs ansvar bør tydeleggjerast ved at det i NRK-plakaten blir fastsett eit prinsipp om universell

utforming som omfattar NRKs samla tilbod. Dette inneber blant anna at målet om universell tilgjengeleghet også vil omfatte NRKs distriktstilbod, NRKs tilbod på nett og nisjekanalane på radio.

Dei konkrete krava til universell utforming av NRKs tilbod går fram av kringkastingslova § 2-19. I dag inneheld fråsegna konkrete krav til teksting av NRKs riksdekkjande TV-kanalar for å leggje til rette for høyrselehemma. I tillegg til å innføre meir ambisiøse krav til teksting av TV-program, meiner departementet at fråsegna bør utvidast med konkrete krav som omfattar fleire grupper enn høyrselehemma. Vidare tilseier framveksten av ikkje-lineære tenester at verkeområdet til fråsegna ikkje bør avgrensast til TV, men også omfatte audiovisuelle bestillingstenester. Departementet vil vidare foreslå å utvide fråsegna slik at den ikkje er avgrensa til NRKs riksdekkjande TV-kanalar, men også omfattar NRKs distriktstilbod.

Departementet viser til at fleire andre land har fastsett konkrete kvantitative krav til allmennkringkastarens tilbod med omsyn til teiknspråk, lydtekst og synstolking. Slike krav kan bidra til å styrkje tilgjengeleggjinga blant funksjonshemma og til at NRKs innhald i større grad blir tilgjengeleg for blinde og svaksynte. Departementet meiner difor at det bør vurderast å fastsetje konkrete kvantitative krav til NRKs tilbod med omsyn til teiknspråk, lydtekst og synstolking for å bidra til å nå det overordna målet om universell utforming. Departementet vil difor sende eit forslag til slike krav på allmenn høyring i samband med revisjonen av kringkastingslova.

Når det gjeld krava til teksting, stiller kringkastingslova § 2-19 i dag krav om at alle ferdigproduserte riksdekkjande program skal tekstast, og at alle direktesende program mellom klokka 18:00 og klokka 23:00 skal tekstast dersom det er teknisk og praktisk mogleg. Departementet ønskjer å skjerpe kravet om teksting av direktesende program slik at det gjeld heile døgnet med atterhald om at det er teknisk og praktisk mogleg.

Etter departementets syn bør framveksten av nye medietenester reflekterast i dei konkrete tek-

stekrava i kringkastingslova § 2-19. Departementet meiner difor at det bør vurderast krav om at program som har vore teksta på TV, skal vere tilgjengeleg med teksting når programmet blir lagt ut som audiovisuell bestillingsteneste. Departementet vil sende eit forslag om dette på allmenn høyring i samband med revisjonen av kringkastingslova.

Lovbestemminga omfattar ikkje NRKs distriktssendingar i dag. Bakgrunnen for dette er det ville krevje urimeleg store ressursar av NRK, både økonomisk og praktisk med å skaffe nok kompetente tekstalar.³ Ifølgje NRK er det ikkje kapasitet i det digitale bakkenettet for TV til å leggje inn skjult tekst utan å redusere biletkvaliteten i stor grad. For å kunne tilby teksting må teksta difor brennast inn i biletet. Slik tekst må i så fall gjerast tilgjengeleg for alle sjåarar utan at det er mogleg å velje den bort. Departementet viser til at direkte-teksting av 11 parallelle direktesende distriktssendingar stiller omfattande krav både til NRKs ressursar, tilgang til tekstalar og tekstalaranes kompetanse til å kunne tekste på direkten. Dersom tekstekrava skal utvidast slik at dei også omfattar NRKs direktesende distriktssendingar, vil det kunne påverke kvaliteten på tekstinga. Departementet meiner difor at dei funksjonshemmas behov for å tileigne seg NRKs distriktssendingar kan varetakast på ein betre måte ved at det blir stilt krav om at teksting skal vere tilgjengeleg når distriktssendingane blir lagde ut som audiovisuell bestillingsteneste. Det bør samstundes stillast krav om at desse programma blir gjorde tilgjengelege snarast mogleg etter at direktesendinga er avvikla. Departementet vil sende eit forslag om dette på allmenn høyring i samband med revisjonen av kringkastingslova.

I den allmenne høyringa vil departementet vurdere tekstekrav for NRKs program på samiske språk for å betre tilgangen til slike program blant hørselshemma samar.

³ Prop. 9 L (2012–2013) s. 46

Boks 8.1 Departementets konklusjon om universell utforming av NRKs allmennkringkastingssinnhald

- Det bør fastsetjast eit generelt prinsipp og målsetjing i NRK-plakaten om at NRKs samla allmennkringkastingstilbod skal vere universelt utforma.
- Departementet vil i samband med revisjonen av kringkastingsslova sende eit forslag på allmenn høyring med følgjande innhald:
 - Konkrete kvantitative krav til NRKs tilbod med omsyn til teiknspråk, lydtekst og synstolking.
 - Krava til teksting av direktesendte riksendkjande TV-program utvidast slik at kravet gjeld heile døgnet med atterhald om at det er teknisk og praktisk mogleg.
- Program som har vore teksta på TV skal også vere tilgjengelege med teksting når programmet blir lagt ut som audiovisuell bestillingsteneste.
- NRKs distriktssendingar skal snarast mogleg gjerast tilgjengelege med teksting når slike program blir lagde ut som audiovisuell bestillingsteneste.

9 NRKs innholdsforpliktingar

9.1 Innleiing

NRKs allmennkringkastingsoppdrag består av fleire forpliktingar som positivt definerer selskaps oppdrag. I oppdraget, som i dag er nedfelt både i vedtekter og plakat, blir det blant anna spesifisert at tilbodet skal spegle mangfaldet i befolkninga, og at NRKs innholdstilbod skal bestå av nyheiter og aktualitetsstoff, kulturprogram, barneprogram, sport, norsk musikk, program som belyser internasjonale forhold, innhald tilrettelagt for skuleverket, daglege sendingar for den samiske befolkninga og program for nasjonale og språklege minoritetar.

I høyringa av NRK-plakaten vart høyringsinstansane bedne om å kommentere om plakaten bør justerast. I kapittel 5 tek departementet til orde for at det bør innførast ein ny overordna plakat, slik at det blir tydelegare arbeidsdeling mellom plakat og vedtekter. I dette kapitlet blir to andre aspekt knyta til NRKs oppdrag drøfta. For det første vurderer departementet på prinsipielt grunnlag om dagens innholdsforpliktingar for NRK er for omfattande og detaljerte. For det andre blir det vurdert om det er behov for å gjere endringar i NRKs konkrete innholdsforpliktingar.

9.2 Detaljeringsgrad i NRKs innholdsforpliktingar

9.2.1 Høyringa av NRK-plakaten – innspel om detaljeringsgrad

Høyringa viser at mange av instansane er positive til at det blir stilt konkrete krav til NRKs innhald. Nokre høyringsinstansar, spesielt frå mediebransjen, gjev likevel uttrykk for at NRKs forpliktingar er for detaljerte. Det er spesielt omsynet til NRKs redaksjonelle fridom som blir framheva som grunnlag for at NRKs forpliktingar bør vere mindre detaljerte.

Mediebedriftenes landsforening skriv blant anna i høyringsfråsegna si:

En mindre statisk og mindre detaljert utforming av vedtektene vil dessuten gi NRK større

frihet til å foreta selvstendige redaksjonelle vurderinger av hvordan allmennkringkastingsoppdraget skal løses. Dette vil være helt i tråd med redaktørinstituttet og prinsippet om medi-ers redaksjonelle uavhengighet.

TV 2 uttaler seg også om detaljeringsgraden:

Et sentralt prinsipp er at NRK skal være redaksjonelt uavhengig og ha redaksjonell frihet. En detaljregulering av hvilke type programmer eller innhold NRK er forpliktet til, eller forbudt fra å tilby, er verken ønskelig eller hensiktsmessig. Dette tilsier at kravene til programvirksomheten må være overordnede. En frihet for NRK til å utforme og tilgjengeliggjøre sitt tilbud innenfor noen overordnede prinsipper, må ledsages av et formelt ansvar for å ivareta hensynet til mediemangfoldet.

NRK på si side uttaler at detaljeringsnivået ikkje hemmar den redaksjonelle fridomen:

En vurdering av plakatens innhold reiser spørsmål om hvor detaljert den politiske forankringen bør være og hvordan oppdraget bør reguleres i vedtektene, samtidig som det ivaretar det grunnleggende kravet til NRKs redaksjonelle uavhengighet. NRK mener utformingen av dagens allmennkringkasteroppdrag, sammenholdt med eiers og tilsynsorganers utøvelse av sine roller, ivaretar denne balansen på en akseptabel måte.

Sametinget meiner også at plakaten bør vere overordna, men understrekar at det er viktig at underkrava er spesifiserte i vedtektene.

Blant høyringsinstansane som er positive til at det er nedfelt detaljerte innholdsforpliktingar til NRK, finst interesseorganisasjonar som ønskjer å føre vidare eller styrkje dagens detaljkrav. Dette omfattar f.eks. innspel frå språkorganisasjonar som ønskjer å konkretisere NRKs språkpolitiske ansvar, kulturorganisasjonar som er opptekne av å tydeleggjere NRKs ansvar på kulturfeltet og orga-

nisasjonar som representerer ulike minoritetsinteresser.

Medietilsynet peikar også på at det er formålstenleg å fastsetje spesifikke mål for nokre typer innhald slik at kulturpolitiske omsyn blir varetekne:

Det er rimelig å legge til grunn at det kulturpolitisk også i fremtiden vil være relevant å sette konkrete mål for visse innholdstilbud, for å sikre et minimumstilbud enten innenfor bestemte temaområder eller til bestemte målgrupper. Eksempler på denne typen tilbud er bruk av ulike målformer og dialekter, formidling av norsk musikk, tilbud til barn og unge, universell utforming, eksterne produksjoner etc.

9.2.2 Detaljgrad i andre lands allmennkringsoppdrag

Det er relativt store skilnader frå land til land når det gjeld kor detaljerte krava i allmennkringkastaranes styringsdokument er utforma. Oppdraget til Finlands allmennkringkastar, YLE, eksemplifiserer ein lite detaljert styringsform og inneheld berre sju overordna prinsipp. Allmennkringkastingsoppdraga til allmennkringkastarane i Sverige og Danmark kan seiast å ha omtrent same detaljeringsnivå som i Noreg, medan BBCs allmennkringkastingsoppdrag er vesentleg meir detaljert.

9.2.3 Departementets vurdering

Fleire omsyn innverkar på kor detaljert NRKs innhaldsforpliktingar bør vere utforma. Det er viktig at NRK har tilstrekkeleg fleksibilitet og redaksjonell fridom, samtidig som det er legitimt at styremaktene, i kraft av den offentlege eigarskapen og på vegne av lisensbetalarane, fastset overordna krav til NRKs redaksjonelle tilbod. Uavhengig av detaljeringsnivå i NRKs mandat, er det kringkastingsssjefen som har ansvaret for NRKs redaksjonelle verksemd og tek avgjerder i redaksjonelle spørsmål, jf. kringkastingslova § 6-3. Det tyder at kringkastingsssjefen innanfor rammene av samfunnsoppdraget har full fridom med omsyn til innhaldet i NRKs tilbod, inkludert utveljing av materiale, vinkling, prioritering av stoff, presentasjon av haldningar, osv. Prinsippet om at det er opp til eigaren å definere formål og overordna oppdrag er også nedfelt i Redaktørplakaten, så vel som i lov om redaksjonell fridom.

Dagens NRK-plakat vart fastsett i 2008. Før plakaten vart fastsett, fanst det ikkje eitt enkelt

dokument som på uttømande måte atterspegla NRKs samfunnsoppdrag. NRK-plakaten representerte i så måte noko nytt. Departementet kan ikkje sjå at høyringsrunda har avdekt behov for at det bør gjerast store endringar i detaljeringsgraden i innhaldsforpliktingane. Som nemnt etterlyser ein skilde instansar ei forenkling av forpliktingane, medan andre ber om presiseringar og utvidingar. Røynslene frå då NRK-plakaten vart vedteken i 2008 og fram til i dag er etter departementets oppfatning positive. Innhaldsforpliktingane er utforma på ein måte som har sikra at samfunnsforventningane til NRK er komne tydeleg fram, samstundes som NRKs redaksjonelle sjølvstende er vareteke fullt ut. Departementet vil elles vise til at fleire samanliknbare land regulerer offentlege kringkastarar på ein tilsvarande eller meir detaljert måte enn tilfellet er i Noreg. Vidare er Noreg etter EØS-avtalas reglar om offentlig støtte forplikta til å ha eit ganske presist definert allmennkringkastingsoppdrag for NRK.

Departementet viser også til at NRK sjølv gjev uttrykk for at detaljeringsnivået i dagens allmennkringkastingsoppdrag balanserer desse omsyna på ein akseptabel måte. Departementet legg såleis opp til at NRKs innhaldsforpliktingar i hovudsak blir førte vidare. Sidan det i kapittel 5 ovanfor vart tilrådd at NRK-plakaten blir gjort meir overordna og prinsipiell, vil dei detaljerte innhaldsforpliktingane i hovudsak bli førte vidare i NRK-vedtektene.

9.3 Behovet for endringar i konkrete innhaldsforpliktingar

9.3.1 Høyringa av NRK-plakaten – innspel om innhaldsforpliktingar

I høyringa av NRK-plakaten kom det mange innspel om NRKs innhaldsforpliktingar. Høyringsrunda viser at mange interesseorganisasjonar og grupper med særinteresser ønskjer å føre vidare, endre eller presisere innhaldskrava som blir stilte til NRK.

9.3.1.1 Nynorsk

Mange mållag rundt i landet understrekar trongen for å føre vidare nynorskdelen på 25 prosent (jf. § 3 d). Språkrådet skriv i høyringsfråsegna si:

Nynorskprosenten er et svært viktig virkemiddel for å styrke nynorskens posisjon i samfunnet. I prinsippet er de to målformene våre likestilte, men i praksis opplever nynorskbrukerne mye mindre eksponering for sin målform enn

bokmålsbrukerne på nasjonalt nivå. Derfor er NRKs bruk av nynorsk viktig.

Fleire av høyringsinstansane argumenterer også for at NRKs nynorsksenter må ha gode vilkår.

9.3.1.2 Samisk

Høyringsinstansane har fremja forslag om korleis NRKs mandat kan styrkjast overfor samane. *Sametinget* peikar på at samisk og norsk er likeverdige, og ønskjer difor at forpliktingane avspeglar dette i større grad:

Samelovens § 1-5 slår fast at samisk og norsk er likeverdige språk, og denne likeverdigheten må reflekteres og uttrykkes i NRK-plakaten på linje med norsk språk. Sametinget merker seg at i forhold til nynorsk er innholdskravet nevnt spesifikt med hvor mange prosent av sendingene som skal være på nynorsk. Samisk er ikke nevnt like spesifikt i verken hovedkravet eller i underkravene. Overskriften er i seg selv begrensende. Fokuset er på norsk språk, identitet og kultur. Det burde være en selvfølge at plakaten og vedtektene reflekterte det samiske aspektet i like stor grad. Med utgangspunkt i lovpålagt likeverd mellom samer og nordmenn i Norge, synes Sametinget det er viktig å påpeke retten og muligheten til å bruke samisk i ulike sammenhenger og på ulike områder i samfunnet. Når det gjelder samiske språk og samisk innhold i medielandskapet i Norge, er det enda en lang vei å gå før vi kan snakke om reell likeverdighet.

9.3.1.3 Nasjonale minoritetar

Norske kveners forbund skriv at det kvenske språket er i ein kritisk fase og at det kan døyt ut innan kort tid dersom det ikkje blir gjort ein innsats for å berge det. Forbundet meiner NRK har eit ansvar for å formidle og stimulere det kvenske språket. Det føreslår blant anna følgjande formuleringar i plakaten §§ 3 b og 4 e:

NRK skal bidra til å styrke norsk, samisk og de nasjonale minoritetens språk, identitet og kultur. En stor andel av tilbudet skal ha norsk forankring og speile norske verkeiligheter. NRK skal ha programmer for nasjonale og språklege minoritetar. NRK skal ha daglige sendinger for den samiske og kvenske befolkningen.

Tilbudet skal speile mangfoldet som finnes i befolkningen, herunder særskilt samer, kvener, skogfinner, romanifolket, rom og jøder.

Språkrådet meiner det er viktig å styrkje NRKs forpliktingar når det gjeld både urfolkspråk og minoritetsspråk og foreslår å endre § 3 b til følgjande ordlyd:

NRK skal ha daglige sendinger på samiske språk, kvensk og norsk tegnspråk. Det skal være ukentlige sendinger med innslag av romani og romanes.

9.3.1.4 Born og ungdom

Fleire høyringsinstansar uttrykkjer at NRK har eit viktig ansvar for å tilby eit ikkje-kommersielt tilbud til born og unge. *LO* skriv blant anna:

NRK Super er et unikt fagmiljø på målgruppen born og unge, og det er viktig at NRK også i fremtiden utvikler gode fortellinger og innhold som foreldre kan føle seg trygge på.

Sametinget skriv at NRK også har eit viktig ansvar for å tilby barne- og ungdomsprogram på samisk:

Det samiske barne-TV-tilbudet har økt og blitt styrket, men fremdeles mangler tilbud som godt nok ivaretar lule- og sørsamiske barns behov. Kringkastingens rolle i språkutviklingen er sannsynligvis undervurdert, og tilbudet er verken kvantitativt eller kvalitativt godt nok utviklet. Det bør tas hensyn til ulike samiske språk, aldersgrupper og målgrupper når det gjelder utvikling av samisk barne-TV, i tillegg til enda mer utvidet sendetid. Dette er også i tråd med Barnekonvensjonens artikkel 17 d, der det heter at staten skal oppmuntre massemedia til å ta særleg hensyn til de språklige behov hos barn som tilhører en minoritetsgruppe eller urfolk.

9.3.1.5 Norsk musikk

I høyringsinnspela frå *Musikernes fellesorganisasjon, GramArt, Norsk komponistforening/ NOPA/ Musikkforleggerne* blir det fremja ønske om at kravet til norsk musikk i NRK blir auka til 50 pst. Musikernes fellesorganisasjon argumenterer på følgjande måte:

Vi anser en norskandel på minst 50 prosent i NRKs musikkssendinger som svært viktig både

for NRKs posisjon som allmennkringkaster og for spredningen av norsk musikk til stadig nye aldersgrupper. Uten at NRK ivaretar dette ansvaret for norsk musikk, står vi i fare for at mye av grunnlaget for å skape og spille norsk musikk vil forsvinne i løpet av de kommende årene.

Høyringsinstansane viser vidare til at overgangen til strøymetenester har gjort at færre høyrer på norsk musikk, og at P4 og Radio Norge ikkje vil ha allmennkringkastingsforpliktingar når FM-bandet blir sløkt.

GramArt ønskjer i tillegg at definisjonen av norsk musikk også skal omfatte «musikk fremført av norske utøvere»:

Det bør også komme en opprydning i begrepsbruken for enda klarere å presisere NRK sitt ansvar som allmennkringkaster hva gjelder formidling av norsk musikk. Her definerer også musikkbransjen selv «norsk musikk» ulikt, så derfor er det viktig at NRK har en klar presisering av sin forståelse av begrepet. Medietilsynet har tidligere påpekt at definisjonen av norsk musikk er uklar og dette støtter vi. *GramArt* mener at definisjonen av «norsk musikk» også må omfatte musikk fremført av norske utøvere, uavhengig av tekstspråk eller komponisters nasjonalitet.

Norsk komponistforening/NOPA/Musikkforleggerne ønskjer at det blir spesifisert eit minimumskrav som skal gjelde dei nyskapande musikkformene som ny kunstmusikk og jazz. Dei vil også at det blir spela fleire musikkprogram innanfor ulike sjangrar, og dei tilrår at NRK-plakaten blir supplert med eit krav om at NRK skal formidle musikk for born.

9.3.2 Departementets vurdering

NRK er ein viktig kulturinstitusjon og eitt av statens viktigaste verkemiddel for å nå språk- og kulturpolitiske mål. Departementet meiner at innhaldsforpliktingane, slik dei er utforma i dag, i stor grad fungerer som ein garanti for at viktige demokratiske og kulturpolitiske mål blir varetakne. Høyringa av NRK-plakaten viser at mange instansar er opptekne av at NRKs allmennkringkastingsoppdrag på ein klar og transparent måte reflekterer institusjonens samfunnsmessige rolle og tyding. Etter departementets vurdering bør NRKs innhaldsforpliktingar i hovudsak vidareførast. I det følgjande vil departementet drøfte nær-

are nokre tema knytte til NRKs innhaldsforpliktingar som vart særleg framheva i høyringa.

9.3.2.1 Nynorsk

NRKs nynorskkrav ligg i dag på 25 pst. Medietilsynets allmennkringkastingsrapport for 2014 viser at NRK oppfylte nynorskkravet i to av dei seks noverande hovudkanalene, P1 og NRK 2, men ikkje i dei resterande TV- og radiokanalane eller på nrk.no. Samla sett når difor ikkje NRK nynorskkravet på 25 pst. Særleg låg var nynorskdelen på nrk.no (16 %). Samstundes peiker Medietilsynet på at NRK har arbeidd med å styrkje språktilbodet sitt på lang sikt gjennom opplæring av nynorskpraktikantar ved Nynorsk mediesenter. NRK har også vunne fleire prisar for målbruk.

Departementet vil understreke at NRK har eit viktig ansvar for å formidle nynorsk og meiner at språkpolitiske omsyn klart talar for at nynorskkravet på 25 pst. bør først vidare. Departementet føreset at NRK arbeider med å styrkje nynorskdelen på radio, TV og Internett. NRKs språkpolitiske rolle og tyding tilseier også at dette kravet blir gjort synleg som eitt av elementa i den nye overordna NRK-plakaten som departementet føreslår i kapittel 17.

9.3.2.2 Samisk

Samane har status som urfolk og er verna gjennom nasjonale lover og internasjonale konvensjonar.¹ Som urfolk har samane rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dei, jf. Prosedyrar for konsultasjonar mellom statlige myndigheter og Sametinget. Kulturdepartementet hadde eit konsultasjonsmøte med Sametinget 2. juni 2015, der Sametinget fremma sine synspunkt. I møtet uttrykte Sametinget forventningar om at regjeringa gjennom stortingsmeldinga bør forplikte NRK til å styrkje og utvikle det samiske medietilbodet, og leggje aktivt til rette for ei dynamisk utvikling av samiske medium. Dei uttrykte også at sendetida for barne-TV på samisk bør utvidast. I dag er NRKs samiske innhaldsforpliktingar spesifiserte i NRK-plakaten punkt 3 b) og 4 i). Der står det blant anna at NRK skal bidra til å styrkje norsk og samisk språk, identitet og kultur, ha daglege sendingar for den samiske befolkninga og jamlege program for born og unge på samisk.

¹ Grunnlova § 8, Samelova, *FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter* artikkel 27 og *ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*



Figur 9.1 NRK Sápmi sitt oppdrag er å lage eit godt programtilbod til samane og bidra til kunnskap om samisk kultur og samfunn til befolkninga. Det er tre samisk språk, nordsamisk, lulesamisk og NRK skal ha tilbod på alle dessa språka. Frå 2014 kunne born som snakkar sørsamisk sjå på barne-TV på sitt eiga språk for fyrste gang.

Foto: Jon-Annar Fordal/NRK

Medietilsynets allmennkringkastingsrapport for 2014 viser at NRK Sápmi oppfyller krava i dagens plakat og at NRK Sápmis tilbod har blitt styrkt dei seinare åra. NRK har til dømes prioritert å utvikle tilbodet på alle dei tre samiske språka; nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk og det har vorte fleire sendetimer på radio og DAB. Kulturtilbodet på TV har også auka.

Departementet deler Sametingets syn på at NRK som allmennkringkastar har eit viktig ansvar for å tilby samisk innhald. Det er departementet si vurdering at dagens NRK-tilbod på samisk er prega av at selskapet stadig utviklar sitt tilbod for heile den samiske befolkninga. Departementet forventar at NRK vil fortsette denne utviklinga, men av omsyn til selskapets redaksjonelle fridom legg departementet ikkje opp til å uttrykke ei konkret forventning om å styrkje det samiske innhaldet. Departementet understrekar vidare at krava i dagens forpliktingar inneber at NRK skal tilby innhald på alle dei tre samiske språka. NRK må på grunnlag av redaksjonelle vurderingar ta stilling

til kva av dei samiske språka som bør nyttast i eit konkret program eller innhaldstilbod.

Departementet viser elles til at NRKs forpliktingar for samisk språk, identitet og kultur er nedfelte i den nye NRK-plakaten, jf. kapittel 17 nedanfor, og at vedtektene vil bli gjennomgått i lys av desse formuleringane.

9.3.2.3 Nasjonale minoritetar

Nasjonale minoritetar omfattar grupper som «har langvarig tilknytning til landet».² I dag er kvener/norskfinnar, jødar, skogfinnar, rom (sigøyningar) og romanifolk/taterar definerte som nasjonale minoritetar i Noreg.³

NRKs forpliktingar overfor nasjonale minoritetar er spesifiserte i NRK-plakaten pkt. 3 b):

² <https://www.regjeringen.no/nb/tema/urfolk-og-minoriteter/nasjonale-minoriteter/id1404/>

³ Nasjonale minoritetar er verna av *Europarådet rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter*.

NRK skal ha programmer for nasjonale og språklige minoriteter.

I NRK-plakaten pkt. 3 c) heiter det:

NRK skal formidle kunnskap om ulike grupper og om mangfoldet i det norske samfunnet. NRK skal skape arenaer for debatt og informasjon om Norge som et flerkulturelt samfunn.

Medietilsynets allmennkringkastingsrapport for 2014 stadfester at NRKs tilbod reflekterer det kulturelle mangfaldet i Noreg i det generelle innhaldstilbodet. For nasjonale minoritetar med eit eiga språk, slik som kvensk/finsk, har NRK kvar veke eit radiotilbod. Tenesta YR.no, har også eit kvensk språkval. Medietilsynet meiner at NRKs generelle innhaldsstrategi bidrar til å synleggjere Noreg som eit fleirkulturelt samfunn, men deira vurdering er at NRKs tilbod til nasjonale og språklege minoritetar er på eit lågt nivå.

Tilsynet føreset difor at NRK held fram å arbeide aktivt for å styrkje tilbodet til språklege og nasjonale minoritetar.

Departementet ventar at NRK følgjer opp kravet om å styrkje tilbodet til språklege og nasjonale minoritetar, men finn det elles ikkje naudsynt å spesifisere innhaldskrava til NRK ytterlegare. Departementet viser elles til at forplikingane overfor dei nasjonale minoritetane også er nedfelte i den nye NRK-plakaten, jf. kapittel 17.

9.3.2.4 Det fleirkulturelle Noreg

Den norske befolkninga inneheld fleire innvandrargrupper og etniske minoritetar. Tal frå SSB viser at det ved inngangen til 2015 var 669 400 innvandrarakar⁴ og 135 600 norskfødde med innvandrareldre⁵ i Noreg.

Når det gjeld NRKs ansvar for å formidle kunnskap om Noreg som fleirkulturelt samfunn, skriv Medietilsynet i allmennkringkastingsrapporten for 2014 at NRK oppnår dette gjennom å synleggjere mangfaldet i Noreg i ein generell programsamheng. Tilsynet skriv vidare at NRK er oppteken av at personar med minoritetsbakgrunn ikkje må avgrensast til å bli representantar for det fleirkulturelle Noreg.

Ei undersøking NRK utførte i samarbeid med Institutt for medier og kommunikasjon ved Uni-

versitetet i Oslo i 2012⁶ viser at sjølv om innvandarbefolkninga i stor grad tek i bruk norske, nasjonale medium, har dei norske TV-kanalane NRK 1, TV 2 og TVNorge lågare oppslutning i innvandarbefolkninga enn i befolkninga totalt sett. I undersøkinga kjem det fram at NRK1 har ei dagleg dekning på 35 pst i innvandarbefolkninga mot 55 pst i befolkninga totalt (se figur 9.2). På NRK P1 er prosentdelen 10 pst mot 30 pst i befolkninga totalt, og på nett er fordelinga 29 pst mot 13 pst. Faktorar som alder, språkkunnskap og kor lenge ein har opphalde seg i landet kan spele inn. Det kan og ha samanheng med at innvandrarakar i større grad brukar medieinnhald frå andre land enn Noreg.

Departementet understrekar at NRK har ei viktig rolle som ein felles offentleg arena for heile befolkninga i Noreg. Det inneber at NRK kontinuerleg må vurdere korleis ein best formidlar kunnskap om det fleirkulturelle Noreg og avspeglar mangfaldet i befolkninga. Tala for oppslutnad om NRKs tilbod i innvandarbefolkninga illustrerer kor viktig det er at NRK har fokus på å nå ut til heile befolkninga.

9.3.2.5 Born og ungdom

NRKs tilbod skal avspegle mangfaldet i befolkninga og appellere til alle aldersgrupper, jf. NRK-plakaten pkt. 4 e). Det står vidare i pkt. 4 i) at NRK har eit særleg ansvar for å fremje borns rett til informasjon og ytringsfridom.

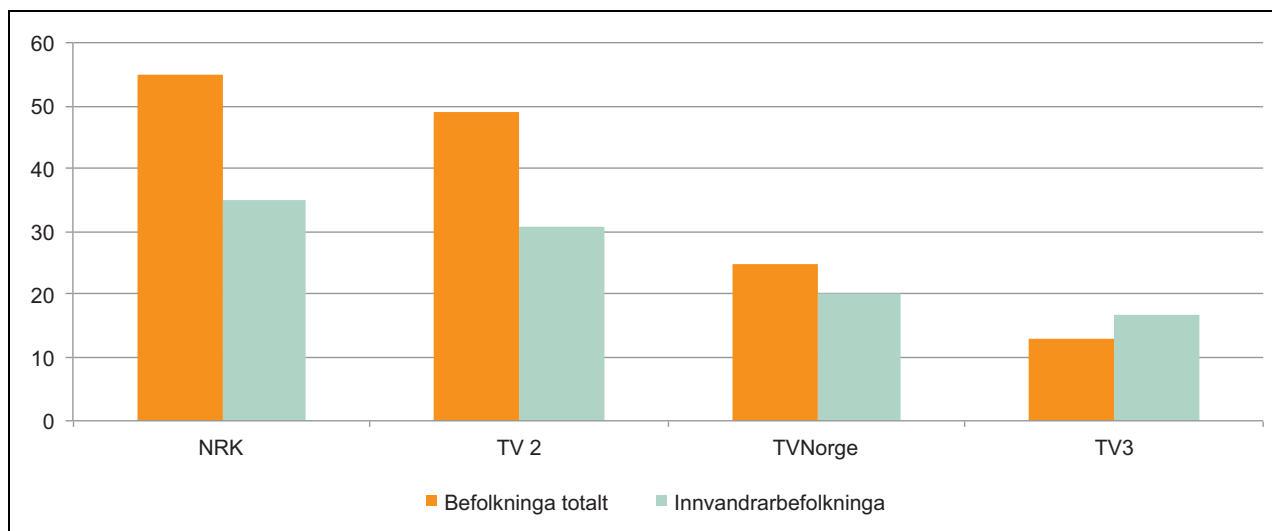
Ungdom har eit fragmentert mediekonsum. Dei brukar i større grad nettbaserte tenester som nettaviser, strøymetenester og sosiale media når dei konsumerer medieinnhald, jf. kapittel 3. NRK har i dag eit breitt tilbod til born og unge gjennom NRK Super på TV, radio og nett. Statistikk frå TNS Gallup viser at mediehuset NRK totalt sett har den høgste daglege dekninga av dei norske mediehusa for aldersgruppa 12–19.⁷ Samstundes viser statistikken at ungdom i denne aldersgruppa føre-

⁶ Rapporten er resultatet av eit samarbeid mellom NRKs Analyseavdeling og Institutt for medier og kommunikasjon ved UiO[1]. Den er representativ for personar fra de 11 største innvandringsgruppene i Norge pr 31. desember 2011, noe som i 2011 omfatta ca. 250 000 personar[2]. Innvandringsbefolkninga er definert som 1) *personer som er fødd i utlandet og som sjølv har innvandra til Noreg*, og 2) *personer som er fødd i Noreg av to foreldre født i utlandet som har innvandra til Noreg*. Utvalet er tatt fra Folkeregisteret og det er til saman gjennomført 901 intervjuar med startpunkt for feltarbeidet 6.juni 2012. Den er gjennomført postalt og på telefon. I tillegg har dei gjennomført en tilsvarende undersøking for totalbefolkninga 15–59 år, der utvalet er på 500 personar. Totalbefolkninga er rekruttert via nettpanelet til Ipsos Synovate.

⁷ TNS Gallup Forbruker & Media 2014

⁴ Personar fødd i utlandet av to utanlandsfødde foreldre og fire utanlandsfødde besteforeldre.

⁵ Personar fødd i Noreg av to utanlandsfødde foreldre og fire utanlandsfødde besteforeldre.



Figur 9.2 Dagleg dekning norske hovudkanalar 15–59 år, i pst

Kjelde: NRK og UiO

Innvandrarbefolkninga består av personar med bakgrunn frå Bosnia-Hercegovina, Irak, Iran, Pakistan, Polen, Russland, Somalia, Sri Lanka, Tyskland og Vietnam

trekkjer utanlandske TV-tilbydarar når dei benytter audiovisuelt innhald både lineært og via strøymetenester.

Departementet meiner det er viktig at NRK arbeider for å vere eit relevant medietilbod for ungdom. På oppdrag frå Kulturdepartementet har Nordiske Mediedager (NMD) utført ei undersøking blant elevar på vidaregåande skular i Noreg. NMD samarbeidde med NRKs distriktskontor for å kome i kontakt med elevane. 1893 ungdomar svarta på ei spørjeundersøking om NRK, medan elevar frå 12 vidaregåande skular var med på diskusjonsmøte der dei diskuterte kva som skal til for at NRK skal vere relevant for dei. Ungdomane vart også inviterte til å lage ein ny NRK-plakat. Resultata vart presenterte på NMD Ung i Bergen 5. mai 2015. Undersøkinga viser at ungdomar ønskjer eit reklamefritt NRK, og at det skal lagast fleire program for ungdom. Dei ønskjer også meir internasjonalt innhald og at programma skal vere tilgjengelege på Internett.⁸

Departementet meiner det er viktig at NRK har eit godt tilbod til heile befolkninga. NRKs forpliktingar om å tilby innhald til born og unge på norsk og dei samiske språka er framheva som eitt av elementa i den nye, overordna NRK-plakaten, jf. kapittel 17 nedanfor.

9.3.2.6 Musikk

Som omtala ovanfor var mange høyringsinstansar opptekne av NRKs ansvar for norsk musikkliv. Departementet ser at den norske musikkbransjen står andsynes fleire utfordringar som potensielt kan påverke eksponeringa og lyttinga til norsk musikk. Departementet vil særleg vise til at når FM-nettet blir slokka i 2017, vil NRK vere den einaste radioaktøren med allmennkringkastingsforpliktingar. Radio Norge og P4 framleis vil etter alt å dømme halde fram med å spele norsk musikk når allmennkringkastingsforpliktingane deira tek slutt. Det er likevel ikkje sikkert at Radio Norge og P4 vil halde fram å spele minst 35 prosent norsk musikk, slik dei er forplikta til i nøgjeldande konsesjonskrav.

NRK er ein dominerande aktør i radio og NRKs radiokanalar har stor oppslutnad blant lydarane. Det er difor viktig at NRK tek ansvar for å fremje norsk musikk. NRK har også teke eit slikt ansvar. I 2014 låg totalmengda av norsk musikk på NRKs hovudkanalar P1, P2 og P3 på 38 prosent, altså meir enn dagens krav på 35 prosent.

For å sikre eksponering av norsk og norsk-språkleg musikk i framtida, vil departementet heve minimumskravet i vedtektene for spelning av norsk musikk frå 35 til 40 prosent. Departementet legg til grunn at dette kravet gjeld for hovudkanalane NRK P1, P2 og P3. Departementet understrekar at NRK også bør sende mykje norsk musikk på alle kanalar der musikk utgjør ein vesentleg del

⁸ Sjå rapporten her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9c0871541b8648f79cf8cf317c7c6e16/ungdommens-nrk-plakat-rapport.pdf>

av innhaldet. Når radiomediet blir digitalisert i 2017, vil alle NRK-kanalane kunne nå same potensielle lydarmasse. Det vil då i praksis ikkje vere skilnader i dekning mellom hovudkanalane og nisjekanalane. Departementet vil difor sjå an utviklinga og vurdere om det er behov for å utvide krinsen av kanalar som er omfatta av musikkkravet i vedtektene.

Når det gjeld kva som blir rekna for «norsk musikk», vil departementet presisere at det er nok at anten utøvar, språk og/eller opphavsperson (komponist, tekstforfattar og liknande) er norsk. Norsk musikk inkluderar også norsk samisk musikk og joik.

**Boks 9.1 Departementets
konklusjon om NRKs
innhaldsforpliktingar**

- NRKs innhaldsforpliktingar vil i hovudsak bli førte vidare i tråd med NRKs noverande allmennkringkastingsoppdrag.
- NRKs plikt til å sende norsk musikk i NRK P1, P2 og P3 blir auka frå 35 pst. til 40 pst. NRK bør og oppnå ein høg del norsk musikk på alle sine andre radiokanaler.

10 NRKs allmennkringkastingsoppdrag – negativ avgrensing

10.1 Innleiing

NRK har ein sterk posisjon både på TV, radio og Internett. I St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i ei digital framtid* vart det lagt til grunn at krava til NRKs allmennkringkastingstilbod skal gjelde både for tradisjonell programverksemd og for nye medietenester på Internett. Dette vart seinare følgt opp med fleire endringar i NRK-plakaten og NRKs vedtekter som gav NRK eit eksplisitt mandat til å utvikle tenester på nett. I gjeldande NRK-plakat går det bl.a. fram at «NRK skal være til stede på, og utvikle nye tenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud», og at «NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på Internett, mobil-TV mv». Ei sentral grunngeving for dette var å hindre at NRK blir marginalisert i medvitet til folk.

NRKs sterke posisjon har skapt ein debatt der det er hevda at NRK har vorte så dominerande i den norske mediemarknaden at selskapet fortrengrer kommersielle medietilbod. Med dette som bakteppe vurderer departementet i det følgjande om det er grunnlag for ei negativ avgrensing av NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Det mediepolitiske utgangspunktet for denne vurderinga er Sundvolden-erklæringa, der det går fram at regjeringa vil «*begrense NRKs mulighet til å bruke sin robuste økonomi til å svekke frie institusjoners aktivitetsgrunnlag.*» Dette inneber bl.a. at NRK ikkje må nytte posisjonen som lisensfinansiert allmennkringkastar på ein slik måte at tilbodet i mediemarknaden blir svekt. Det er uunngåeleg at NRKs nærvær i ein marknad påverkar handlingsrommet til kommersielle aktørar i same marknaden. NRKs tilbod blir likevel først problematisk dersom NRK bidreg til å avgrense aktivitetsgrunnlaget til kommersielle aktørar på ein måte som svekkjer det samla tilbodet til publikum.

10.2 Høyringa av NRK-plakaten

I høyringsnotatet til NRK-plakaten viste departementet til den nemnde debatten. Det vart både vist til diskusjonen om NRK skal ha eit breitt eller smalt mandat og diskusjonen knytt til NRKs nær-

vær på nye medieplattformer. Departementet bad særleg om innspel til desse problemstillingane frå høyringsinstansane.

10.3 Høyringsinstansanes syn

Det er stor semje blant høyringsinstansane om at NRK bør kunne ta i bruk nye medieplattformer for å distribuere eksisterande radio- og TV-innhald. Stridens kjerne er kva slags innhald NRK elles skal kunne tilby på ulike plattformer, og kva for avgrensingar som eventuelt bør innførast. I hovudsak ønskjer dei kommersielle aktørane at NRKs mandat blir avgrensa, medan aktørar som representerer det sivile samfunnet, er opptekne av å styrkje NRKs innhaldsforpliktingar.

Dei kommersielle aktørane tek til orde for at NRKs nærvær på nye plattformer bør spegle «kjerneverksemd» (radio og TV) og ikkje utgjere ei sjølvstendig plattform (som for eksempel nettavis/nyheitsteneste).¹ Dei kommersielle aktørane argumenterer for at NRKs sterke nærvær på nett utgjere ein fare for mediemangfaldet, fordi NRK svekkjer det økonomiske grunnlaget for dei kommersielle aktørane, spesielt pressa, når dei tilbyr gratis nyheitsteneste. NRK-plakaten vektlegg i dag at NRK «skal ha et attraktivt tilbud på Internett». Dei kommersielle aktørane uttrykkjer sterk skepsis til dette fordi, som TV 2 peikar på, det er «svært vanskelig å fastslå hvor grensene går for NRKs virksomhet». Når det gjeld NRKs tradisjonelle radio- og TV-kanalar, argumenterer dei kommersielle kringkastarane P4 og TV 2 for at NRKs etablering av nye kanalar/tenester/innhald ikkje bør likne kommersielle satsingar. P4 meiner i tillegg at NRK må vere atterhaldne når det gjeld marknadsføring og krysspromotering av eige innhald.

I ein rapport frå eit utval nedsett av MBL er det gjeve fleire innspel til departementets arbeid med stortingsmeldinga om allmennkringkasting.² I

¹ Bl.a. TV 2, Schibsted, VG, MTG AS, Amedia, P4, MBL, Allerguppen, SBS Discovery.

² Hva nå NRK? – Innstilling fra et utvalg nedsatt av MBLs hovedstyre (2014)

rapporten argumenterast det for at NRKs verksemd på tvers av teknologiske plattformar har konkurransevridande og innovasjonshemmande effektar på den private mediemarknaden. Utvalet viser bl.a. til at:

Når nyheter levert av NRK ikke koster forbrukerne noe, skjer to ting. For det første blir det vanskeligere for private tilbydere å ta betalt dersom forbrukerne opplever NRKs tilbud som tilstrekkelig. Samtlige norske kommersielle mediehus kan skrive under på at den som satser på betalingsløsninger for nyheter, risikerer å miste en stor del av leserne. For det andre presses oppfatningen av hva som er et akseptabelt prisnivå ned for de som likevel velger å ta betalt. NRKs gratistilbud senker dermed det samlede inntekstpotensialet i markedet betydelig. Dette er både markedsforvringning og vanskeliggjør den fremtidige finansieringen av uavhengig journalistikk.

Utvalet foreslår ei rekke tiltak, bl.a. at NRK primært skal nytta nye medieplattformar til gjera sitt radio- og TV-tilbod tilgjengeleg for et størst mogleg publikum, og at NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet.

Andre instansar held fram at NRK fungerer som garantist for innholdsmangfald i ei tid prega av store strukturelle endringar. Den økonomiske situasjonen for den kommersielle medieindustrien treng ikkje betrast dersom NRKs oppdrag blir redusert. Eit hovudsynspunkt i desse fråsegnene er at det noverande mandatet om fleirmedialitet ikkje bør innskrenkast, og at NRK bør formidle innhald på alle plattformer.

NRK meiner oppdraget må vere både smalt og breitt for å dekkje demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. NRK viser til Europaparlamentets og Europarådets framheving av prinsippet om teknologinøytralitet, og at allmennkringkastarar må gjevast høve til å vere relevant på alle plattformer. Dei viser til at NRKs innhald genererer verdi einast når det treffer publikum og at innhaldet må tilpassast den einskilde plattforma.

10.4 Status i andre land

Det er grovt sett tre regulatoriske verkemiddel som i europeisk samanheng blir nytta til å definere grenseflatene mellom allmennkringkastarane verksemd og kommersielle aktørar. For det første er reglar for kva finansieringskjelder allmennkringkastarane kan gjere bruk av sentrale,

særleg balansen mellom ulike former for offentleg støtte og kommersielle inntekter som reklame, sponing og produktplassering. For det andre blir verksemda til allmennkringkastarane avgrensa av dei rammer samfunnsoppdraget gjev. Det tredje verkemiddelet er førehandsgodkjenning av nye tenester eller vesentlege endringar av eksisterande tilbod, som balanserer omsyna knytte til tenestenes samfunnsverdi og kva innverknad allmennkringkastingstenesta har på marknaden, i tråd med EU-kommisjonens og ESAs retningsliner for offentleg støtte til allmennkringkastarar.

I debatten om dei kommersielle grenseflatene til allmennkringkastinga er det mykje som tyder på at merksemda har flytt seg frå reguleringa av finansieringskjelder og meir over til reguleringa av kva tenester allmennkringkastarane skal kunne tilby. Dette blir reflektert blant anna i førehandsgodkjenningsprosedyrane som er gjennomførte i ei rekkje EØS-land.

Dei nordiske allmennkringkastarane har rettsleg sett stor fridom i utøvinga av verksemda på nett. I likskap med NRK skal danske DR og islandske RUV i tillegg til radio- og fjernsynsverksemd drive internettbasert verksemd. I Sverige er oppdraga formelt sett avgrensa til høvesvis radio- og TV-verksemd, medan tilbod på Internett kompletterer kjerneverksemda. Dette føreset på den eine sida at tenesta på nett må ha tilknytning til radio eller TV-verksemda, og på den andre sida at nettenestene ikkje blir tekne med i vurdering av innfriinga av forpliktingane til allmennkringkastarane. I den finske modellen treng ikkje YLEs tenester på nett ha spesifikk tilknytning til radio eller TV, men må vere relatert til føremålet med allmennkringkastingsoppdraget. Tyskland har den mest restriktive reguleringa av Internett-tenester, og har også sett opp ei negativ liste over tenester som ikkje kan ytast av allmennkringkastarane.

10.5 Studiar av korleis allmennkringkasting og NRK påverkar kommersielle medium

10.5.1 Inneiging

Departementet legg vekt på at vurderingane i dette kapitlet så langt som mogleg har eit forskingsbasert og empirisk grunnlag. Departementet har difor bl.a. innhenta ein konkurransemessig analyse av nokre utvalde NRK-tenester frå Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) ved Norges Handelshøyskole.³ Departementet har også innhenta ein metastudie over forskning om korleis

offentleg finansierte allmennkringkastarar påverkar kommersielle aktørar i mediemarknadene. I tillegg vil departementet, der det er relevant, også referere rapportar som er utarbeidde på oppdrag frå ulike interessentar, bl.a. NRK, TV 2 og MBL.

10.5.2 Metastudie av offentlege allmennkringkastarars påverknad av kommersielle medieselskap

Sommaren 2014 innhenta Kulturdepartementet ein metastudie av offentlege allmennkringkastarars påverknad av kommersielle medieselskap.⁴ Føremålet med studien var å få oversyn over forskning om forholdet mellom offentlege allmennkringkastarar og kommersielle medieselskap. Rapporten viser at det er lite forskning på feltet. Rapporten identifiserer fire studiar som med utgangspunkt i empiriske data undersøker korleis offentlege allmennkringkastarar påverkar kommersielle medieselskap. Tre av studiane argumenterer for at nærværet av offentlege allmennkringkastarar kjem forbrukarane til gode ved å bidra til eit meir mangfaldig innhaldstilbod (av høgare kvalitet). Ein av studiane viser likevel at offentleg finansierte radiokanalar fortrengrer kommersielle radiokanalar i store marknader. Sidan det er lite forskning på dette området, er det ifølgje metastudien ikkje forsvarleg å trekkje basante konklusjonar om korleis offentleg finansierte kringkastarar påverkar konkurransetilhøva i mediemarknadene. Metastudien følgjer som elektronisk vedlegg.

10.5.3 SNFs konkurransemessige analyse

10.5.3.1 SNFs mandat

Som eit ledd i vurderinga av kva effekt NRKs tilbod har på den kommersielle mediemarknaden, har Kulturdepartementet innhenta ein konkurransemessig analyse av nokre utvalde NRK-tenester frå SNF. SNFs konkurransemessige analyse følgjer som elektronisk vedlegg. Føremålet har vore å få eit empirisk grunnlag for vurderingane av dette i stortingsmeldinga. I Kulturdepartementets kunngjering av prosjektet blir intensjonen med utgreiinga omtala som følgjer:

En empirisk basert analyse av konkurransemessige virkninger av et utvalg av NRKs tjenester.

1. Utreder skal som ledd i sitt tilbud til departementet identifisere hvilke av NRKs tjenester/kanaler som det er sannsynlig at kan ha vesentlige konkurransemessige virkninger. Utreder skal særlig vurdere NRKs regionale og nasjonale nyhets- og aktualitetstjenester på nett. Det må fremgå av tilbudet hvilke tjenester/kanaler utrederen vil se på (i tillegg til NRKs nyhets- og aktualitetstjeneste på nett), samt en begrunnelse for dette utvalget.

2. Utreder skal vurdere de konkurransemessige virkningene av tjenestene som identifiseres under pkt. 1. Utreder skal avgrense de relevante geografiske markedene for NRKs nyhets- og aktualitetstjenester på nett og øvrige tjenester/kanaler, samt beskrive aktørene som befinner seg i disse markedene.

3. Dersom utreder finner at noen av NRKs kanaler/tjenester har vesentlige konkurransebegrensende virkninger, skal utreder vurdere i hvilken grad det likevel kan legges til grunn at den samlede virkning av tjenesten for publikum likevel er positiv, f.eks. fordi publikum får tilgang til et bredere spekter av tilbud eller et kvalitativt bedre tilbud.

Av omsyn til tid og tilgjengelege ressursar valde SNF ein kombinasjon av ein teoretisk og empirisk analyse, og avgrensa dessutan hovuddelen av utgreiinga til to ulike område i den konkurransemessige analysen:

- NRKs nyheits- og aktualitetstenester på nett
- Andre NRK-tenester på nett (yr.no, ut.no og ytring.no)

For andre tenester/kanalar er det ikkje gjennomført empirisk analyse, men SNF har i tillegg vurdert korleis nokre av NRKs radio- og TV-kanalar er posisjonerte med omsyn til snittalder på sjårar/lyttarar og kvinneandelen til kommersielle TV-kanalar. Føremålet med dette har vore å sjå på korleis konkurransen mellom ein lisensfinansiert og kommersielle aktørar påverkar posisjonering i radio og TV-marknaden.

10.5.3.2 NRKs nyheits- og aktualitetstenester på nett

Nasjonale nyheitsmedium

For å undersøkje i kva grad NRK konkurrerer med (og avgrensar) kommersielle konkurrentar,

³ SNF-prosjekt 9039: Konkurransemessige virkninger av noen utvalgte NRK-tjenester, Bergen, mars 2015.

⁴ Andersen, L. (2014) Offentlige allmennkringkasteres påvirkning på kommersielle medieselskaper – hva sier forskningen?

har SNF sett på samtrafikken mellom nrk.no og andre store nasjonale nyheitstenester på nett (vg.no, dagbladet.no og aftenposten.no). SNFs funn etter måling av samtrafikken mellom dei store nettbaserte nyheitsmedia kan oppsummerast slik:

- NRK.no er ikkje den næraste konkurrenten til korkje vg.no, dagbladet.no eller aftenposten.no.⁵
- Dei nemnde aktørane har sterkare konkurranse seg i mellom enn med NRK.

At NRK ikkje er den næraste konkurrenten til dei andre store nasjonale nyheitsmedia, tyder på at bransjens utfordringar med å innføre brukarbetaling i dag vanskeleg kan tilskrivast NRK. SNF peikar i denne samanhengen på følgjande faktorar:

- For ein aktør som vg.no vil det vere lite freistande å innføre ein betalingsmur, då lesarar vil flykte til det næraste substituttet som framleis tilbyr gratis nyheiter på nettet, for eksempel dagbladet.no.
- Tosidigheit i mediemarknaden (dvs. at ein samstundes baserer seg på inntekter frå reklame og brukarbetaling) og forventning om reklameinntekter gjev eit ekstra prispress, då det er freistande å setje låge prisar (eller ingen pris) for å trekkje til seg lesarar og dermed også annonseinntekter.

SNF meiner at det ubunde av NRK vil eksistere eit stort tilbod av gratis nyheiter på nett, og har brukt Aftenpostens innføring av betalingsmur i 2013 til å illustrere dette. Ifølgje rapporten frå SNF var det ein signifikant nedgang i talet på treff per brukar for aftenposten.no etter at betalingsmuren vart innført. Samtidig hadde vg.no og dagbladet.no ein signifikant auke i talet på treff per brukar. NRK hadde på si side ein ikkje-signifikant auke i talet på treff per brukar. SNF viser til at sjølv om problema med å innføre brukarbetaling vanskeleg kan tilskrivast NRK, kan det likevel tenkjast at dei kommersielle aktørane ville ha fått fleire brukarar dersom nrk.no ikkje hadde eksistert. SNF kan ikkje seie noko sikkert om kor stor denne effekten er, men peikar på at det ikkje er sikkert at effekten er stor. Det har samheng med at lesarane les fleire nettaviser samstundes («multihomer»). Dette tyder på at auken i brukarar hjå dei

kommersielle aktørane ville bli relativt liten ved ei nedlegging av nrk.no, då desse lesarane alt no les dei store nettbaserte nyheitsmedia. I kor stor grad «multihoming» faktisk førekjem, gjekk ikkje inn i SNFs mandat.

NRKs regionale nyheitsmedium på nett

SNFs hovudfokus har vore på NRKs regionale nyheitstilbod på nett. SNF har valt å sjå særleg på NRKs regionale tilbod i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag, fordi desse to fylka representerer ytterpunkt i nett-trafikk i form av unike brukarar. NRK Sogn og Fjordane har ei spesielt sterk stilling i regionen samanlikna med dei lokale nettavisene. I Trøndelag er biletet noko annleis. Her er NRKs posisjon svakare enn i Sogn og Fjordane og meir lik situasjonen elles i landet.

I analysen har SNF vurdert om NRKs regionale nettsider har ein konkurransemessig effekt på lokale medium, og om dette i så fall er ugunstig for lesarane. For å svare på desse spørsmåla har SNF kombinert fleire metodar:

- Innholdsanalyse: I innholdsanalysen peikar SNF på at NRKs regionale tilbod i Sogn og Fjordane overlappar lite med dekninga til den einskilde lokale avisa.
- Analyse av nett-trafikk: I likskap med dei nasjonale media har SNF også undersøkt i kva grad det er samvariasjon i trafikk mellom NRKs regionale nett-tilbod og trafikken på lokale nettaviser. SNFs undersøking viser at trafikken til NRKs tilbod i liten grad samvarierer med trafikken på lokale nettaviser.
- Spørjeundersøking: SNF har gjort ei spørjeundersøking i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag. Føremålet er å avdekkje den næraste konkurrenten til lokale nettaviser. Undersøkinga viser at NRK framstår som eit alternativ for ein stor del av lesarane i Sogn og Fjordane, noko som underbyggjer at NRK har ei viktig rolle i regionen. Isolert sett kan dette tyde på at NRK er ein sterk konkurrent til lokale nettaviser i Sogn og Fjordane. Samtidig kan det tenkjast at lesarane les både NRKs nettside og si lokale nettavis. I så fall vil ein reduksjon i NRKs regionale tilbod ikkje ha større tyding for lokale nettaviser. Innholdsanalysen støttar under ei slik tolking.

10.5.3.3 Andre NRK-tenester på nett (ut.no, yr.no og ytring.no)

SNF har vurdert NRKs nett-tenester yr.no, ut.no⁶ og ytring.no, og om desse tenestene er ein viktig

⁵ For det første indikerer eit samanfall i nett-trafikk mellom vg.no og dagbladet.no, at dei er næraste konkurrentar til kvarandre. For det andre viser tal for endring i nett-trafikk etter at aftenposten.no innførte lesarbetaling, at vg.no og dagbladet.no er nærare konkurrentar til aftenposten.no enn kva nrk.no er til aftenposten.no.

og integrert del av NRKs plattform på nettet (nrk.no). SNF har særleg vurdert om desse tenestene bidreg til attraktiviteten til nrk.no og dermed til at nrk.no får meir nett-trafikk på dei andre nettsidene sine enn dei isolert sett ville fått utan desse tenestene. SNF har ikkje vurdert kva kommersielt potensial som ligg i desse tenestene for andre aktørar dersom NRK ikkje hadde tilbode dei.

SNFs funn kan oppsummerast på følgjande vis:

- Yr.no og ut.no er svært lite integrerte i nrk.no. Begge har egne domene med høve til å klikke seg direkte til nrk.no (eller motsett veg). Det er ein svært liten del av brukarane som nyttar seg av den moglegheita. Difor synest det som at både yr.no og ut.no i stor grad lever sine egne liv, ubundne av nrk.no.
- Ytring.no er i motsetnad til ut.no og yr.no ein integrert del av nrk.no⁷, og bidreg mykje meir til trafikken på nrk.no. Ein stor del av brukarane til ytring.no blir vist frå andre NRK-nettsider til ytring.no.

Det har ikkje vore mogleg for SNF å gjere ein empirisk analyse av om NRKs utvikling av nye nett-tenester påverkar andre medieaktørars (dvs. andre aktørar enn nyheitsmedium) utvikling av nye nett-tenester. SNF har difor einast gjort ein prinsipiell analyse av denne problemstillinga. SNF meiner at sjølv om kommersielle aktørar kan tenkjast å bli ramma negativt av NRKs aktivitet, kan det likevel reknast med at responsen frå andre medieaktørar er gunstig sett frå publikums synspunkt. Andre medieaktørar må også utvikle liknande nett-tenester for å halde oppe attraktiviteten til nettsidene sine og dermed reklameinntektene. Vidare kan det tenkjast at konkurrentane til NRK satsar på nye nett-tenester som skil seg frå dei som tilbodne av nrk.no, for eksempel ved å rette seg inn mot andre brukargrupper. Andre medieaktørar vil då få mindre konkurranse frå nrk.no og dermed ha større potensial for reklameinntekter, samstundes som dei gjennom ei slik posisjonering bidreg til mangfaldet. SNF seier likevel at det på generelt grunnlag ikkje er mogleg å seie sikkert om det totalt sett er positivt eller negativt for lesarane at NRK via plattformen nrk.no tilbyr nye tenester på nettet.

10.5.4 Radio og TV

SNF har utført ei svært avgrensa vurdering av korleis ein lisensfinansiert aktør som NRK kan påverke programkvalitet og mangfaldet i marknaden for radio og TV. Denne analysen er ikkje empirisk fundert. SNFs analyse av NRKs posisjonering av utvalde radio- og TV-kanalar viser at NRK stort sett retter seg mot på andre sjåargrupper enn dei kommersielle kanalane. SNF finn at NRK1 skil seg ein del i posisjonering frå dei kommersielle medieaktørane ved å ha ein større del eldre sjåarar enn dei kommersielle TV-kanalane. SNF forklarar dette med nettopp finansieringa. Medan kommersielle TV-kanalar må ta omsyn til kor attraktive sjåarane er i reklamemarknaden, har ikkje NRK bruk for å ta slike omsyn. Eldre sjåarar er ikkje så attraktive for annonsørar som sjåarar i alderen 30–40 år. Eit tilsvarende bilete finn SNF i radiomarknaden. SNF peikar på at NRK typisk har eldre lydarar enn kommersielle radiokanalar, og for nokre av kanalane (særleg P2) har ein større del høgt utdanna lydarar. SNF peikar likevel på to potensielle utfordringar:

For det første meiner SNF at det ikkje er opplagt at NRK bør ha fleire tilbod retta mot lydarskarar der det også er kommersielle aktørar (P3 og mP3). SNF meiner at dette tilbodet kan gje liten meirverdi i form av auka mangfald. SNF meiner difor det er grunnlag for å stille spørsmål ved nytten for lydarane av at NRK tilbyr både P3 og mP3 til ein yngre lydarskare i konkurranse med kommersielle radioaktørar. SNF understrekar likevel at undersøkingane i rapporten ikkje gjev tilstrekkeleg informasjon til å kunne seie noko sikkert om moglege verknader av desse radiokanalane. Ifølgje SNF er det naudsynt å sjå meir detaljert på profilen for dei ulike radiokanalane. SNF framhevar at kanalar som vender seg til same aldersgruppe, innhaldsmessig kan tenkjast å vere ganske ulike, sjølv om dei treffer same lydarskare.

For det andre peikar SNF på at det for visse typar tenester er eit ønske om at ulike aktørar skal tilby liknande tenester for å sikre mediemangfaldet. Nyheiter kan vere eit slikt eksempel. Dei fleste vil vere einige om at det er bra for ytringsfriheten og mediemangfaldet at NRK ikkje er åleine om å ha nasjonale nyheiter på TV, og at det difor er bra at TV 2 også tilbyr nyheiter. I utgangspunktet kan det tenkjast at NRKs nærvær skjerper TV 2 og vice versa, og slik sett fører til betre nyheitsdekning totalt sett. Men uansett om NRK gjer TV 2 betre eller ikkje, vil ein auka innsats av NRK på nyheiter gjere det meir krevjande for TV 2 å tilby nyheiter på ein lønsam måte. Dersom

⁶ NRK trekte seg i mai 2015 ut av denne tenesta.

⁷ Ytring.no har adressa nrk.no/ytring og difor ikkje eige domene.

NRK set inn nok ressursar på å produsere TV-nyheiter, kan det tenkjast at TV 2 vel å gå inn i andre nisjar i TV-marknaden enn å produsere nyheiter. SNF viser til at TVN har valt å ikkje lenge tilby nyheiter, og har ei relativ avkasting som er monaleg betre enn TV 2. Det illustrerer ifølgje SNF at dersom konkurransen blir så hard at den tvingar nokre medieaktørar til å posisjonere seg i andre nisjar enn hovudkonkurrenten, kan det i visse tilfelle – og nyheiter er eitt eksempel – ha uheldige verknader for mediemangfaldet.

10.6 Departementets vurdering

10.6.1 Oversyn over problemstillingar

Basert på høyringa av NRK-plakaten og andre innspel til stortingsmeldinga om allmennkringkasting vurderer departementet følgjande problemstillingar:

- I kva grad skal NRK kunne tilby tenester på nett som ikkje har direkte samanheng med NRKs radio- og TV-verksemd, m.a.:
 - Bør NRK kunne tilby ei nasjonal nyheits- og aktualitetsteneste på nett?
 - Bør NRK kunne tilby regionale nyheits- og aktualitetstenester på nett?
 - Bør NRK tilby tenester som yr.no og ut.no?
- Er det konkurransemessige utfordringar knytte til NRKs tilbod av radio- og TV-kanalar?
- Er det behov for å avgrense NRKs tilbod av breie (populære) programformat?
- Vurdering av ulike tiltak som kan bidra til at NRKs aktivitetar ikkje svekkjer mangfaldet i mediemarknaden.

10.6.2 NRKs tenester på Internett

10.6.2.1 Innleiing

Høyringsinstansane som meiner at NRKs oppdrag bør avgrensast i negativ retning, er samstemte i at NRKs kjerneverksemd bør vere produksjon og kringkasting av radio- og TV-program, og at NRK primært skal bruke nye medieplattformer til å gjere radio- og TV-innhaldet sitt tilgjengeleg for folk. At NRK tilbyr radio- og TV-tenester på nett som har samanheng med allmennkringkastingsoppgavet, synest difor å vere uproblematisk. Dette kan illustrerast med MBLs fråsegn til stortingsmeldinga i rapporten «Hva nå NRK?»:

NRK er en statlig allmennkringkaster som er opprettet for å gi hele landet et radio- og TV-tilbud, og er finansiert gjennom en statlig lisens

på TV-mottakere. Det er derfor naturlig at det gjennom NRKs vedtekter foretas en avgrensning der det presiseres at NRKs kjernevirksomhet er produksjon og kringkasting av radio- og TV-programmer. NRK skal primært bruke nye medieplattformer til å gjøre sitt radio- og TV-tilbud tilgjengelig for et størst mulig publikum. Kompletterende virksomhet må understøtte kjernevirksomheten.

Dette tilseier etter departementets vurdering at det er særleg relevant å vurdere NRKs nasjonale og regionale nyheitstilbod på nett og andre NRK-tenester på nett, for eksempel yr.no og ut.no.

I vurderinga av om NRK-tenestene på Internett bør avgrensast, vil fleire moment vere relevante. For det første er det relevant å leggje vekt på kva konkurransemessige verknader desse tenestene har på andre aktørar i mediemarknaden, og om NRKs posisjon i denne marknaden svekkjer tilbodet til publikum. For det andre vil det vere relevant å sjå på kva følgjer ei eventuell avgrensing av NRKs nett-tilbod vil ha for NRKs innovasjonsevne. For det tredje vil det vere relevant å vurdere kva konsekvensar dette vil ha for NRKs evne til å nå publikum.

10.6.2.2 NRKs nasjonale nyheitsteneste

Den konkurransemessige analysen til SNF indikerer at NRK ikkje nødvendigvis er den næraste konkurrenten til dei andre store nasjonale nyheitsmedia. Ifølgje SNF kan det for det første synast som at nrk.no er differensiert frå andre store nasjonale nettstader, som for eksempel vg.no og dagbladet.no. For det andre meiner SNF at det er liten grunn til å tru at NRKs nærvær i marknaden legg vesentlege avgrensingar på andre nasjonale nettavisers høve til å ta betalt frå brukarane. Departementet legg til grunn at det ikkje er grunnlag for å konkludere med at NRKs nærvær på nett har avgjerande tyding for andre mediums høve til å innføre betalingsløysingar på nett. Det kan likevel ikkje utelukkast at dei kommersielle aktørane ville fått fleire brukarar utan nrk.no, og at dei kommersielle aktørane på den måten blir ramma indirekte. NRKs nærvær i marknaden vil nødvendigvis påverke konkurransen i mediemarknaden på ein eller annan måte. Etter departementets syn er likevel ikkje konkurransemessige verknader av NRKs tilbod eit problem i seg sjølv. Konkurransemessige verknader av NRKs tilbod blir først eit problem dersom det svekkjer mediemangfaldet og gjev eit dårlegare tilbod til publikum. Departementet har ikkje

funne belegg i SNFs analyse for at NRKs nærvær på nett svekkjer mediemangfaldet og publikums samla tilbod.

Dagens NRK-plakat har gjeve NRK rom for ei dynamisk utvikling av innhaldstilbodet i tråd med publikums interesser, bl.a. fordi det ikkje blir lagt konkrete avgrensingar i kvar NRK kan publisere innhaldet sitt. Dette har ført til at NRK kan nå ut på dei plattformene publikum brukar. I sum har desse grepa vore viktige for NRKs høve til innovasjon og relevans for lisensbetalarane. I dag vil ei og same sak ofte få ulik dekning på ulike plattformer. Eit eksempel på dette er at ei nettavis typisk dekkjer ei sak medan den er fersk, medan papirvisa eller nyheitssendinga på TV fokuserer meir på bakgrunn eller kommentar. Eit anna eksempel på ei arbeidsdeling mellom ulike medieplattformer er då NRK under framsyninga av TV-serien «Kampen om tungtvannet» brukte Internett aktivt for å gje historisk bakgrunnsinformasjon om hendingane TV-serien byggjer på. Ei avgrensing i NRKs nett-tilbod vil svekkje NRKs innovasjonsevne og høve til å ta i bruk slike multimediale publiseringsløysingar.

For at NRK skal kunne nå breiast mogleg ut med innhaldet sitt, må NRK vere der publikum til ein kvar tid oppheld seg. Dette heng saman med at publikum har stadig meir fragmentert mediebruk, jf kap. 3. Ifølgje Norsk mediebarometer 2014 nytta 88 pst. av befolkninga Internett, 74 pst. TV og 64 pst. radio på ein gjennomsnittsdag. Som følgje av dette må media drive kontinuerleg innovasjon og tilpassing av innhaldet sitt til ulike plattformer og ulik teknologi. Blant dei store mediehusa har bl.a. VG satsa på dette. VG har papiravis, gratis og betalt nettavis, nett-TV og lineær TV-kanal og radio (podcasting). Sett i lys av at Internett i dag er den mest brukte medieplattforma, vil ei avgrensing i NRKs nærvær på nettet såleis svekke NRKs evne til å nå folk der dei er. Særleg vil det redusere NRKs evne til å nå den yngre delen av befolkninga, som har eit høgt mediekonsum på Internett, medrekna mobile plattformer og sosiale media. Departementet legg difor til grunn at svekking av NRKs nett-tilbod på sikt vil kunne gå ut over NRKs oppslutnad og legitimitet som allmennkringkastar. Det er difor departementets konklusjon at NRKs nasjonale nyheitsteneste på nett, nrk.no, ikkje bør avgrensast.

10.6.2.3 NRKs regionale nyheitstenester på nett

SNFs analyse kan tyde på at NRKs regionale nettside ikkje er ein nær konkurrent til lokale nettme-

Boks 10.1 Departementets konklusjon om NRKs nasjonale nyheits- og aktualitetsteneste (nrk.no)

- NRK kan halde oppe den nasjonale nyheits- og aktualitetstenesta (nrk.no).

dium, korkje i Sogn og Fjordane eller i andre regionar. Det synest likevel å vere stor variasjon i kva grad NRK blir oppfatta som eit alternativ for lesarane. Her verkar Sogn og Fjordane å vere den regionen der NRK i størst grad er eit alternativ til lokale avisers nettsider. Ei mogleg forklaring på dette er at det i Sogn og Fjordane, i motsetnad dei fleste andre regionar, ikkje er nokon aktør utanom NRK som dekkjer heile regionen. Bergens Tidende hadde for ein del år sidan ei sterk stilling i fylket, men trekte seg ut før NRK lanserte nett-tilbodet sitt. Slik sett kan det hevdast at NRK fyller eit tomrom i Sogn og Fjordane. At NRK fyller eit tomrom som ikkje er dekt av andre, kan indikere at NRK konkurrerer tettare i regionar der det eksisterer eit regionalt nyheitstilbod. Dette er for eksempel tilfellet i Sør-Trøndelag, der Adresseavisen har ei sterk stilling i marknaden og dekkjer heile fylket. Sett i eit slikt perspektiv treng ikkje NRKs sterke stilling i Sogn og Fjordane vere teikn på at NRK konkurrerer sterkt med lokale nettavisar. SNFs konkurransemessige analyse gjev etter departementets syn ikkje grunnlag for å avgrense NRKs regionale nyheitstenester på nett. SNF ser likevel berre på situasjonen i to fylke. Det kan ikkje utelukkast at biletet ville vore mindre eintydig om SNF hadde sett på alle regionar. Ein kan heller ikkje utelukke at situasjonen kan endre seg over tid for det regionale tilbodet. SNFs konkurransemessige analyse gjev likevel ikkje grunnlag per i dag for å avgrense NRKs regionale nyheitstenester på nett.

Departementet legg til grunn at ei negativ avgrensing av NRKs regionale nyheitstilbod vil kunne svekkje det samla tilbodet og NRKs innovasjonsevne og høve til å nå folk der dei er, jf. omtala av dette i avsnittet ovanfor. Departementet har elles merkt seg at SNF meiner at NRK gjennom ulike tiltak kan bidra positivt til det lokale mediemangfaldet, f.eks. ved å kanalisere nett-trafikk aktivt til lokalavisene, slik at desse får auka trafikk og dermed også auka potensialet for annonseinntekter. Dette spørsmålet blir drøfta nærare nedanfor i kapittel 10.7.1.

**Boks 10.2 Departementets
konklusjon om NRKs regionale
nyheits- og aktualitetstenester**

- NRK kan halde oppe dei regionale nyheits- og aktualitetstenestene sine på Internett.

10.6.2.4 Andre NRK-tenester på nett

Når det gjeld NRKs andre tenester, indikerer SNFs rapport at ut.no og yr.no truleg har lite å seie for konkurranseevna til andre nyheitsmedium. Bakgrunnen for dette er at yr.no og ut.no i svært liten grad driv trafikk til nrk.no (som er i konkurranse med andre nyheitsmedium). Når det gjeld korleis yr.no og ut.no påverkar andre aktørar (dvs. aktørar som ikkje opererer i marknaden for redigerte redaksjonelle medium), er biletet noko meir usikkert. SNFs prinsipielle analyse av dette spørsmålet viser på den eine sida at tenester som yr.no og ut.no kan skremme andre aktørar frå å tilby liknande tenester. På den andre sida peikar SNF på at NRKs nett-tenester kan ha gunstig effekt sett frå publikums synspunkt, fordi a) dette kan få andre aktørar til å utvikle nye liknande nett-tenester for å halde ved like aktiviteten til nettsida si og b) det kan drive andre aktørar til å differensiere tenestene sine frå NRKs og dermed bidra til mangfaldet.

Sjølv om det ikkje går an å slå fast kva konkret effekt NRKs nett-tenester som yr.no har på marknaden for liknande tenester, vurderer departementet at SNFs konkurransemessige analyse ikkje gjev grunnlag for å avgrense NRKs partnerskap i tenesten. Departementet viser vidare til at yr.no er ein vel etablert teneste. Framtidige nett-tenester i regi av NRK vil måtte godkjennast i samsvar med ordninga for førehandsgodkjenning av nye NRK tenester, kringkastingslova § 6-1a. I denne samanhengen vil dei konkurransemessige verknadene av tenestene bli vurderte av Konkurransetilsynet.

Departementet meiner likevel at NRK bør avgrense utviklinga av framtidige tilbod på Internett til tenester som i hovudsak er av redaksjonell karakter. NRKs tenester som yr.no, ut.no (som NRK i mai 2015 vedtok å gå ut av) og trafikkportalen (som vart førehandsgodkjend av Kongen i statsråd, men seinare lagd bort av NRK) er tenester som primært har ein nyttefunksjon. Sjølv om desse tenestene kan ha redaksjonelt innhald, ligg

desse tenestenes primære funksjon og verdi for brukarane i nytteverdien, anten dette er vêrvarsling eller turforslag. Det mest grunnleggjande for ein allmennkringkastar er å vareta sosiale, kulturelle eller demokratiske behov i samfunnet. Etter departementets syn blir desse behova primært oppfylte gjennom redaksjonelle tenester. Departementet meiner på bakgrunn av dette at NRKs allmennkringkastingsoppdrag framover skal oppfyllest gjennom å tilby tenester som primært er redaksjonelt funderte. Det vil for eksempel seie at NRK ikkje skal opprette nye nyttetenester. Dette gjeld ubunde av om tenesta blir utvikla og tilboden av NRK åleine eller i samarbeid med eksterne aktørar. At NRKs allmennkringkastingsoppdrag skal oppfyllest ved å tilby tenester som i hovudsak er av redaksjonell karakter er tatt inn i den nye NRK-plakaten § 10.

**Boks 10.3 Departementets
konklusjon om NRKs nett-tenester
(yr.no og ut.no)**

- Nye NRK-tenester skal i hovudsak ha redaksjonell karakter.

10.6.3 NRKs radio og TV-tilbod

Som nemnt avdekkjer SNFs analyse av NRKs posisjonering av utvalde radio- og TV-kanalar at NRK stort sett fokuserer på litt andre lyttar- og sjåargrupper enn dei kommersielle kanalane. Samtidig meiner SNF at det kan vere grunnlag for å stille spørsmål ved nytten for lydarane av at NRK tilbyr to ungdomskanalar (P3 og mP3). I tillegg peikar SNF på at det kan tenkjast TV 2 vel å gå inn i andre nisjar i TV-marknaden enn nyheiter dersom NRK set inn nok ressursar på å produsere TV-nyheiter. SNFs vurderingar av radio- og TV-tilbod er likevel av avgrensa omfang. Departementet vil på generelt grunnlag knyte nokre generelle kommentarar til den norske radio- og TV-marknaden.

Mangfaldet av norske radio- og TV-kanalar har aldri vore større. Digitaliseringa av fjernsynsmediet har ført til ein sterk auke av TV-kanalar. Og med digitaliseringa av radiomediet har folk fått eit større tilbod av radiokanalar enn nokon gong før. Digitaliseringa inneber at det ikkje lengre er tekniske hindringar (frekvensknappheit) for etablering av radioverksemd. Samtidig blir kostnadene for riksdekkjande radio vesentleg lågare. Kostna-

den i FM er 7–8 gonger høgare per riksdekkjande kanal enn i DAB-nettet. Digitaliseringa inneber difor at etableringstilgangen til radiomarknaden blir vesentleg betra, noko som vil skjerpe konkurransen. Såleis vil det også bli mindre grunnlag for otte knytt til NRKs posisjon.

Departementet understrekar at NRKs eventuelle nye radio- og TV-kanalar må førehandsgodkjennast. I samsvar med førehandsgodkjenningssordninga vil bl.a. dei konkurransemessige verkna-dene av at NRK tilbyr ei ny teneste bli vurderte av Konkurransetilsynet, jf. omtale av dette i kapittel 4.3.2.2. NRKs radio- og TV-kanalar har elles ulike programprofilar i samsvar med NRKs redaksjo-nelle prioriteringar. Eit konkret pålegg frå eigar om at NRK skal leggje ned eller avgrense den eksisterande radio- og TV-verksemda si vil difor kunne svekkje NRKs redaksjonelle sjølvstende. På dette grunnlaget meiner departementet at det ikkje er aktuelt å innskrenke NRKs eksisterande TV-og radiotilbod.

Departementet viser vidare til at regjeringa vil oppretta eit utval som skal vurdere mediemangfal-det. Utvalet skal vurdere det samla medietilbodet i Noreg, medrekna kringkasting, bl.a. med særleg fokus på medias funksjon i nyheits- og debattfor-midlinga. Rammene for utvalets mandat er nærare omtalt i kapittel 16.6.4.

Boks 10.4 Departementets konklusjon om radio- og TV-kanalar

- NRK kan halde oppe sitt eksisterande tilbod av radio- og TV-kanalar. Nye radio- og TV-kanalar som skil seg vesentleg frå NRKs eksisterande allmennkringkastings-tilbod, må førehandsgodkjennast i samsvar med ordninga for førehandsgodkjenning av nye NRK-tenester, jf. kringkastingslova § 6-1-a.

10.6.4 Brei eller smal?

I det følgjande blir det vurdert om NRK bør avgrensast når det gjeld omfanget av breitt inn-hald i NRKs samla tilbod på radio, TV og Inter-nett. I dagens NRK-plakat er det presisert at «NRK kan formidle same type tilbud som også til-bys av kommersielle aktører, men bør etterstrebe å tilføye sitt tilbud et element av økt samfunnsverdi i forhold til det kommersielle tilbudet». Bakgrunnen

for vurderinga er at det kan tenkjast at NRKs til-bod av breitt innhald har negativ verknad på mediemarknaden, og dermed er med på å avgrense mangfaldet. I denne vurderinga vil fleire faktorar og omsyn gjere seg gjeldande. For det første er det relevant å sjå på i kva omfang NRK faktisk tilbyr breitt innhald, samanlikna med andre aktørar. For det andre er det relevant å vur-dere kva effektar NRKs breie innhald eventuelt kan tenkjast å ha for NRKs legitimitet og evne til å nå ut med eit smalare innhald.

10.6.4.1 Kva er breitt og smalt innhald?

Det kan vere krevjande å definere breitt og smalt innhald. På eit forenkla nivå kan distinksjonen mellom breitt og smalt innhald avgjerast ut i frå sjanger. Eit underhaldningsprogram vil som regel reknast som breitt, medan eit vitskapeleg eller kulturelt program ofte vil sjåast på som smalt. Generelt vil sjangertype ofte, men ikkje alltid, vere ein indikator på om innhaldet er breitt eller smalt. Det er i somme tilfelle ikkje noko eintydig skilje mellom smale og breie format. For eksem-pel var NRKs satsing på «sakte-TV» («Bergensba-nen» og «Hurtigruten minutt for minutt») truleg opphavleg tenkt som smale programkonsept. Pro-gramma vart likevel publikumssuksessar. Kva som er smalt eller breitt kan med andre ord ikkje alltid føreseiast.

I ein rapport utført av Oslo Economics for NRK i 2014⁸ er breitt og smalt knytt til kva res-sursbruk som er naudsynt for å sende ein type innhald relatert til kor mange sjåarar ein får på det same innhaldet. Smalt innhald krev relativt store ressursar per minutt sjåing, medan breitt innhald krev relativt små ressursar per minutt sjåing. Dette målet på breitt innhald kan seie noko om innhaldstypen vil vere kommersielt interessant å produsere (breitt) eller ikkje (smalt). Sjåing per krone må likevel sjåast i samanheng med ei rekkje andre faktorar. Blant anna vil det ha mykje å seie for sjåinga kva kanal eit program blir sendt på, og på kva tidspunkt.

Når det gjeld lineær-TV, viser undersøking til Oslo Economics at dei sjangrar som gjev meir TV-sjåing per krone enn gjennomsnittet, er innkjøpt drama og sport.⁹ Forklaringa på kvifor dei gjev mykje TV-sjåing per krone, er likevel ulik. Inn-kjøpt drama er relativt rimeleg innhald og gjev

⁸ Oslo Economics for NRK (2014) *Sammenhengen mellom NRKs satsning på bredt innhold og NRKs mulighet til å opp-fylle sitt mandat.*

⁹ ibid



Figur 10.1 Sakte-TV er ein nemning på ein type program som visar ei hending i sin fulle lengde. Det fyste sakte-TV programmet som blei sendt på NRK var «Bergensbanen – minutt for minutt» i 2009. I seinare tid har det vore mange andre programmer som «Hurtigruten – minutt for minutt» (bildet), nasjonal strikkekveld og salme-TV.

Foto: NRK

difor mange sendetimar i høve til ressursane som blir nytta. Sportsprogramma er dyre å produsere, men likevel så populære at dei stod for 16 pst. av total sjåing i 2013, meir enn samla ressursbruk som vart nytta til sport.

10.6.4.2 Kor brei er NRK samanlikna med andre aktørar?

Når det gjeld fjernsyn, peikar NRK i høyringsfråsegna si på at det som kan karakteriserast som breie sjangrar, er viktig for selskapet, samstundes som NRK på ingen måte er ein dominerande aktør i marknaden når det gjeld mengda av breitt innhald.

Tabellen¹⁰ nedanfor viser at NRK blant 26 TV-kanalar mynta på den norske marknaden¹¹ var bortimot åleine om å tilby såkalla smalt TV-innhald i 2014. Tabellen viser bl.a. at NRK står for 100 pst. av alt undervisningsfjernsyn, 97 pst. av natur-

program og 93 pst. av alle program om kunst og kultur.

NRKs sportstilbod står for 11 pst. og NRKs underholdningstilbod står for 7 pst. av alt som vart sendt. Tala viser at NRK ikkje er dominerande i breie sjangrar, samstundes som NRK er relativ stor på sport.

Når det gjeld NRKs nasjonale nyheitstilbod på nett, nrk.no, la ei tverrfagleg forskargruppe ved Institutt for informasjons- og medievitenskap ved UiB i 2014 fram ein rapport som blant anna inneheld ein analyse av korleis nrk.no kjem ut i høve til andre, kommersielle nettaviser.¹² Hovudkon-

¹¹ Kanalane som er med er NRK1, NRK2, NRK3/Super, TV 2, TVNorge, FEM, Viasat 4, TLC Norge, TV 2 Zebra, TV 2 Nyhetskanalen, TV 2 Bliss, TV 2 Sportskanalen, Max, Fox, Nicelodeon, Vox, Disney Channel, TV 3, Discovery, National Geographic, BBC Entertainment, MTV, Canal 9, VGog TV 6.

¹² 2014 *The Normalization of Public Service News Online: A Longitudinal Analysis of the Norwegian Broadcasting Corporation*.

¹⁰ TNS Gallup TV-meter panel 2014.

Tabell 10.1 Sjøartal og del av sendetid for ymse programkategoriar

Genre	Timar totalt	Prosentdel send på NRK	Prosentdel sett på NRK
Barneprogram	17838	26 %	70 %
Drama	46222	10 %	30 %
Informasjonsprogram	37927	15 %	47 %
Kunst/kultur/medium	549	93 %	95 %
Musikk	3679	15 %	86 %
Nyheiter	10851	22 %	64 %
Naturprogram	563	97 %	100 %
Religion/livsfilosofi	78	80 %	68 %
Sport	11355	11 %	48 %
Underholdning	32106	7 %	33 %
Undervisning	62	100 %	100 %
Vitskap	194	87 %	83 %
Pauseprogram	120	30 %	86 %
Anna	1211	0 %	0 %

klusjon er at NRK har ein allmennkringkastingsprofil som skil seg frå andre tilbod i nettfloraen.

10.6.4.3 Kva for verknader har NRKs breie innhald?

Når det gjeld NRKs lineære TV-innhald, peikar NRK på at breie sjangrar som sport, drama og underholdning er viktige for å kunne løfte fram smalt innhald som kultur, natur, religion, livssyn og vitskap, der NRK er så å seie åleine om å produsere norsk TV-innhald. For å undersøkje denne påstanden nærare bad NRK Oslo Economics om å undersøkje i kva grad NRKs satsing på breitt innhald bidreg til at NRK løyser oppdraget sitt, m.a. om satsing på breitt innhald aukar oppslutninga om innhald med smalare profil og mindre publikumsappell.¹³

Ifølgje rapporten er det samanheng mellom det at NRK viser breie program som trekkjer mange sjåarar, og høvet til å nå ut med smalt innhald som NRK også er forplikta til å sende i samsvar med allmennkringkastingsoppdraget. Ifølgje Oslo Economics er denne effekten tosidig:

- For det første er breitt innhald kostnadseffektivt, i den forstand at det gjev mykje sjåing per krone. Dermed blir det eit nytteoverskot hjå

TV-sjåarane, som NRK kan nytte til smalt innhald.

- For det andre gjev breitt innhald draghjelp til smalt innhald som gjer at oppslutninga om smalt innhald aukar. Forklaringa på denne draghjelpa er «lead-in»-effekten, dvs. at det breie innhaldet dreg med seg sjåarar til smalt innhald.

Eit konkret eksempel på «lead-in»-effekten som blir framheva i rapporten, er programmet «Billedbrev fra Europa», som vart vist på NRK2 på fredagar i 2013. Programmet hadde eit typisk sjåartall på rundt 50 000, noko som også var tilfellet for programma som vart viste før dette programmet. 22. mars 2013 vart eit anna program enn normalt vist før «Billedbrev fra Europa», eit verdscuprenn i langrenn. Verdscuprennet hadde rundt 370 000 sjåarar. Det etterfølgjande «Billedbrev fra Europa» hadde ca. 200 000 sjåarar. Fleire liknande eksempel blir refererte i rapporten.

10.6.4.4 Departementets vurdering

Prinsipielt meiner departementet at NRK bør kunne tilby breitt innhald fordi det dette er avgjerande for at NRK skal kunne fylle funksjonen som allmennkringkastar. Ein allmennkringkastar med eit smalt definert oppdrag vil på sikt slutte å vere allmenn. Dersom NRK primært skal tilby smalt innhald, vil NRK truleg få eit mindre publikum og

¹³ Oslo Economics for NRK (2014) *Sammenhengen mellom NRKs satsning på bredt innhold og NRKs mulighet til å oppfylle sitt mandat.*

dermed svekt evne til å dekkje demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. Så lenge offentleg finansiering av NRK er politisk ønskeleg, legg departementet til grunn at det er naudsynt å gje lisensbetalarane ein viss «valuta for pengane» ved å også tilby breitt innhald. Dersom NRK skulle slutte å tilby breitt innhald, er det fare for at oppslutninga om offentleg finansiering av NRK gradvis vil forvitre.

Som alt gjort greie for, er det breie innhaldet viktig for NRK. Undersøkinga frå UiB viser vidare at NRKs hovudteneste på nett, nrk.no, skil seg frå andre nyheitsmedium på nett. Desse funna indikerer at NRK greier å balansere det breie med det smale. Samtidig er dette også rimeleg å vente sidan NRK faktisk har eit samfunnsoppdrag om å produsere smalt innhald (som ikkje blir produsert av NRKs konkurrentar).

Som peika på ovanfor viser rapporten frå Oslo Economics at NRKs breie TV-program gjev draghjelp til smale program. Departementet viser bl.a. til at såkalla «lead-in»-effektar er vel dokumenterte i ei rekkje utanlandske studiar. Oslo Economics har primært sett på «lead-in»-effekten og NRKs tradisjonelle TV-tilbod. Det er likevel grunn til å tru at ein liknande effekt kan gjere seg gjeldande for ikkje-lineære tenester på Internett, for eksempel ved at NRK presenterer breitt og smalt innhald side om side i nett-TV-spelaren sin. Det er også rimeleg å rekne med at det er ein liknande «lead-in»-effekt på radiokanalar, sjølv om Oslo Economics ikkje har vurdert dette konkret.

Departementet konkluderer med at breitt innhald er viktig for at NRK skal oppfylle mandatet sitt. Utan eit breitt oppdrag vil NRK truleg misse oppslutnad blant folk, noko som på sikt kan undergrave NRKs funksjon som allmennkringkastar. Konkrete avgrensingar i NRKs høve til å ha breitt innhald vil også påverke NRKs redaksjonelle fri-dom. Departementet vil likevel understreke at NRK som allmennkringkastar har eit særleg ansvar for å prioritere det såkalla smale programtilbodet. Som nemnt følgjer det av gjeldande NRK-plakat at NRK kan formidle same type tilbod som også blir tilbode av kommersielle aktørar, men bør streve etter å tilføre tilbodet eit element av auka samfunnsverdi i høve til det kommersielle tilbodet. Departementet meiner at denne føringa bør vidareførast.

10.7 Forslag til tiltak

Departementet meiner at det er behov for å gjennomføre nokre tiltak som kan klargjere at NRK –

Boks 10.5 Departementets konklusjon om brei eller smal

- Det blir ikkje sett avgrensingar for kor mykje breitt tilbod NRK kan ha.
- NRK kan formidle same type tilbod som også blir tilbode av kommersielle aktørar, men skal streve etter å tilføre tilbodet eit element av auka samfunnsverdi.
- NRK har som allmennkringkastar eit særleg ansvar for å prioritere det såkalla smale programtilbodet.

som offentleg finansiert allmennkringkastar – har eit særskilt ansvar for å bidra til mediemangfaldet. For det første meiner departementet at det i utkastet til ny NRK-plakat blir teke inn at NRK skal ha sjølvstendig ansvar for å bidra til mediemangfaldet. For det andre meiner departementet at det bør gjerast visse justeringar av ordninga for førehandsgodkjenning av NRKs nye medietenester, bl.a. for å klargjere at også vesentlege endringar av eksisterande NRK-tenester må førehandsgodkjennast.

10.7.1 Ansvar for å bidra til mediemangfaldet

Som ein medieaktør nær fullfinansiert av offentleg støtte står NRK i ei særstilling i det norske medielandskapet. Den offentlege finansieringa gjer at selskapet, i motsetnad til kommersielle medieaktørar, ikkje treng å ta omsyn til omsetning og profit. Den offentlege finansieringa er naudsynt for at NRK skal kunne fungere som korrektiv til marknaden ved å tilby innhald og program som kommersielle aktørar ikkje tilbyr. Samtidig kan NRKs nærvær i mediemarknaden også trekkje folk frå kommersielle tenester, og dermed svekkje inntektsgrunnlaget til kommersielle aktørar. NRKs funksjon som korrektiv og supplement til den kommersielle delen av marknaden bør ideelt sett bidra til å halde ved lag eller auke mediemangfaldet.

Dersom NRK svekkjer mediemangfaldet, kan NRKs rolle og funksjon som allmennkringkastar seiast å ha svikta. Departementet føreset at NRK er medviten om rolla si som bidragsytar til det norske mediemangfaldet. På grunn av utfordringane den kommersielle mediebransjen står overfor, er det likevel viktigare no enn nokon gong før at dette blir understreka. Departementet meiner på dette grunnlaget at NRK skal ha eit sjølvsten-

dig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet. Eit tilsvarende krav er bl.a. føreslege av MBL.

NRK kan bidra til mediemangfaldet på fleire måtar. Eit konkret eksempel er NRKs signal om å vere atterhalden med å sitere saker som kommersielle medium har publisert bak betalingsmur.¹⁴ Eit anna er at NRK i samband med lokalvalet til hausten har mediasamarbeid med fleire mediehus. NRK planlegg samarbeid med Amedia, Polaris og Schibsted-aviser, men også ei rekkje uavhengige mindre lokalaviser. NRK legg opp til lokale og regionale arrangement, anten i form av folkemøte, skuledebattar eller valvaker.

Enno eit eksempel på bidrag til mediemangfaldet kan vere at NRK i større grad lenkar til andre medium. I SNFs rapport blir det peikt på at NRKs nærvær på nettet kan trekkje lesarar bort frå andre medieaktørar og dermed gje ein negativ effekt på høvet deira til å få nett-trafikk og annonseinntekter. I SNFs rapport går det fram at NRK i liten grad viser trafikk til nettsidene til andre medieaktørar og i staden viser mykje til eigne nettsider. Dersom NRK i større grad viser nett-trafikk frå sine nettsider til andre, kommersielle medieaktørar, vil dette kunne bidra til å halde oppe eller auke det norske mediemangfaldet. For eksempel har BBC etter forslag frå BBC Trust ei målsetjing om auke i kor mykje ekstern trafikk BBC genererer. BBC vart i 2010 pålagt å doble talet på klikk på lenker til nettsider utanfor BBCs nettsider innan 2013. Dei lykkast med den målsetjinga, og i 2014 etterlyste BBC Trust fleire tiltak for å auke talet klikk på eksterne lenker. Departementet legg til grunn at det vil vere positivt for mediemangfaldet dersom f.eks. NRKs regionkontor tek aktivt ansvar for å vise trafikk til lokalavisene.

Boks 10.6 Departementets konklusjon om NRKs ansvar for å bidra til mediemangfaldet

- NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet.

10.7.2 Endringar i førehandsgodkjenningssprosedyren

10.7.2.1 Innleiing

Ifølgje kringkastingslova § 6-1a avgjer Kongen i statsråd om det skal gjevast løyve til å innlemme nye tenester i allmennkringkastingsoppdraget til NRK. Medietilsynet er ansvarleg for gjennomføringa av godkjenningssordninga og gjev rådgjevande fråsegn til departementet. I same prosessen skal Medietilsynet innhente vurdering av konkurransemessige verknader av tenesta frå Konkurransetilsynet.

Førehandsgodkjenningssordninga sikrar viktig kontroll med kva nye tenester NRK skal kunne tilby, og kan bidra til å sikre at NRK ikkje lanserer tenester som har negativ effekt på mediemarknaden.

10.7.2.2 Medietilsynets evaluering av førehandsgodkjenningssprosedyren

Kulturdepartementet gav i brev av 6. oktober 2014 Medietilsynet i oppdrag å evaluere den eksisterande førehandsgodkjenningssordninga av nye NRK-tenester og eventuelt å føreslå endringar i regelverket. Medietilsynet vart bl.a. bede om å vurdere kriteria for kva tenester som må førehandsgodkjennast.

Medietilsynet tilrår at det blir gjort presiseringar i kringkastingsforskrifta § 6-1 første ledd for å tydeleggjere kriteria for kva tenester som må førehandsgodkjennast. Medietilsynet peikar bl.a. på at dersom NRK gjer vesentlege endringar i ei eksisterande teneste, bør dette også vere omfatta av ordninga med førehandsgodkjenning, ettersom ei slik endring i realiteten vil oppfattast å vere ei ny teneste. Dette går etter Medietilsynets vurdering ikkje klårt fram av gjeldande avgjerd. Medietilsynet føreslår blant anna også ei endring av kringkastingsforskrifta § 6-1 fjerde ledd, slik at det går fram at Medietilsynet i tvilstilfelle avgjer om NRK skal søkje om førehandsgodkjenning.

10.7.2.3 Departementets vurdering

Medietilsynet kan ikkje instruerast av Kongen eller departementet ved utarbeiding av rådgjevande fråsegner, jf. kringkastingslova § 6-1a, første ledd. Kongen i statsråd kan likevel setje til sides fråsegnene til Medietilsynet. Kongen i statsråd nytta høvet til å overstyre Medietilsynets faglege råd alt første gongen regelverket vart teke i bruk, den gongen NRK søkte om å innlemme rute- og trafikkplanleggingstenesta dit.no i all-

¹⁴ Fråsegn frå programdirektør i NRK Per Arne Kalbakk i Dagens Næringsliv 30. april 2015.

mennkringkastingsoppdraget. I denne saka rådde både Medietilsynet og Konkurransetilsynet til at tenesta ikkje burde godkjennast. Trass i dette valde Kongen i statsråd å godkjenne tenesta. Etter departementets vurdering kan plasseringa av myndigheit til å førehandsgodkjenne nye NRK-tenester hjå Kongen i statsråd, vere sårbar for politisk funderte avgjerder. Dit.no-saka er eit konkret eksempel på dette.

Etter departementets syn bør det vurderast å flytte kompetansen til å førehandsgodkjenne nye NRK-tenester frå Kongen i statsråd til Medietilsynet. Dette kan bidra til å gjere vurderingane av nye NRK-tenester meir fagleg funderte og mindre politiserte. I tillegg kan det bidra til å minske faren for rollekonfliktar på mediefeltet. Ei endring i kompetansen til å førehandsgodkjenne nye NRK-tenester føreset at Medietilsynet einast kan godkjenne tenester som ligg innanfor NRKs oppdrag slik dette er nedfelt av Stortinget og departementet gjennom si eigarstyring. Dette inneber at rammane for NRKs verksemd må vere tilstrekkeleg klårt angitt i vedtektene. Det er ein føresetnad for at førehandsgodkjenningsordninga skal fungere som eit verkty for å trekkje grensene for NRKs verksemd. Ei flytting av kompetansen frå Kongen i statsråd til Medietilsynet krev lovendring. Departementet vil difor kome tilbake til dette spørsmålet i samband med den varsla revisjonen av kringkastingslova.

Dersom førehandsgodkjenningsordninga skal fungere etter formålet, er det avgjerande at den fangar opp alle relevante nye NRK-tenester. Departementet meiner at det med fordel kan klargjerast at ikkje berre nye NRK-tenester, men også vesentlege endringar i eksisterande tenester må førehandsgodkjennast, jf. Medietilsynets forslag. Departementet meiner også at det bør presiserast i kringkastingsforskrifta § 6-1 fjerde ledd at Medietilsynet i tvilstilfelle kan avgjere om NRK må søkje om førehandsgodkjenning av ei bestemt teneste. Dei nemnde endringane krev endring av kringkastingsforskrifta. Departementet vil lage eit utkast til endring av forskrifta som blir sendt på allmenn høyring.

**Boks 10.7 Departementets
konklusjon om endringar
i ordninga for førehandsgodkjenning av nye NRK-tenester**

- Departementet vil vurdere å endre kringkastingslova slik at kompetansen til å førehandsgodkjenne nye NRK-tenester blir flytt frå Kongen i statsråd til Medietilsynet.
- Departementet sender på allmenn høyring eit forslag om mellom anna at også vesentlege endringar av eksisterande NRK-tenester må førehandsgodkjennast.

11 Finansieringsmodell

11.1 Bakgrunn

Fram til for få år sidan var ei avgift knytt til eigarskap av ein fjernsynsmottakar rekna som ei stabil og sikker form for finansiering av allmennkringkasting i Europa. Den teknologiske utviklinga dei seinare åra inneber at allmennkringkastingsinnhald blir distribuert via fleire ulike plattformer. Folk kan dermed i aukande grad skaffe seg tilgang til og gjere bruk av innhald produsert av allmennkringkastarar frå andre apparat enn det tradisjonelle fjernsynsapparatet. Sidan kringkastingsavgifta i dei fleste land har vore knytt til eigarskap til eit fjernsynsapparat og andre apparat som inneheld fjernsynsmottakarar, har dette i fleire land ført til at fleire omgår avgifta, med etterfølgjande svikt i inntektene frå kringkastingsavgifta. Sjølv om ei slik apparatbasert avgift framleis er den mest vanlege finansieringsmodellen i Europa, har fleire land den siste tida gått over til husstands- eller individbaserte finansieringsmodellar, eller dei vurderer ulike alternativ til apparatbasert kringkastingsavgift.¹

11.2 Gjeldande rett og innkrevjingspraksis

11.2.1 Gjeldande rett

Kringkastingslova §§ 8-1 til 8-5 inneheld sentrale reglar om innkrevjing av kringkastingsavgifta. Meldeplikta ved overdraging av mottakarar er heimla i kringkastingslova § 8-1. I § 8-2 i lova er det vidare fastsett meldeplikt for næringsverksemdar ved innførsel og innanlandsk sal, utleige eller utlån av kringkastingsmottakarar. § 8-3 heimlar Stortingets rett til å fastsetje avgifta og gjev Kongen heimel til å fastsetje nærare reglar i forskrift og gjennom forskrift eller vedtak gje fritak frå avgifta når særlege grunnar tilseier det. § 8-4 heimlar pante rett for inndrivning av avgift med vidare. § 8-5 gjev NRK rett til innsyn i opplysingar om kundane til til-

¹ Andre land (Danmark, Storbritannia og Sverige) har valt å føre vidare eksisterande kringkastingsavgift og andre reglane i meir teknologinøytral retning.

bydar av betalingsfjernsyn. Med unntak for § 8-4 gjev alle føresegnene Kongen heimel til å gje nærare reglar i forskrift. Følgjande forskrifter regulerer innkrevjing av kringkastingsavgifta:²

- forskrift 23. oktober 1980 nr. 8777 om radiohandleres meldeplikt til Norsk rikskringkasting
- forskrift 15. juni 1981 nr. 8629 om radiohandlerkontroll
- forskrifter 23. oktober 1980 nr. 8798 om fjernsynsmottakere

Forskriftene inneheld blant anna reglar som definerer avgiftsobjektet, regulerer rettar og plikter knytte til meldeplikta, avgiftsplikt og unntak frå avgifta, kontroll med betaling av avgifta og sanksjonar ved brot på forskriftene.

Eit grunnleggjande trekk er at reglane baserer seg på avgiftsplikt knytt til eigarskap til og kontroll med omsetning av ein viss type teknologi – fjernsynsmottakarar. Medan reglane definerer fleire typar apparat som avgiftspliktige, omfattar meldeplikta berre tradisjonelle fjernsynsapparat. Det er praktiske omsyn som ligg bak denne praksisen. Det store fleirtalet av norske husstandar har framleis minst eitt tradisjonelt fjernsynsapparat. Ein lisens dekkjer alle dei andre avgiftspliktige apparata i ein husstand.

11.2.2 Innkrevjing av kringkastingsavgifta

Det er NRK Lisensavdelinga som står for innkrevjing av kringkastingsavgifta. Lisensavdelinga er organisatorisk underlagd NRK sentralt, men er lokalisert til Mo i Rana. Det er om lag 100 årsverk i Lisensavdelinga. I tillegg sysselset innkrevjing av lisensen 20 årsverk hjå Statens innkrevjingsentral i samband med inndrivning av fordringar (tvangsinnkrevjing og inkasso). NRK har dessutan engasjert omkring 40 kontrollørar som kvart

² I tillegg inneheld forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstenester ei bestemming som slår fast at Medietilsynet er klageinstans for enkeltvedtak fatta av Norsk rikskringkasting som gjeld innkrevjing av kringkastingsavgift og fritak frå avgiftsplikta.

år gjennomfører om lag 30 000 husstandskontrollar basert på provisjon.

Driftskostnadene for NRK Lisensavdelinga var i 2014 på 105 mill. kroner. I tillegg kjem 44 mill. kroner til Statens innkrevjingssentral for inndriving av fordringar på vegner av NRK. I lisensbrevet for 2015 er postane 105,2 og 51,5 mill. kroner. Utgiftsveksten kjem i nokon grad av at effektiv innkrevjing fangar opp fleire «dårlege betalarar», som det igjen kostar meir å følge opp og krevje inn avgift frå.

NRK sender kvart år ut om lag 4 mill. krav om betaling av kringkastingsavgift. Få formelle klager på kringkastingsavgifta når Medietilsynet. Av dei om lag 400 000 som kontaktar Lisensavdelinga kvart år, vel om lag 50 (drygt ein promille) å sende formell klage over vedtaka til Lisensavdelinga til Medietilsynet.

11.3 Situasjonen i andre land

Ein rapport frå den europeiske kringkastingsunionen EBU³ viser at allmennkringkasting i Europa i aukande grad baserer seg på inntekter frå det offentlege (lisens og tilskot m.m.).⁴ Offentleg finansiering stod for 77,9 pst. av inntektene til europeiske allmennkringkastarar i 2012. Inntekter frå lisens stod i 2012 for 82,9 pst. av den offentlege finansieringa til allmennkringkastarane, ned frå 86,8 pst. i 2007. Anna offentleg finansiering (statsbudsjett, tilskot, skatt m.m.) har auka tilsvarande (frå 13,2 pst. i 2007 til 17,1 pst. i 2012). I dei fleste territoria kombinerer allmennkringkastarane inntekter frå ulike kjelder (offentleg finansiering, lisens, reklame, sponing og andre kommersielle inntekter). Lisens var likevel den viktigaste inntektskjelda i 21 av dei 40 marknadene som EBU undersøkte.

11.3.1 Sverige

Sverige har ein lisensmodell som er relativt lik den norske. Lisensen går med til å finansiere dei tre allmennkringkastarane Sveriges Television (SVT), Sveriges Utbildningsradio (UR) og Sveri-

ges Radio (SR). Liksom i Noreg er avgiftsplikta knytt til eigarskap til ein fjernsynsmottakar, og kvar husstand betalar berre ei avgift same kor mange apparat husstanden eig. Også private og offentlege verksemdar, organisasjonar og lag pliktar i hovudsak å betale lisens. Ansvar for å krevje inn avgifta er lagt til Radiotjänst i Kiruna (RIKAB).⁵ I 2015 var avgifta 2 076 SEK per husstand.

Lisensen blir betalt inn på eigen konto (rundradiokontot) i statskassa. Riksdagen fastset nivået på avgifta og løyver midlar frå rundradiokontot til SVT, SR og UR. Vedtaket baserer seg på forslag frå dei tre allmennkringkastarane til Kulturdepartementet, basert på opplysingar om den økonomiske situasjonen til selskapa og venta utvikling dei kommande åra.

For perioden 2014–2019 vedtok Riksdagen at tilskotet til SR, SVT og UR skal auke med 2 pst. kvart år i avtaleperioden. Riksdagen løyvde 7,4 mrd. SEK i 2013 og 7,6 mrd. SEK i 2014 til SVT, SR og UR.⁶ Av den totale løyvinga gjekk i 2014 om lag 59 pst. til SVT, 36 pst. til SR og 5 pst. til UR.⁷

I 2012 la den statleg oppnemnde public service-komiteen fram ei utgreiing SOU 2012:59 «Nya villkor för public service».⁸ Komiteen føreslo å erstatte lisensen med ei individuell TV- og radioavgift utrekna på grunnlag av skattbar inntekt. Forslaget innebar at personar under 18 år og verksemdar ikkje skulle betale avgift, at avgifta skulle vere inflasjonsjustert og at det blir fastsett eit tak for avgifta. Komiteen føreslo derimot inga omfattande endring av forvaltninga av inntektene frå avgifta, slik at inntektene som tidlegare skulle betalast til og løyvast frå ein konto i statskassa øyremerkte allmennkringkasting. Komiteen vurderte i tillegg tre andre finansieringsmodellar: husstandsavgift, avgift knytt til eigedom og finansiering over statsbudsjettet. Argumenta mot avgift knytt til eigedom var i hovudsak at ei slik avgift ville få urimelege utslag, blant anna at personar som eig fleire bustader, vil måtte betale fleire avgifter, at forslaget ikkje tek omsyn til om bustaden står tom eller kor mange som bur i den. Hovudargumenta mot ei husstandsavgift var at det var vanskeleg å grunngje kvifor avgiftsobjektet skal

³ Funding of Public Service Media 2013
<http://www3.ebu.ch/contents/publications/restricted/media-intelligence-service/ebu-report-funding-of-public-1.html>

⁴ Data er frå 2012 og stammar frå medlemslanda i EU (minus Luxemburg, Malta og Hellas) og dessutan Noreg, Sveits, Island, Albania, Andorra, Armenia, Makedonia, Georgia, Moldova, Marokko, Serbia, Tyrkia, Ukraina og Vatikanstaten.

⁵ Dei tre allmennkringkastarane SVT, SR og UR eig Radiotjänst i Kiruna AB.

⁶ 2013-talet omfattar 276 mill SEK (fordelt med 264,7 til SVT og 11,3 mill. til UR) frå det såkalla distributionskontot, som er midlar Riksdagen løyver til allmennkringkastarane for å finansiere digitalovergangen i bakkenettet for fjernsyn.

⁷ <http://www.radiotjanst.se/Documents/Arsredovisning/RRR2013.pdf>

⁸ Public Service-kommittén (2012).

vere ein husstand når koplinga til mottakaren fell bort, at kostnadane til innkrevjing framleis vil vere relativt høge og at ei slik avgift ikkje ville gje positiv effekt for einslege eller aleineforeldre. Utgiftsføring over statsbudsjettet var etter komiteens syn ikkje eit realistisk alternativ fordi det vil utfordre allmennkringkastaranes uavhengige posisjon og fridomen frå politisk styring. Utgreiinga la særleg vekt på at val av finansieringsmodell må ha høg legitimitet blant borgarane, at finansieringsmodellen må sikre allmennkringkastarane størst mogleg fridom og sjølvstende frå politisk styring, at den er effektiv og gjev trygg, føreseieleg og stabil finansiering. Utgreiinga la dessutan vekt på at reglane skulle vere enkle å forstå, og at allmenta enkelt skulle forstå kva avgifta finansierer. Regjeringa valde å ikkje følgje opp forslaget frå komiteen om individuell avgift knytt til skattbar inntekt,⁹ og har grunngeve dette blant anna med at noverande lisensfinansiering inntil vidare fungerer relativt godt. Regjeringa meiner at eit system skilt frå statsbudsjettet inneber ein garanti for kringkastaranes ubundne posisjon og fridom. Regjeringa varsla likevel at den tek sikte på å greie ut ulike alternativ til finansiering av allmennkringkasting, som skal kunne gjelde frå 2020.

I 2012 gjorde SVT kanalane sine tilgjengelege på nett. Dette resulterte i at stadig fleire nytta tenestene på nett og ikkje betalte lisens. Frå februar 2013 vart reglane endra slik at alle apparat som kan nyttast til TV-innhald skulle vere avgiftspliktige.¹⁰ I juni 2014 avgjorde høgsterett i Sverige at RIKAB ikkje hadde rett til å krevje inn lisens for datamaskiner med Internett-tilkopling. RIKAB har etter dette betalt attende lisens til husstandar og verksemdar som hadde betalt den og som berre har hatt ei eller fleire datamaskiner med Internett-tilkopling (nettbrett, mobiltelefon, PC og liknande).

11.3.2 Danmark

Danmark har ein lisensmodell som også i det store og heile svarar til den norske. Frå 2007 gjeld lisensen alle som eig apparat som kan ta imot og vise program og tenester som kan vise levande bilete og som blir formidla til allmenta. Ein lisens

dekkjer alle apparat i ein husstand. Dei danske reglane opnar for nokre fleire unntak og reduserte satsar, mellom anna med grunnlag i alder, funksjonsnedsetjing og sosiale tilhøve, enn dei norske reglane. I motsetnad til Noreg betalar næringsverksemdar, institusjonar, foreiningar mv. frå og med 2015 ikkje lenger lisens.

I tillegg til Danmarks Radio (DR) finansierer lisensen dei åtte regionale TV 2-verksemdene, Radio 24syv og lokalradio og -fjernsyn. Det er Folketinget som vedtek lisensen i samsvar med fireårige tverrpolitiske medieavtaler som fastset nivået på lisensen og fordelinga mellom dei ulike mottakarane i avtaleperioden. DR får om lag 84 pst. av inntektene frå lisensen, totalt om lag 7,334 mrd. DKK for toårsperioden 2013–2014. Mediaavtala gjer eit overslag over årleg lisensproveny basert på prognosar og nivået på lisensavgifta. I samsvar med medieavtala blir overskytande proveny fordelt av Kulturministeriet etter drøfting med avtalepartnarane. Eit underskot reduserer beløpet DR tek imot. For 2015 er lisensen 2 460 kr per husstand.

I 2012 vart det oppnemnt ei arbeidsgruppe i regi av Kulturministeriet for å følgje opp ein rapport frå 2004 «Licens eller skat».¹¹ Arbeidsgruppa leverte i februar 2014 rapporten «*Mulige alternativer til den nuværende licensfinansiering af DR og de regionale TV2-virksomheder mv.*»¹² Rapporten vurderte dagens lisensfinansiering mot

- ein lisensmodell der husstandar som ikkje nyttar tilbodet frå allmennkringkastarane kvart år ville måtte erklære at ein ikkje eig lisenspliktig apparat
- ei husstandsavgift
- finansiering via løyvingar over statsbudsjettet (med inntekter frå ordinær skatt)
- finansiering via løyvingar over statsbudsjettet (med inntekter frå ein medieskatt)

Arbeidsgruppa peikte på at den teknologinøytrale definisjonen av apparat sikrar finansieringsgrunnlaget, og at lisensen difor er ei robust og langsiktig finansieringskjelde. Arbeidsgruppa viste dessutan til at lisensmodellen, til skilnad frå skattefinansiering, styrkjer allmennkringkastaranes uavhengige posisjon og etablerer ein leverandør-kunderelasjon. På den andre sida vart det peikt på at lisensmodellen medfører provenytap fordi mange husstandar ikkje betalar. Det vart også peikt på

⁹ Sjå Regeringens proposition 2012/13:164, <http://www.regjeringen.se/content/1/c6/21/96/88/e5ab6f6a.pdf>

¹⁰ Radiotjänst (2014). Pressmeddelande med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens dom. <http://www.radiotjanst.se/sv/Om-Radiotjanst/Press-och-media/Pressmeddelande-med-anledning-av-Hogsta-forvaltningsdomstolens-dom/>

¹¹ <http://kum.dk/servicemenu/publikationer/2004/licens-eller-skat/>

¹² http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf

høge administrasjonskostnader, og at ordninga inneber byrder for folk gjennom tilmelding/fråmelding.

Den danske utgreiinga gjorde ein analyse av tjuvtittarar, og rekna seg til at det mellom dei 230 000 tjuvtittarane er 95 000 som manglar økonomiske ressursar, 15 000 er lisensmotstandarar og at 20 000 unge ikkje betalar (men over noko tid truleg vil betale lisens). Dei resterande 100 000 er nye husstandar (mellom anna unge som har flytt heimafrå, oppløyste par og innvandrarar) som vil betale lisens når dei etablerer seg på nytt.

Arbeidsgruppa la, i samsvar med mandatet, ikkje fram innstilling om kva for modell som er best. I samband med ny medieavtale for perioden 2015–2018 vart partane einige om å føre vidare noverande lisensfinansiering av DR og dei regionale TV2-verksemdene etter gjeldande reglar. Som ledd i ei såkalla vekstpakke vart det likevel vedteke å avskaffe lisensen frå 1. januar 2015 for næringsverksemder, lag og institusjonar.

11.3.3 Finland

Finansiering av allmennkringkastaren YLE skjer gjennom ein eigen særskatt som vart innført med verknad frå 1. januar 2013. Skatteverket krev inn skatten i samband med innkrevjinga av inntektskatten. Alle personar med skattbar inntekt over 7 500 euro og verksemder og lag med omsetning over 400 000 euro betalar særskatten. Skatten er individuell og progressiv og inneheld såleis fordelingseffektar samanlikna med den gamle TV-avgifta.

Skattenivået er regulert i Lag om Rundradioskatt. Skatten utgjer i utgangspunktet 0,68 pst. av skattbar inntekt, men beløpet kvar enkelt betalar, har ei øvre og nedre grense bunden til arbeids- og kapitalinntekt. Dei som har inntekt under 7 353 euro, betalar ikkje TV-skatt, medan dei som har inntekt over 20 588 euro, betalar maksimalbeløpet på 140 euro. For næringsverksemder er skatten 140 euro om skattbar inntekt er høgare enn 50 000 euro. For inntekt over 50 000 euro betalar verksemda i tillegg 0,35 pst. skatt, men maksimalt 3 000 euro per år. Frivillige lag og liknande betalar ikkje TV-skatt med mindre dei driv kommersiell verksemd med omsetning på over 50 000 euro. Administrasjonskostnadene for innkrevjinga er rekna til om lag 0,4 pst. av provenyet.

For å sikre sjølvstende frå staten er TV-skatten øyremerkt. Skatteprovenyet går direkte inn i statens TV- og radiofond og inngår ikkje i statsfinansane, men blir rapportert i statsbudsjettet. All-

mennkringkastaren får kvart år overført ein sum som er stipulert i lova om statens TV- og radiofond. Overføringa skal i utgangspunktet indeksregulerast, men for 2015 vedtok Riksdagen å fryse overføringa til YLE på 2014-nivå.¹³

Fram til 2013 hadde Finland lisens for kvart TV-apparat som var i permanent bruk. Lisensen var på 253 euro i 2012. Lisensinntektene var totalt om lag 435 mill. euro. Frå 2000 gjekk talet på lisensbetalarar kraftig ned. Dette, kombinert med eit forelda kontrollsystem og ei teknologisk utvikling som skapte utfordringar, var grunnen til at systemet vart endra.

Av alternative finansieringsformer vurderte Finland fleire finansieringsmodellar:

- innkrevjing via særskatt – lik for alle eller inntektsavhengig
- auke nivået på inntektsskatten for individ og selskap
- auke egedomsskattane
- auke meirverdiavgifta

Finske styremakter meinte at ein særskatt ville gje YLE stabile inntekter og vere meir sosialt rettferdig.

11.3.4 Tyskland

I 2013 gjekk Tyskland over frå apparatavhengig og individbasert lisens til ei teknologiavhengig avgift for husstandar og verksemder. Kvar husstand må betale avgift jamvel om ein ikkje nyttar tilbodet frå allmennkringkastarane. Avgifta er flat og tek ikkje omsyn til kor mange personar og apparat det er i husstanden. Lisensen for ein husstand dekkjer også apparat i bilar, men ikkje i sekundærbustader.¹⁴ Næringsverksemder betalar ei avgift utrekna etter talet på lokale, tilsette og køyrety.

Lisensavgifta blir fastsett for fire år om gongen av delstatsparlamentar etter forslag frå ein uavhengig kommisjon som vurderer krava frå allmennkringkastarane ARD og ZDF. Lisensavgifta var i 2014 17,98 euro i månaden per husstand, men vart redusert til 17,50 euro i 2015 fordi avgifta på husstandar ville innebære ein auke i dei samla inntektene frå avgifta. I 2014 var dei samla lisensinntektene cirka 7 500 millionar euro årleg. Allmennkringkastarane kan også ha reklameinntekter, og

¹³ <http://www.lvm.fi/pressreleases/4420145/funding-of-finnish-state-broadcaster-yle-to-remain-at-the-present-level>

¹⁴ Lenke til informasjon om ordninga: https://www.rundfunkbeitrag.de/e360/e364/e224/e637/resources1413/Informationsflyer_buergerinnen_und_buerger_englisch.pdf

under visse føresetnader drive næringsverksemd. Allmennkringkastarane har generelt ikkje nytta høvet til å selje reklame.

Før omlegginga til avgift på husstandar var det ein klår trend til fråfall i talet på lisensbetalarar. Styremaktene rekna ut at ein innan 2020 ville tape inntekter på om lag 1 milliard euro, tilsvarende 15 pst. av inntektene frå avgifta. Vidare vart det peikt på at ein ny modell må vere teknologiuvhengig. Auka sosial rettferd vart også brukt som argument i favør av ei avgift på husstandar. Ein vurderte også strengare reglar for reklame på allmennkringkastarane, men forslaget fekk ikkje oppslutnad fordi ein frykta at reduksjon i reklameinntekter ville redusere inntektene til kringkastarane og gjere dei meir bundne av støtte frå staten.

11.3.5 Storbritannia

BBCs allmennkringkastingsverksemd er finansiert med ein lisens som i hovudsak svarar til den norske. Lisensen er teknologinøytral og gjeld alle apparat som kan brukast til å sjå på TV (PC, TV, mobil med vidare). Verksemdar som har fjernsyn er også avgiftspliktige og betalar ein lisens per adresse.

Personar over 75 år får automatisk gratis lisens på hovudadressa, men må betale lisens dersom dei har TV på meir enn ei adresse. Statsbudsjettet dekkjer det BBC tapar som følgje av gratislisensen til dei eldre. Blinde, svaksynte og personar som bur på sjukeheim betalar redusert sats. BBC har ansvar for innkrevjing av lisensen, men kjøper denne tenesten av private.

Eit såkalla *Royal Charter* fastset dei overordna måla for verksemda til BBC. Charteret gjeld for ti år om gongen og nogjeldande charter varar ut 2016. Den britiske regjeringa fastset lisensavgifta, men den skal godkjennast kvart år av parlamentet. Lisensen har sidan 2012 vore frosen til £ 145,5 for fargefjernsyn og £ 49 for svart-kvitt fjernsyn fram til utgangen av noverande charterperiode i 2016, dvs. i praksis fram til 31. mars 2017.

Ifølgje BBC-rekneskapen for 2013 var BBCs totale lisensinntekter i 2013 på 3,66 mrd. GBP og estimerte inntekter for 2014 er 3,73 mrd. GBP. BBC har monalege kommersielle inntekter, særleg frå sal av visingsrettar til innhald. Ifølgje BBCs rekneskap er det eit mål å få mest mogleg ut av andre finansieringskjelder, spesielt frå det kommersielle dotterselskapet BBC Worldwide. I 2013 genererte BBC kommersielle inntekter på 1,4 mrd. GBP, i hovudsak frå BBC Worldwide. For 2014 er kommersielle inntekter rekna til 1,3 mrd. GBP.

Storbritannia har fleire allmennkringkastarar ved sida av BBC. Fram til 2013 var BBC åleine om å få inntekter frå lisensen. Frå 2013 er BBC med på å delfinansiere den walisiskspråklege allmennkringkastaren S4C.

11.3.6 Finansiering av allmennkringkasting over statsbudsjettet

Fleire land finansierer allmennkringkastarar over statsbudsjettet med skatteinntekter.

I Nederland gjekk ein i 2000 over frå lisensfinansiering til finansiering over statsbudsjettet med inntekter frå generell skattlegging. I 2012 utgjorde løyvingar over statsbudsjettet om lag 66 pst. av samla inntekter, medan 24 pst. kom frå reklame og 9 pst. frå andre kommersielle kjelder. For å effektivisere og forenkle kringkastingsystemet vil styremaktene redusere talet på allmennkringkastarar frå 24 til 8 innan 2016 og kutte offentlege overføringar til allmennkringkasting med 125 mill. euro.

På Island er allmennkringkastaren RUV finansiert over statsbudsjettet gjennom øyremerkt skatt som skatteverket krev inn. RUV har meir restriktive reglar for vising av reklame og sponing og produktplassering er forbode. RUV er dessutan pålagt beløpsgrenser når det gjeld kommersielle inntekter. Historisk sett har statleg finansiering utgjort 2/3 av inntektene til RUV, medan kommersielle inntekter har utgjort 1/3. I 2012 var dei kommersielle inntektene oppe i 40,5 pst., ein auke på 9,8 pst. frå 2011.

Andre land som i hovudsak finansierer allmennkringkastarar over statsbudsjettet, er Latvia, Litauen, Estland, Belgia, Spania, Ukraina, Vatikanstaten, Bulgaria, Kypros, Andorra, Armenia, Georgia, Moldova og Marokko.

11.4 Alternativ til framtidig finansiering av NRK

Desse hovudtypene av offentlig finansiering av allmennkringkasting er i bruk i Europa:

Individ- eller husstandbasert koppskatt

Koppskatt er eit fast beløp som alle skattepliktige (individ eller husstand) må betale uavhengig av betalingsevna til skattytaren. Skattesummen varierer såleis ikkje med storleiken på inntekta til dei skattepliktige. I dei europeiske landa som har ein slik modell, er inntektene frå koppskatten øyremerkt til føremålet.

Finansiering over statsbudsjettet

Finansiering over statsbudsjettet inneber å bruke etablerte skattegrunnlag til å finansiere NRK. Då må ein enten auke skattane eller redusere utgiftene til andre føremål.

Kringkastingsavgift på mottakarar

Kringkastingsavgifta er ei øyremerkt, teknologiavhengig avgift. Inntektene går uavkorta til allmennkringkastaren. Kringkastingsavgifta opnar for at dei som melder frå om at dei ikkje eig ein mottakar eller har sett den bort kan sleppe å betale.

11.5 Departementets vurdering

Dagens kringkastingsavgift baserer seg på meldeplicht, som inneber at forhandlarar og private som overdreg og sel fjernsynsapparat har plikt til å melde frå til NRK Lisensavdelinga.

Innkrevjinga av kringkastingsavgifta er teknologiavhengig, sidan den i hovudsak baserer seg på registrering av omsette (tradisjonelle) fjernsynsapparat. Det har som nemnt tidlegare, i alle fall dei ti siste åra, vore mogleg å sjå fjernsynsinnhald utan å ha eit tradisjonelt fjernsynsapparat.¹⁵ For delvis å redusere risikoen for omgåing, vart meldeplichta for dei som omset TV-apparat frå 2009 supplert med ein heimel i kringkastingslova som gjev NRK rett til innsyn i kundelistene til tilbydarar av betalingsfjernsyn. Talet på lisensbetalarar aukar meir enn talet på husstandar i Noreg.¹⁶ Det kan difor slåst fast at talet på dei som omgår avgifta i Noreg er redusert det siste tiåret, sjølv om teknologien har lagt til rette for auka omgåing.

Det statistiske materialet som ligg føre, viser at kringkastingsavgifta så langt har tolt utfordringa frå teknologiske endringar. Trass i at det har late seg gjere å sjå fjernsyn utan fjernsynsmot-

takar i ei årrekke, har talet på «tjuvtittarar» gått svakt ned dei siste 10 åra. Kwart år aukar talet på lisensbetalarar. NRK legg til grunn at 10 000 fleire husstandar vil betale avgifta i 2016. Sjølv om strøyming av innhald på kort tid har vorte svært utbreidd, særleg blant yngre, står strøyming for ein liten del¹⁷ av det totale konsumet av fjernsynsinnhald.

Kringkastingsavgifta baserer seg på å fange opp nye lisensbetalarar gjennom meldeplichta for omsetning av tradisjonelle fjernsynsapparat supplert med ein kontroll med kundane til betal-TV-tilbydarar. Dersom strøyming skulle føre til at husstandane kvitta seg med tradisjonelle fjernsynsapparat og slutta å abonnere på norske betal-TV-tenester, ville det gjere innkrevjinga av kringkastingsavgifta vanskelegare. Det er så langt ikkje lagt fram empiri som tyder på at norske husstandar kvittar seg med fjernsynsapparat. Dei fleste ser framleis ein god del på lineært fjernsyn på skjermen i stova, og truleg skjer dessutan ein god del av strøyminga på fjernsynsskjermen via smart-TV, Apple-TV, spegling av datamaskiner og liknande teknologiar. Mykje attraktivt innhald vil også i framtida utelukkande bli tilbode mot betaling. NRK Lisens har lovheimla tilgang til kunderegistra til selskap som tilbyr betal-TV.

Departementet legg til grunn at kringkastingsavgifta vil gje relativt stabile og føreseielege inntekter for NRK i nokre år til, men at medieutviklinga på sikt kan gjere det naudsynt å endre NRKs finansieringsgrunnlag.

Alternativ til kringkastingsavgifta har ulike styrkar og veikskarar. Departementet har heller ikkje fullgodt oversyn over dei konkrete konsekvensane ulike alternativ vil ha. Det er til dømes naudsynt å få meir kunnskap om dei administrative kostnadene som følgjer med ulike løysingar. Departementet meiner difor at ein må analysere nærare kva dei praktiske og økonomiske konsekvensane av ulike modellar vil bli. Departementet vil greie ut dette nærare, og eventuelt kome tilbake til Stortinget med eit lovforslag om ny finansieringsmodell for NRK.

¹⁵ Allereie for 10 år sidan var dette ein så klår trend at problemstillinga vart omtala i eit eige kapittel i St.meld. nr. 30 (2006–2007) der ulike alternativ til kringkastingsavgifta vart vurderte.

¹⁶ Medan talet på lisensar sidan 2004 har auka med 11,3 pst. poeng, har talet på husstandar auka med 9,7 pst. poeng. Tilhøvet mellom lisensar og husstandar har stige frå 87 pst. i 2004 til 88 pst. i 2013.

¹⁷ I følge NRK Analyse står strøyming for om lag 5 pst. av konsumet <http://www.bt.no/nytte/digital/TV-vaner-i-ending-Eller-2995580.html>

Boks 11.1 Departementets konklusjon om NRKs finansieringsmodell

- Dagens kringkastingsavgift gjev NRK framleis stabile inntekter, og departementet vil føre vidare kringkastingsavgifta i inneverande stortingsperiode.
- Departementet vil greie ut konsekvensar av ulike finansieringsmodellar for NRK.
- Regjeringa kjem eventuelt tilbake til Stortinget med eit lovforslag om ny finansieringsmodell for NRK.

12 Dei faktiske økonomiske rammene til NRK

12.1 Utviklinga i NRKs inntekter

12.1.1 Inntektsutviklinga til NRK

I seks av dei siste ti åra (alle år bortsett frå 2006, 2011, 2014 og 2015) har lisensnivået auka i tråd med løns- og prisutviklinga eller meir, grunna særlege satsingar og investeringar. I tiårsperioden 2006 til 2015 har avgifta per lisens dessutan auka med totalt 35 pst. Til samanlikning auka KPI i same periode (januar 2006 til januar 2015) med 19 pst. Tilveksten av lisensbetalarar var på om lag 200 000 i perioden 2006 til 2014. Dette førte til at dei samla inntektene til NRK har auka med om lag 48 pst. sidan 2006. Verdien av 200 000 lisensbetalarar svarar i 2015 til om lag 500 mill. kroner brutto.¹

Dette har alt i alt gjort at NRK i den føregåande tiårsperioden har hatt ein stor vekst i inntekter. Auken i inntekter har medverka til at NRK i same perioden har gjennomført omfattande digitalisering av produksjon og distribusjonsnett, monaleg utviding av innhald (kanalar og publisert volum) og satsing på nettet, blant anna:

- Digitalisering av distribusjon og parallell analog og digital distribusjon av radio og fjernsyn
- Styrking av distriktskontora og utspeling av HDTV-innhald frå distriktskontora
- Digitale arkiv, digital filbasert produksjon, utvikling av nettspelarar
- Utviding av innhald til tre TV-kanalar, nettsatsing og digitale radiokanalar
- Oppgradering av tryggleik og beredskap

Inntektsauken har dessutan sett NRK i stand til å handtere stor kostnadsauke blant anna på område som pensjon og kjøp av senderettar. NRK identifiserer sjølv, blant anna i lisensbrevet for 2015,

¹ Det er likevel viktig å merke seg at fleire betalarar samstundes tyder fleire «dårlege betalarar». Bruttotale blir svekt fordi NRK får auka kostnader med innkrevjing i form av drift av Lisensavdelinga, til Statens innkrevingssentral og tap på fordringar.

behov for å rasjonalisere og nedbemanne i åra som kjem, og har alt byrja ein slik prosess.

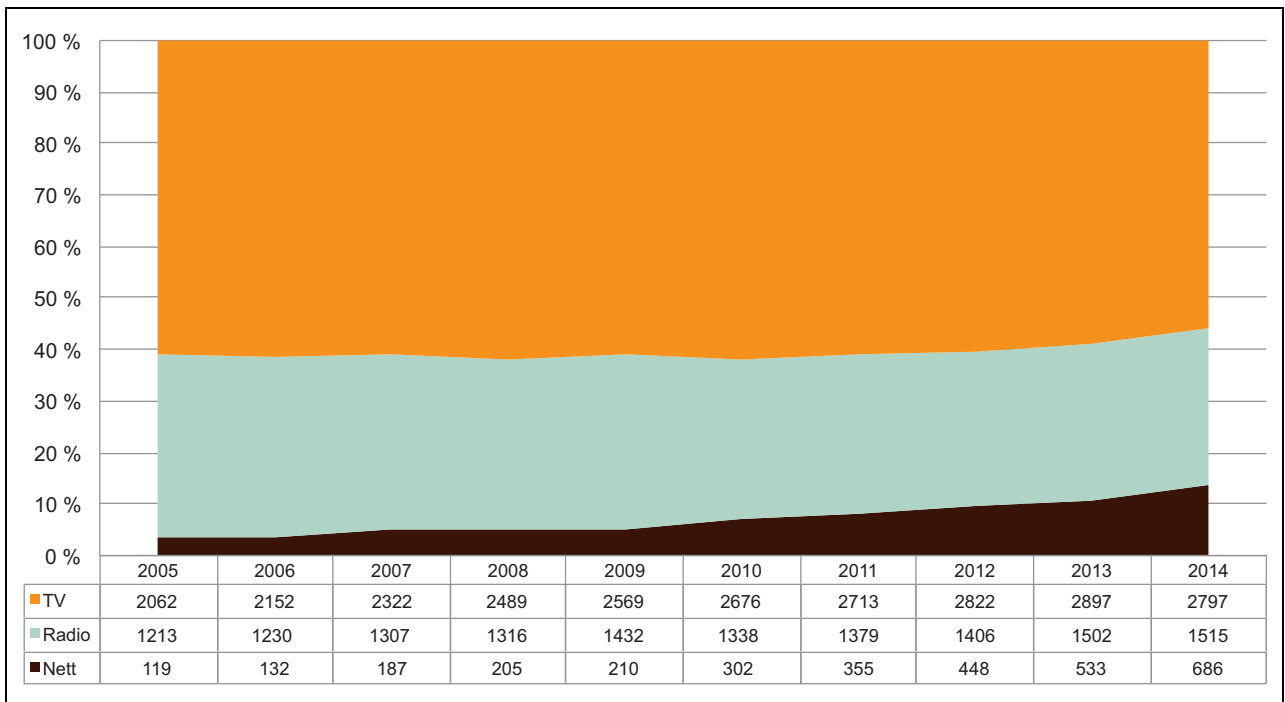
12.1.2 Fordeling av NRKs kostnader på medium, sjanger og verksemdsområde

Over tid har NRK nytta ein større del av inntektene til å gjere innhald tilgjengeleg på nett. Figur 12.1 viser at kostnadene til nett aukar relativt sett meir enn kostnadene til TV og radio. Medan utgiftene til nett har auka frå 4 pst. i 2005 til 14 pst. i 2014, har TV og radio i same perioden opplevd ein reduksjon frå høvesvis 61 til 56 pst. og 36 til 30 pst. av totalkostnadene. Denne utviklinga må sjåast i samanheng med at Stortinget i 2007 endra oppdraget til NRK til å femne om nye medietenester, den teknologiske utviklinga og endringane i medievanar i befolkninga.

Figur 12.2 viser fordelinga av kostnader på ulike sjangrar i perioden 2005–2014. Alle sjangrar har vakse målt i kroner. Nyheiter, aktualitetar og distriktskontor tek meir enn ein tredjedel av kostnadene, eit nivå som har vore nokså stabilt i heile perioden. Sjangrane barn, underholdning og fakta har vakse monaleg meir enn veksten i totale kostnader i perioden, medan sjangrar som musikk/kultur, drama og sport har hatt ein vekst som er monaleg lågare enn totalkostnadene.

Figur 12.3 viser kostnader fordelte på verksemdsområde i treårsperioden 2012–2014.² Distribusjonskostnadene viser ein ekstraordinær auke som følgje av at DAB-nettet vart ferdigbygt i perioden. Dersom ein ser bort frå dette, viser tala ein klår prioritering av innhaldsproduksjon framfor teknologi og teknikk, konsern og i nokon grad innkjøpte program. (I «Konsern» ligg dei to divisjonane «Juridisk, personal og rettigheter» og «Strategidivisjonen». I tillegg inkluderer det lisensavdelinga, økonomiavdelinga, NRKs leing så vel som utgifter til energi og pensjon.)

² NRK har ikkje tal frå før 2012.

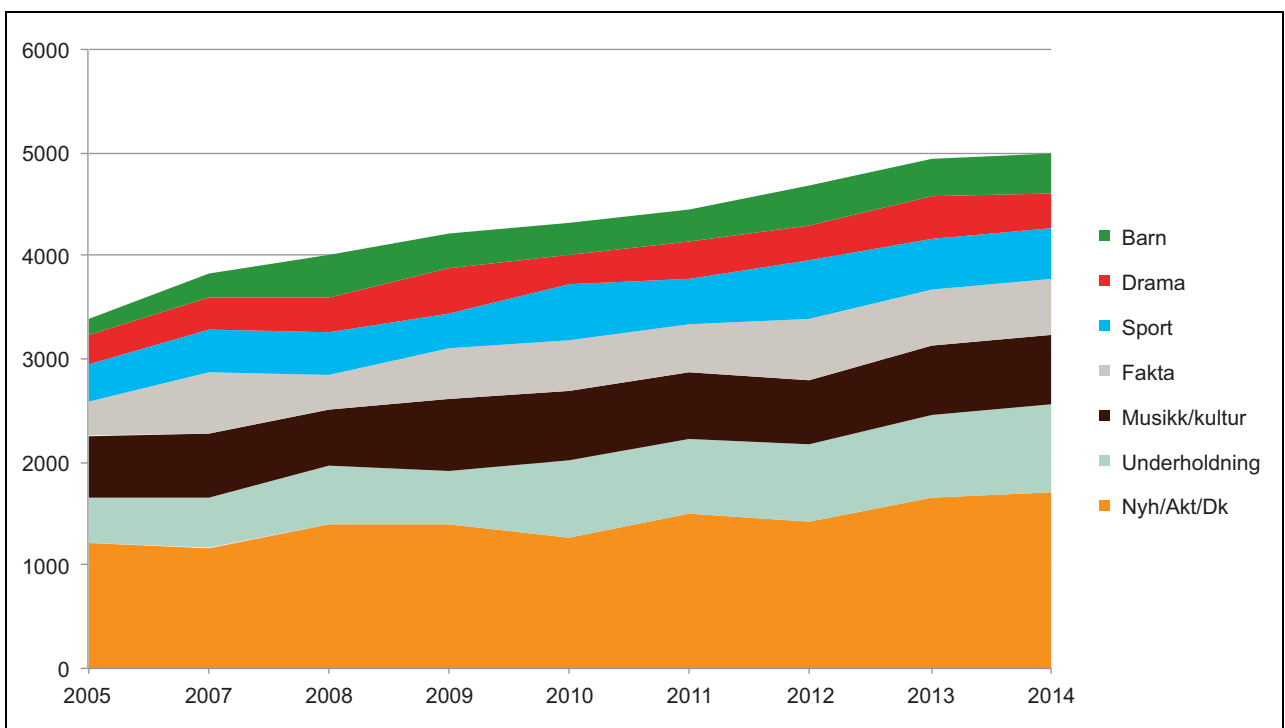


Figur 12.1 Fordeling av NRKs kostnader per medium 2005–2014 (mill. kroner)

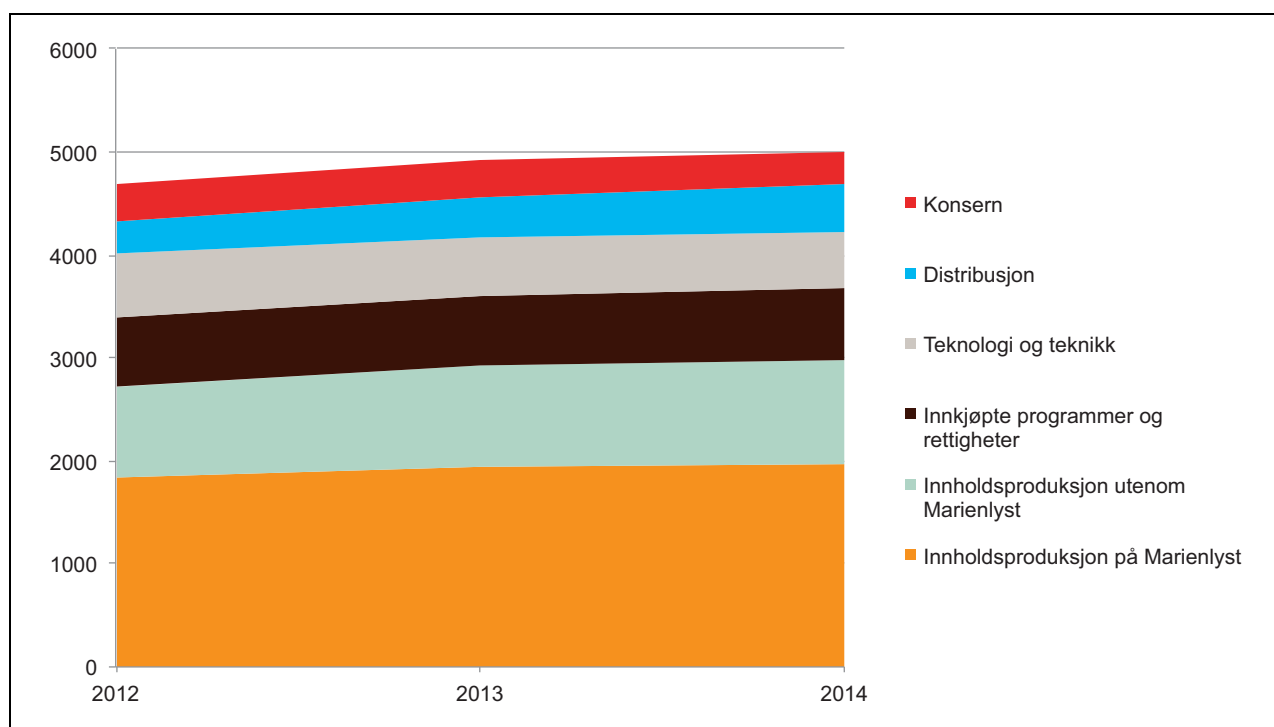
12.1.3 NRKs vs utanlandske allmennkringkastarar

Den europeiske kringkastingsunionen publiserer kvart år ein rapport om inntektsutviklinga til allmennkringkastarane i EBU-området (Europa og einstilte land i Kaukasus og dessutan Marokko

og Tyrkia). I 2014-rapporten går det fram at inntektene til allmennkringkastarane frå offentlege kjelder i perioden 2008–2013 auka i snitt med 10,2 pst. i 31 av 42 marknader som undersøkinga omfattar. Til samanlikning var NRKs inntektsvekst i same perioden om lag 30 pst. I EU-landa samla var veksten negativ i 2012–2013 (-4,4 pst.),



Figur 12.2 Fordeling av NRKs kostnader på sjanger 2005–2014 (i mill. kroner)



Figur 12.3 Fordeling av kostnader på verksemdsområde 2012–2014 (i mill. kroner)

noko som ifølgje EBU kan indikere at finansiering av allmennkringkastarar i mange vesteuropeiske land kan ha nådd ei metting, medan det sentrale og austlege Europa er prega av vekst og ekspansjon. Tala ovanfor skjuler vel å merke kraftig auke og reduksjonar i somme land. Tala seier truleg vel så mykje om økonomiske konjunkturar som om styremaktenes vilje til å stramme inn eller styrkje økonomien til allmennkringkastarane.

EBU-rapporten dokumenterer at den relative delen av allmennkringkastaranes inntekter som stammar frå det offentlege, har auka monaleg, frå 72 til 79 pst. i perioden 2008 til 2013, medan andre inntektskjelder er tilsvarende reduserte. Dette kjem primært av ein markant reduksjon i reklameinntekter, dels som følgje av svikt i reklamemarknaden, dels som følgje av at styremaktene i nokre land har stramma inn allmennkringkastaranes høve til å selje reklame.

I Norden og Nord-Europa elles er det vanleg at lisensnivået blir fastsett for fleire år om gongen eller at inntektene blir knytte til ein indeks, slik at kringkastarane i større grad kan føreseie inntektene sine. Sverige, Danmark, Finland og England har alle vedteke grenser for eller fryst allmennkringkastaranes inntektsvekst:

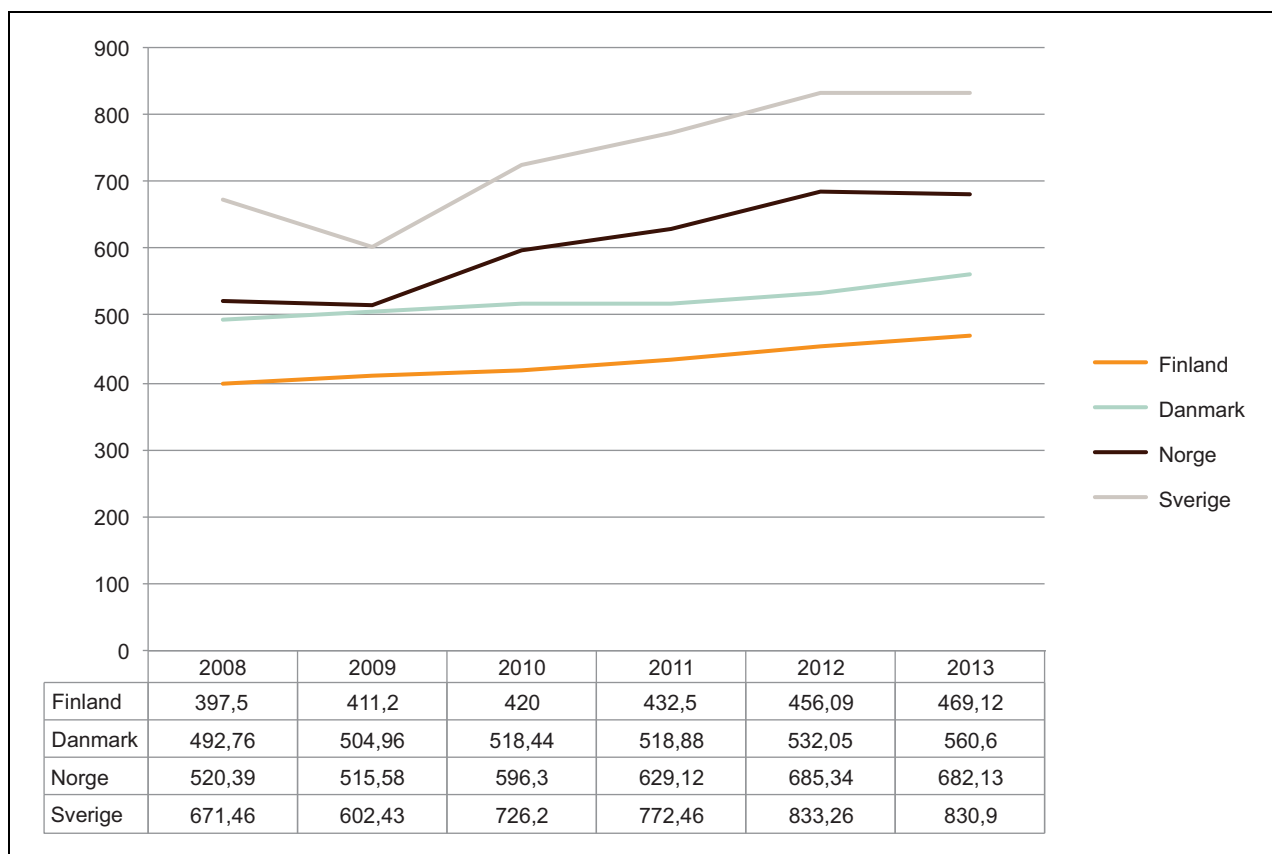
- I Sverige har Riksdagen for perioden 2014–2019 vedteke at inntektene til SR, SVT og UR skal auke med 2 pst. kvart år i perioden sels-

kapa har sendeløyve (sändningstillstånd). Riksdagen kan i tillegg løyve midlar frå eventuelt overskot som lisensbetalarane har betalt til statskassa (Rundradiokontot).

- I Finland fastset Riksdagen nivået på inntektene til YLE i ei eiga lov som har som formål å sikre finansieringa av allmennkringkastaren YLE.³ Av lova går det fram at inntektene til YLE i 2013 skal vere 500 mill. euro, og at talet skal indeksjusterast kvart år, dels i samsvar med auke i KPI (1/3) og dels på grunnlag av lønsvækst (2/3). I 2014 endra Riksdagen denne lova slik at indeksreguleringa for 2015 i praksis vart oppheva. Styremaktene grunn gav vedtaket med «vanskelege økonomiske tider».
- I Danmark fastset Kulturministeren lisensnivået i samråd med Folketingets finanskomité (i samsvar med den såkalla medieavtala). Gjeldande medieavtale (2015–2018)⁴ inneber at lisensen på grunnlag av 2014-nivå blir regulert i samsvar med utviklinga av KPI kvart år i avtaleperioden. Avtala stipulerer i tillegg eit einongs produktivitetsskutt for 2015 på 2 pst. Eventuelt meirproveny frå lisensen utover KPI-justering skal etter avtala fordelast med 50 pst.

³ <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1998/19980745>

⁴ http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaaftalen/Mediaaftale_2014/Mediaaftale_af_26_juni_2014endelig1.pdf



Figur 12.4 Lisensinntekter i nordiske land 2008–2013 (i mill. Euro)

Kjelde: EBU: Funding of Public Service Media 2014

til DR og 50 pst. til dei andre mottakarane. Eit eventuelt mindreproveny fører til reduksjon av inntektene til DR.

- I Storbritannia fastset kulturministeren nivået på kringkastingsavgifta med heimel i lov, etter forhandlingar mellom styremaktene og BBC. Lisensen har sidan 2012 vore fryst til £ 145,5 fram til utgangen av noverande charterperiode i 2016, dvs. i praksis 31. mars 2017.

Målt i prosent har NRK i perioden 2008–2013 hatt ein høgare auke av inntektene enn dei nordiske og britiske allmennkringkastarane.⁵

12.1.4 Inntektene til NRK samanlikna med den økonomiske utviklinga hjå kommersielle konkurrentar i Noreg

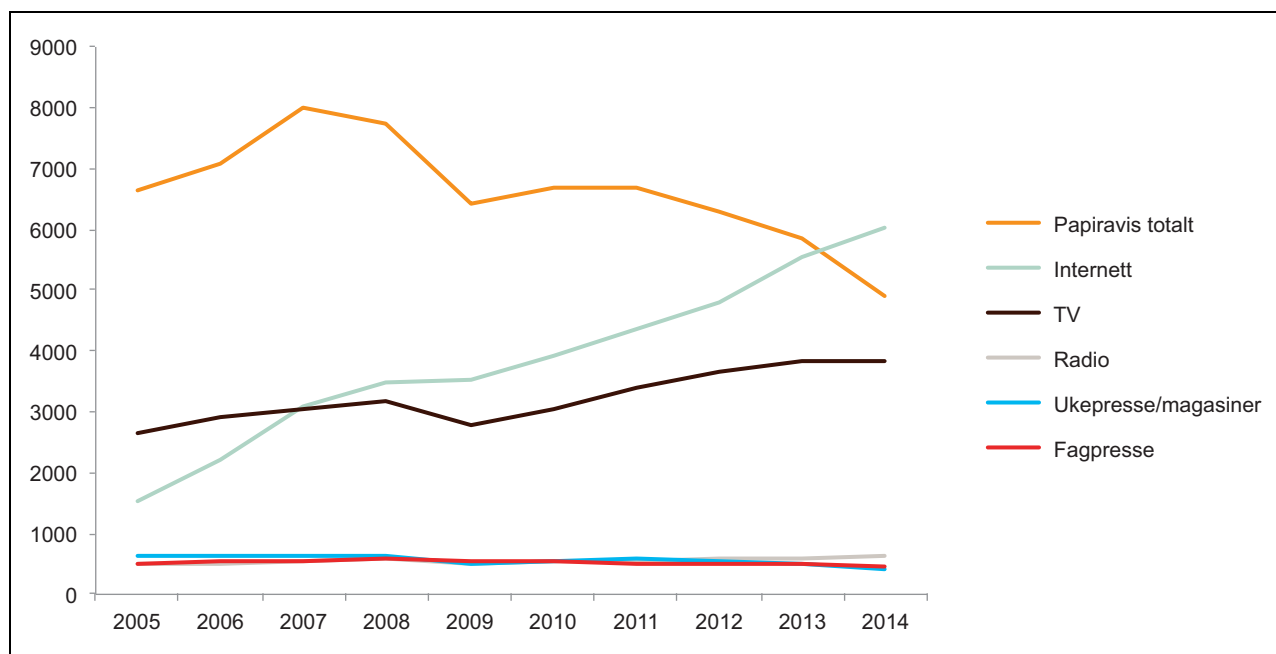
Ei samanlikning av dei økonomiske rammene til NRK med den økonomiske utviklinga til NRKs konkurrentar kan vere relevant.

⁵ I dei nordiske landa står offentlege inntekter for minst 95 pst. av inntektene til allmennkringkastarane. Tala kan difor truleg samanliknast med omsyn til vekst.

Medietilsynet har i fleire år utarbeidd rapportar om den økonomiske utviklinga i norsk dagspresse og kringkasting. Rapportane viser at desse delane av mediebransjen samla sett har vore svært lønsame i mange år.

Annonsemarknaden er utsett for konjunkturar, og det er grunnleggjande store skilnader mellom ulike grupper medium. Medan omsetninga av TV-reklame har stige kvart år dei siste åra, er annonseomsetninga til dagspressa redusert med om lag 25 pst. på fire år. Marknaden for radioreklame har halde seg relativt stabil, medan nettannonseringsmarknaden har stige kraftig. I 2014 kom store delar av auken i reklameomsetning på nett frå omsetning på mobile plattformer og nett-tv.

Den viktigaste inntektskjelda til norsk dagspresse og kommersiell kringkasting er reklame- og annonseinntekter. For avisene spelar brukarbetaling ei nesten like viktig rolle, mens dette fyrst dei seinare åra har begynt å spele ei rolle for dei kommersielle TV-selskapa. For TV-selskapa er derimot inntekter frå distributørane vorte stadig viktigare. Til dømes utgjorde distribusjonsinntekter og brukarbetaling 38 pst. av inntektene til TV 2 i 2013.



Figur 12.5 Netto reklameomsetning i norske medium 2005–2014 (mill. NOK)

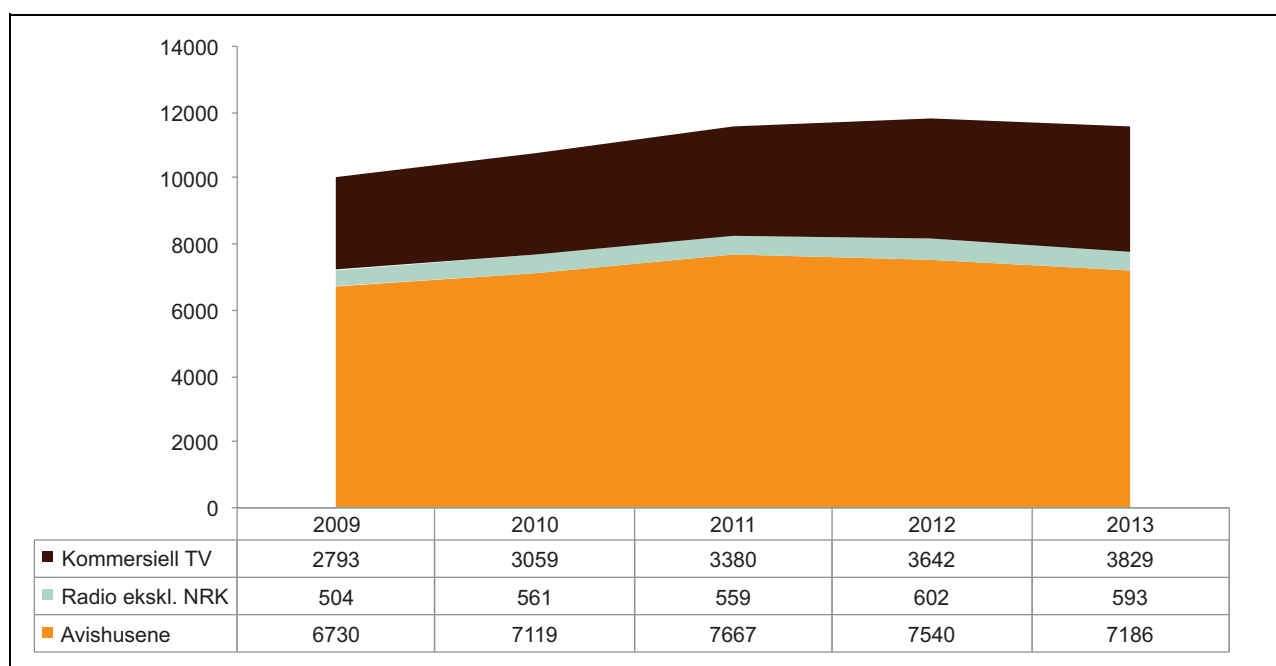
Merk: Papiravis inkluderer innstikk og gratisaviser; Internett inkluderer mellom anna nettaviser, web-TV og mobil, men ikkje sosiale medium. Søkeordannonsering er inkludert.

Kjelde: IRM/medienorge (omarbeidd)

Figur 12.5 og 12.6 viser utviklinga i reklameinntekter for ulike media. Etter finanskrisa i 2008 og 2009 har reklameinntektene auka for både kringkastarar og dagspressa. I 2011 var reklame- og annonseinntektene tilbake på same nivå som før finanskrisa. I 2012 og 2013 sank reklameinn-

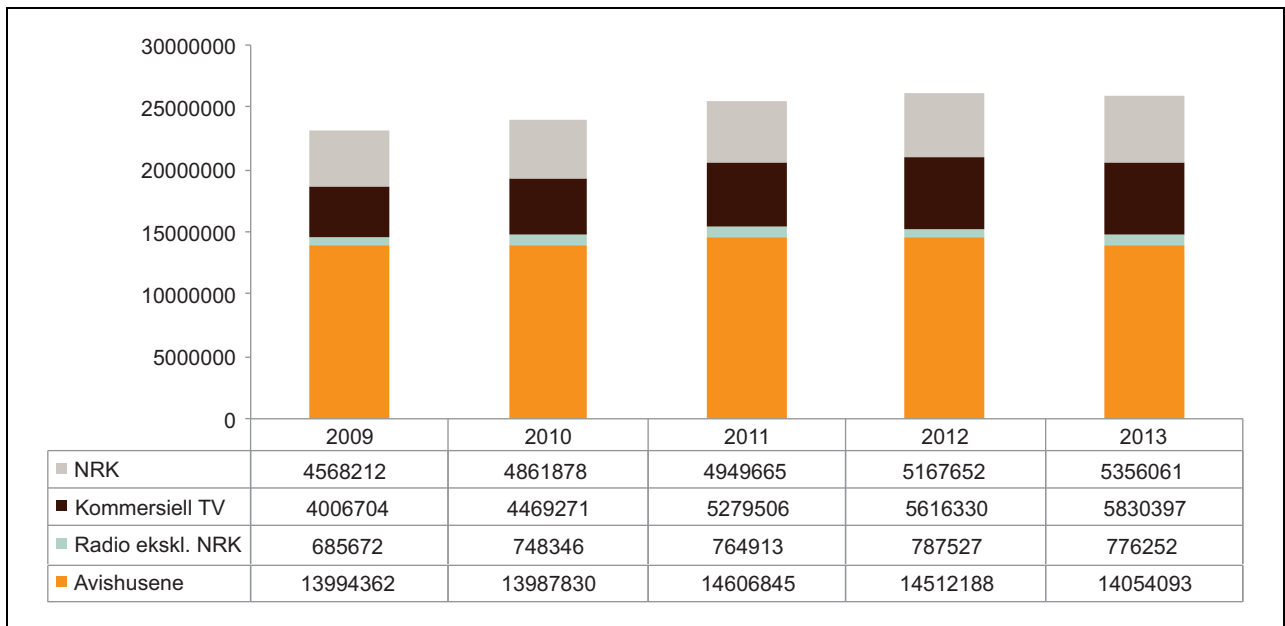
tektene til dagspressa, mens kringkastaranes reklameinntekter heldt fram med å auke.

Figur 12.7 viser at driftsinntektene i dagspresse og kommersiell kringkasting (utan NRK) auka frå 18,7 mrd. i 2009 til 20,7 mrd. i 2013, ein



Figur 12.6 Reklameinntektene til norske mediebedrifter 2009–2013 (mill. NOK)

Kjelde: Medietilsynet, IRM/medienorge



Figur 12.7 Driftsinntektene til norske mediebedrifter 2009–2013

Frå 2011 er inntekter frå nettavisene til VG, Dagbladet og Dagens Næringsliv inkludert i driftsinntektene til dagspressa. Omsetninga i desse nettavisene sto for 368 mill. kroner av driftsinntektene i 2011. Inntektene i kommersielt fjernsyn omfattar ikkje betal-TV-kanalar utanom TV 2 sine.

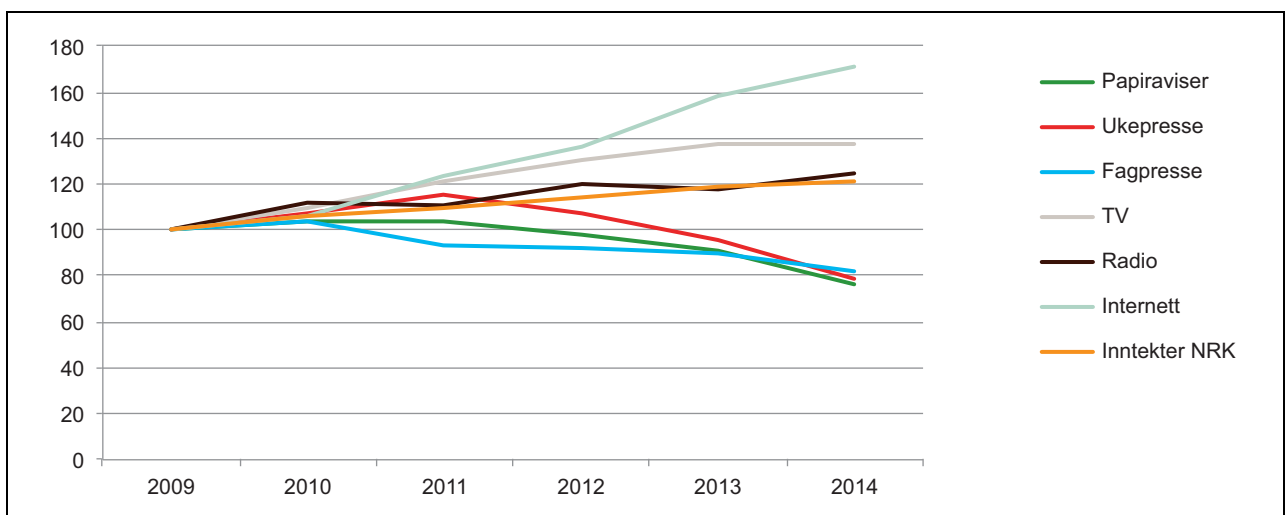
Kjelde: Medietilsynet (omarbeidd) og selskapa

auke på 11 pst. , men at den frå 2012 til 2013 sank med om lag 255 mill. kroner.

Figur 12.8 viser utviklinga i reklameinntekter per medium i høve til NRKs inntekter. Figuren viser vekst i reklameomsetning i dei ulike gruppene av elektroniske medium (med unntak av radio), medan trykt presse opplever sterk tilbakegang. Med atterhald om at denne figuren ikkje tek med driftsinntekter frå brukarbetaling, tyder figu-

ren på at reklamefinansierte media opplever til dels svært ulike økonomiske føresetnader, avhengig av kva annonsemarknad dei primært opererer i.

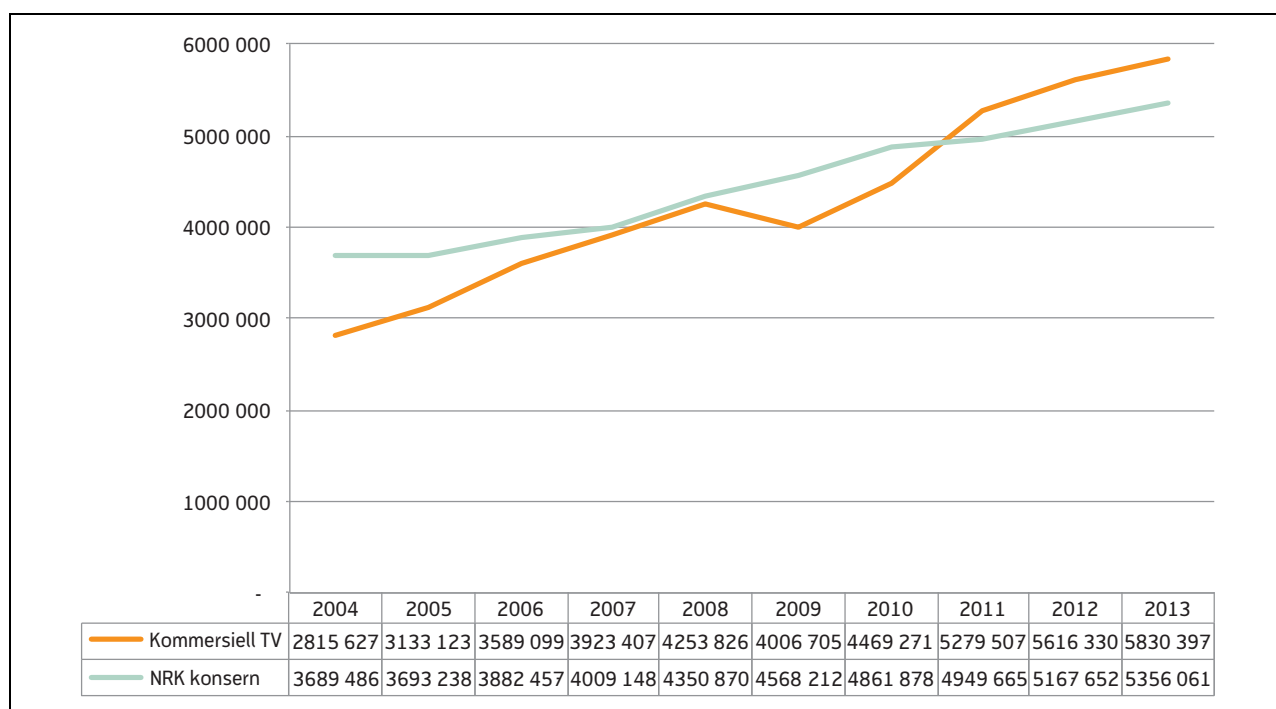
Ei samanlikning mellom NRK sine konserninntekter og driftsinntektene til dei kommersielle fjernsynskanalane, jf. figur 12.9, viser at inntektene har utvikla seg etter måten likt. Unnataket er åra kor finanskrisa slo inn for dei kommersielle media. Kategorien kommersiell tv omfattar



Figur 12.8 Indeks for reklameinntekter per medium og NRKs inntekter (2009 = 100)

Papiravis inkluderer innstikk og gratisaviser; Internett inkluderer mellom anna nettaviser, søkeordannonsering, web-TV og mobil, men ikkje sosiale media.

Kjelde: IRM/medieinorge (omarbeidd)



Figur 12.9 Driftsinntekter NRK og kommersielle tv-kanalar 2004–2013 (i 1000)

Inntektene for kommersielle TV-kanalar omfattar nasjonalt og lokalt nivå. NRK sine inntekter gjeld konsernet NRK.

Kjelde: Medietilsynet (omarbeidd) og selskapa

kanalar som rettar seg mot den norske marknaden på norsk. Inntektene inkluderer berre TV 2 sine betal-TV-kanalar, og ligg dermed lågare enn om alle betal-TV-kanalar hadde vore med. Inntektene til verksemdene som er NRKs nærmaste konkurrentar viser i likskap med NRKs inntekter ein god auke.

12.2 NRKs marknadsposisjon

Det kan i ei viss utstrekning vere relevant å vurdere korleis konkurransen over tid har påverka marknadsposisjonen til NRK og dei andre norske mediehusa.

Figur 12.10 viser tal for samla prosentvis dekning (kor mange som har vore innom eitt eller fleire av innhaldstilboda frå eit medium) for NRK og andre store mediehus og konsern. Figuren viser at dekning i denne tiårsperioden har lege overraskande stabilt.

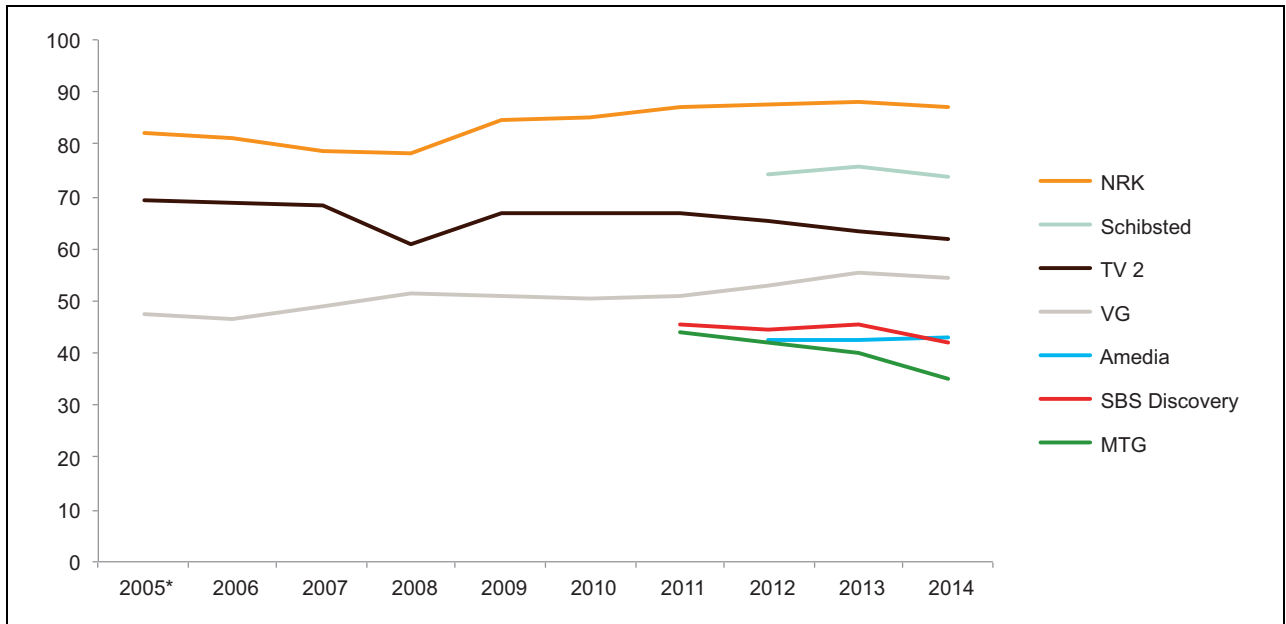
Dersom ein ser på utviklinga i marknadsdelar (dvs. kor stor del av den totale sjåinga/lyttinga kanalane har), viser tala for fjernsyn, jf. figur 12.11, at digitaliseringa, som førte til at mange kanalar vart tilgjengelege for heile befolkninga, skjerpte konkurransen. Samstundes lanserte dei norske TV-husa mange nye nisjekanalar. Sjøartala etter digitaliseringa syner at særleg SBS Discovery fekk

ein auke, medan TV 2 mista marknadsdelar. NRK og MTG sine kanalar gjekk fyrst fram, men mista etter kvart delar. Likevel er NRK framleis størst, trass i at posisjonen i marknaden er noko svekt.

Figur 12.12 viser at marknadsdelane på radio har halde seg relativt stabilt dei siste 8 åra.

Trass i at konkurransen i bransjen har auka, viser historiske tal for radio og fjernsyn relativt stabile marknadsdelar over tid. Endringar i medievanane til folk vil truleg innebere at konsumet over tid vil flytte seg frå tradisjonelle lineære media over på plattformer som tilbyr innhald på førespurnad. Framveksten av strøyming og sosiale media o.a. inneber at norske TV-kanalar konkurrerer direkte med globale aktørar som Netflix, HBO, Google og Facebook på heimemarknaden, jf. omtala av desse tendensane i kapittel 3. I den grad kommersielle aktørar tapar inntekter, vil konkurransen ramme dei hardast, men også NRK risikerer svekt marknadsposisjon. Det er liten tvil om at konkurransen på nye plattformer er skjerpt fordi globale aktørar i mykje større grad enn tidlegare konkurrerer om merksemda til eit norsk publikum og reklameinntektene på den norske marknaden. Her er det lite data og tidsseriar som kan seie noko om marknadsdelar og konkurranse over tid.

Som figur 12.13 viser, er den totale dekninga til NRK stabilt høg. På dei tradisjonelle media auka dekninga til NRK på radio, men gjekk markant til-



Figur 12.10 Dagleg dekning for mediehus og konsern 2005–2014 (i pst.)

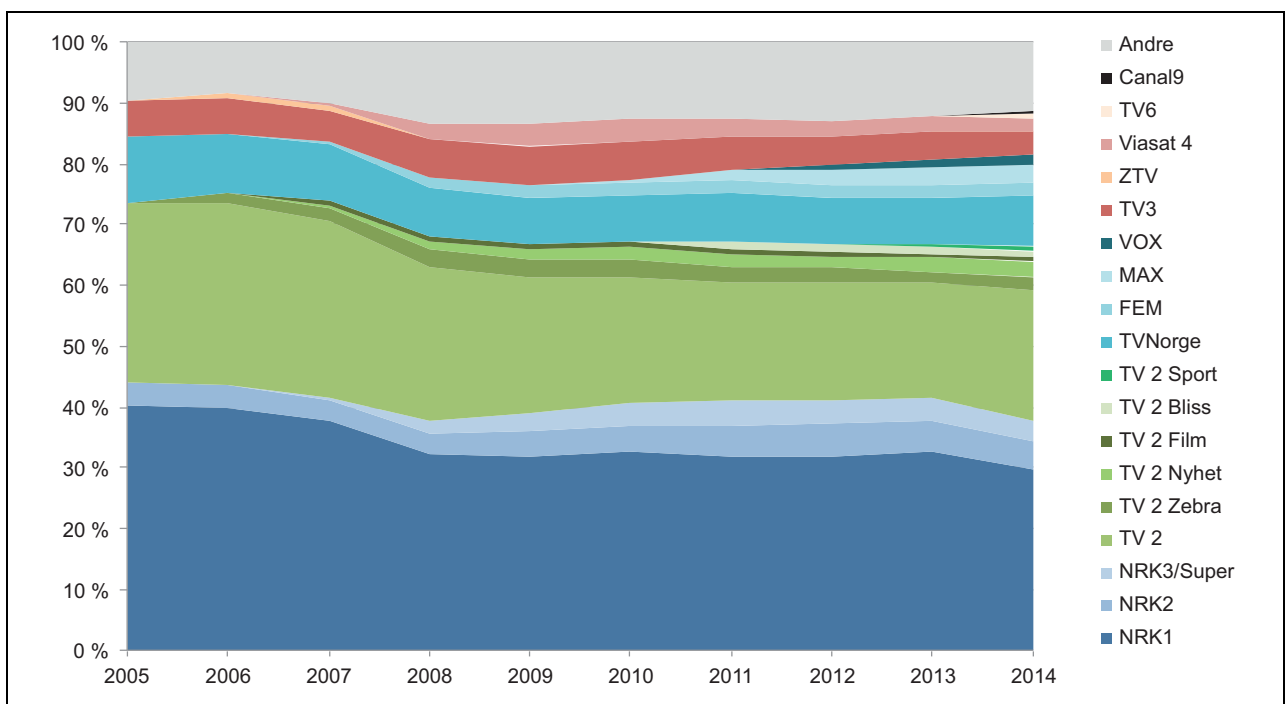
Amedia sine tal inkluderer heile dekninga for Nettavisen, sjølv om konsernet berre eig halvparten av selskapet. Yr er med for NRK frå 2007. 2005 dekkjer berre to siste kvartal.

Kjelde: TNS Gallup Forbruker & Media (medienorge/omarbeidd)

bake på fjernsyn i 2014. På mobil, og nett-TV aukar NRKs dekning.⁶

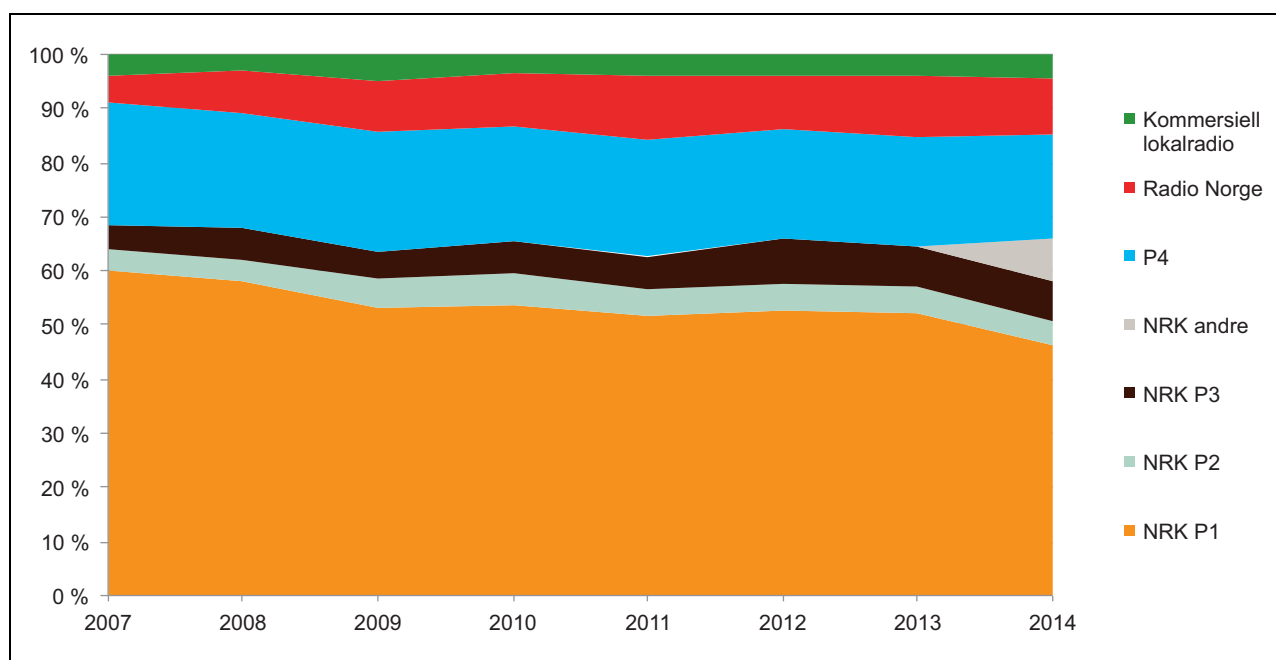
Tal for dekninga totalt sett og marknadsdelar på radio, TV og nett peikar i retning av at inntektene til NRK har vore tilstrekkelege til å halde oppe ein sterk marknadsposisjon.

⁶ Ein stor del av veksten på nett kjem frå yr.no, som vart inkludert i NRK-tala frå 2007. Yr Mobil vart inkludert frå 2011. På nett har yr.no om lag like mange unike brukarar som nrk.no. Dersom ein trekte ut yr.no, ville dekninga til NRK totalt også vore lågare.



Figur 12.11 TV-kanalanes – marknadsdelar 2005–2014 (i pst.)

Kjelde: TNS Gallup/medienorge



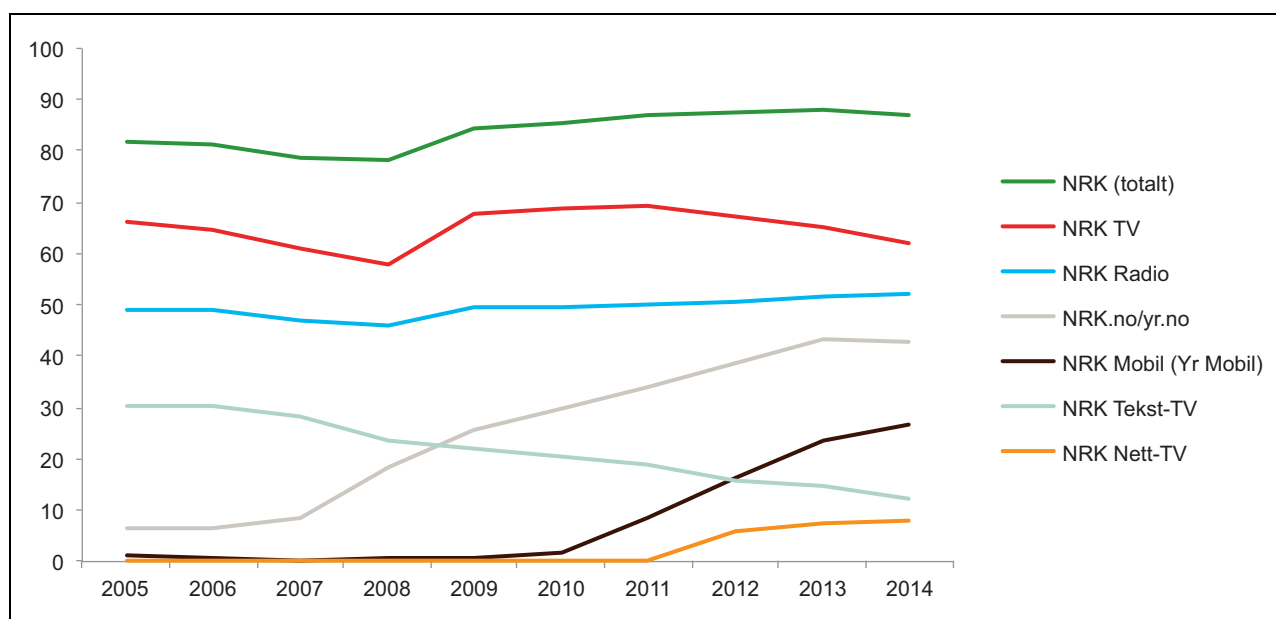
Figur 12.12 Radio – marknadsdelar 2007–2014 (i pst.)

Kjelde: TNS Gallup/medienorge

12.3 Oppslutnad om lisensen blant folk

Ifølgje EBU er det ingen som betalar meir i kringkastingsavgift per husstand enn nordmenn. Samtidig er prosentdelen tjuvtittarar blant dei lågaste i Europa, og oppslutninga om lisensen i befolkninga er stabilt høg, jf. figur 12.14 som viser at pro-

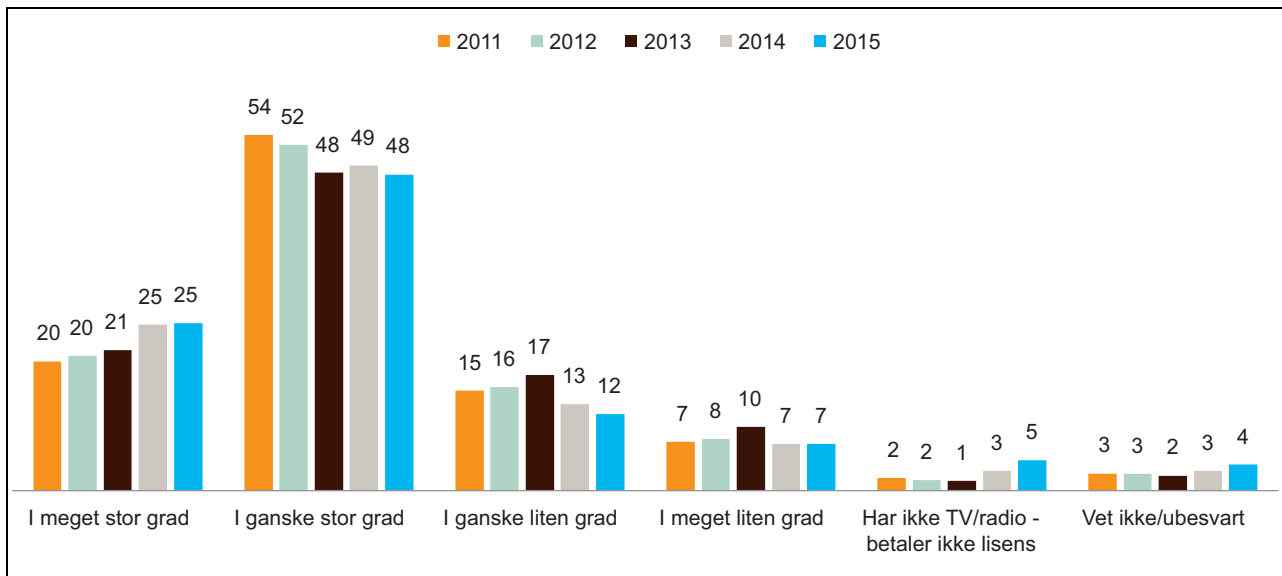
sentdelen som i høg eller nokså høg grad meiner at lisensen gjev god valuta for pengane, har halde seg stabil på eit relativt høgt nivå, og at delen som i nokså liten eller svært liten grad meiner lisensen gjev valuta for pengane, er redusert dei siste fem åra. Den viser dessutan at dei som seier at dei anten ikkje har TV eller ikkje betalar lisens aukar.



Figur 12.13 Dagleg dekning for NRK totalt og fordelt på ulike plattformer 2007–2014 (i pst.)

Frå og med 2014 er dei fleste av NRKs DAB-kanalar (NRK andre) inkludert i undersøkinga. NRK andre inkluderer NRK P1+, NRK P13, NRK Sport, NRK Klassisk, NRK Mp3 og NRK Alltid Nyheter. P1+ står for litt over halvparten av marknadsdelen til «NRK andre».

Kjelde: TNS Gallup/medienorge



Figur 12.14 I kva grad meiner du at NRK gjev deg valuta for lisenspengane? (Pst.)

Spørsmålet som NRK stiller er: «Tenk på hele tilbudet til NRK under ett, dvs. alt som sendes på NRK Radio og TV, NRK tekst-TV og alt innholdet som ligger på NRKs nettsider. I hvilken grad mener du at NRK gir deg valuta for lisenspengene?»

Kjelde: NRK Profilundersøkelse 2015

Sjølv om inntektene til NRK har vakse mykje dei siste ti åra, har oppslutninga om lisensen blant folk halde seg høg, og toppmålingane for kor nøgde folk har vore (2010 og 2013) har kome etter to av dei høgaste nominelle aukane av lisensnivået.

12.4 Pågåande innsparings- og effektiviseringstiltak i NRK

NRKs årlege rapport om effektiv drift gjer greie for femårsperioden fram til og med siste reviderte rekneskap, og skal seie noko om utviklinga innanfor effektivitet i selskapet. NRK rapporterer her i tråd med eit standardisert rapporteringsopplegg om utviklinga i sentrale kostnader, produktivitet-utvikling og oppslutnad blant folk. Rapporten inneheld dessutan selskapets vurdering av eigen effektivitet, resultat av gjennomførte effektiviseringstiltak og vurdering av behovet for å gjennomføre eventuelle nye effektiviseringstiltak.

I rapporten frå 2015 (som rapporterer om utviklinga 2010–2014) vurderer NRK effektiviteten i selskapet som god og at den er betra sidan 2010.

NRK-rapporten viser at selskapet har gjennomført fleire større og mindre effektiviseringstiltak som blant anna har vore med på å vri ressursar frå støttestrukturar til produksjon av innhald.

I 2014 og 2015 er NRKs økonomiske rammer reduserte samanlikna med 2013. NRK opplyser at

selskapet i 2014 reduserte med 46 årsverk og effektiviserte verksemda elles med ein effekt som svarar til heile pris- og lønsveksten. Dei totale lønskostnadene i NRK var per desember 2014 om lag på same nivå som i desember 2013 trass i ein lønsvekst på 3,6 pst. I 2014 tok NRK ut ein stor del av mannskapsreduksjonen blant førebels tilsette. I 2015 vil NRK redusere talet på faste tilsette i tillegg til ytterlegare reduksjon mellom førebels tilsette. Målet for NRK totalt er å redusere bemanningen med om lag 300 årsverk innan utgangen av 2015. Det er vidare eit uttala mål at nedbemanninga i minst mogleg grad skal ramme programinnhaldet. NRKs eigen statistikk viser at mykje av nedbemanninga i 2014 vart teken ut primært i yrkesgrupper knytte til administrasjon, arkiv/bibliotek/forskning, men også innanfor redaksjon og produksjon har NRK gjennomført nedbemanning.

12.5 Departementets vurdering

Oppsummert viser drøftinga i dette kapitlet at NRK har hatt stor vekst i inntekter dei siste ti åra. Veksten i inntekter har vore høgare enn tilsvarende vekst i trykt presse og blant utanlandske allmennkringkastarar, men ikkje sterkare enn dei riksdekkjande, kommersielle kringkastarane. NRK har i nokon grad forsvart marknadsposisjonen sin, og eit stort fleirtal i folket finn at lisensen gjev god valuta for pengane.

NRKs økonomiske rammer må i nokon grad stå i høve til NRK sitt allmennkringkastingsoppdrag. Konklusjonane i meldinga knytte til omfanget av allmennkringkastaroppdraget til NRK inneber i praksis korkje innsnevring eller utviding av oppdraget. Dette tyder at allmennkringkastingsoppdraget *isolert sett* ikkje er ein grunn til å endre nivået på NRKs inntekter. Departementet vil samstundes understreke at allmennkringkastingsoppdraget til NRK i nokon grad er «elastisk» i den forstand at NRK kan velje å leggje større eller mindre vekt på dei ulike delane av oppdraget. Dei faktiske økonomiske rammene heng vel så mykje saman med kva *ambisjonsnivå* samfunnet har for NRKs tilbod, som med korleis det formelle oppdraget er utforma. Styremaktene kan dermed velje å redusere dei økonomiske rammene for NRK utan å justere det formelle samfunnsoppdraget.

Av omsyn til konkurransen i marknaden kan heller ikkje dei økonomiske rammene til NRK vere heilt lausrivne frå dei økonomiske tilhøva i bransjen. Samstundes kan det heller ikkje vere slik at dei økonomiske rammene til NRK slavisk skal følgje konjunkturane i bransjen. Det vil vere ei utfordring berre å finne ein praktikabel normal for kva dei generelle konjunkturane i bransjen er, når nokre media har økonomiske utfordringar medan andre opplever oppgangstider.

Det kan og vere uheldig om NRK veks år for år, medan andre media må stramme inn. Nokre kommentatorar har til dømes peikt på at det kan vere eit demokratisk problem om ein stadig større del av norske journalistar er tilsette i NRK. Samstundes har ein allmennkringkastar til oppgåve å korrigere ein svikt i marknaden gjennom å tilby noko som marknaden elles ikkje produserer.

Dette kan tilseie at det er enda viktigare å halde ved lag ein sterk allmennkringkastar dersom norske media snevrar inn det redaksjonelle tilbodet sitt.

På grunnlag av desse vurderingane legg departementet til grunn at den økonomiske situasjonen blant konkurrentane til NRK må takast med i vurderinga når dei faktiske økonomiske rammene til NRK blir fastlagde. Det sentrale omsynet må vere at lisensen blir fastsett på eit nivå som i størst mogleg grad sikrar folk eit balansert (offentleg og privat) medietilbod.

Departementet konstaterer at økonomien til NRK fram til i dag ikkje har vore til hinder for å halde oppe eit mangfald av kommersielle media – både kringkastarar og dagspresse. Utviklinga på mediefeltet er prega av dramatiske endringar i medievanar og press mot etablerte forretningsmodellar. Dette skapar utfordringar for aktørar som blir finansierte i marknaden. Det inneber at styremaktene bør vere merksame på korleis verksemda til NRK påverkar føresetnadane for drifta til dei kommersielle aktørane. Departementet vil difor med jamne mellomrom vurdere korleis dei faktiske økonomiske rammene til NRK – og verksemda til allmennkringkastaren – kan tenkjast å påverke det totale tilbodet til folk. Departementet viser til rapporten frå SNF om dei konkurransemessige verknadene av nokre utvalde NRK-tenester (jf. vedlegg 2 til meldinga) som døme på ei slik vurdering.

Departementet legg vidare til grunn at det er viktig å stille krav til at NRK driv kostnadseffektivt. NRK må rekne med at selskapet framover må drive stadig meir effektivt. Det tyder at selskapet ikkje kan vente full kompensasjon for auka kostnader.

Boks 12.1 Departementets konklusjon om dei faktiske økonomiske rammene til NRK

- Ved fastsetjing av dei økonomiske rammene for NRK vil departementet med jamne mellomrom mellom anna vurdere kva ambisjonsnivå ein bør ha for allmennkringkastingstilbodet, og korleis omfanget av verksemda til

- NRK påverkar kommersielle media og det totale medietilbodet til folk.
- Departementet vil stille auka krav til effektivisering av drifta i NRK.

13 NRKs kommersielle verksemd

13.1 Innleiing

NRK er i hovudsak finansiert av kringkastingsavgifta. Selskapet er difor i ein særeigen posisjon i den norske mediemarknaden, fordi selskapet ikkje treng å ta kommersielle omsyn i si daglege drift. NRK kan drive med kommersiell verksemd, i hovudsak i regi av dotterselskap.

I høyringa av NRK-plakaten vart høyringsinstansane bedne om å kome med innspel om NRK framleis bør ha høve til å ha inntekter frå kommersiell verksemd, og om det er behov for å avgrense NRKs kommersielle handlingsrom. I høyringsrunda kritiserer fleire instansar at NRK kan engasjere seg i forretningsdrift, og meiner NRK bør reindyrkast som ein ikkje-kommersiell aktør. I dette kapitlet omtalar departementet NRKs kommersielle verksemd og vurderer om det er behov for endringar i dei formelle rammene for selskapet.

13.2 Gjeldande rett

13.2.1 Generelle reglar

Ved etableringa av NRK som aksjeselskap i 1996 fekk selskapets formålsparagraf i kringkastingslova § 6-1 tredje ledd følgjande ordlyd:

Norsk rikskringkasting AS har til formål å drive allmennkringkasting og virksomhet som har sammenheng med dette.

I forarbeida vart dette presisert på følgjande måte, jf. Ot.prp. nr. 69 (1994–95) s. 13:

Bestemmelsen er ikke til hinder for at Norsk rikskringkasting AS kan drive annen type virksomhet enn allmennkringkasting, men med tilknytning til aksjeselskapets hovedformål.

Kulturdepartementet la i 1999 fram eit forslag om å utvide NRKs høve til å engasjere seg i forretningsverksemd, jf. Ot.prp. nr. 55 (1998–99). Følgjande føresetnader vart lagde til grunn og fekk tilslutning i Stortinget (s. 84):

Departementet meiner at NRK gjennom dotterselskap bør få høve til å engasjere seg i forretningsmessig verksemd på lik linje med det konkurrentane har. Samstundes må det vere ein absolutt føresetnad at NRKs allmenne programtilbod til lyttarar og sjåarar i Noreg blir halde reklamefritt. Departementet legg vidare til grunn at det ikkje kan vere aktuelt for NRK å drive, eige eller vere deleigar i radio- eller fjernsynskanalar som er finansierte med reklame og som har Noreg som primært målområde. Vidare må det vere ein absolutt føresetnad at det ikkje skal vere høve til å kryss-subsidiere den forretningsmessige verksemda med lisensmidlar. Departementet legg samstundes til grunn at overskot i den forretningsmessige verksemda skal nyttast til å finansiere auka programproduksjon og programinnkjøp, noko som vil styrkje allmennkringkastinga i Noreg.

Forslaga fekk tilslutning i Stortinget. Ei tilleggsfråsegn vart deretter teken inn i kringkastingslova § 6-1, tredje ledd:

NRK kan gjennom datterselskap delta i annen virksomhet.

I kva grad NRK skal engasjere seg i kommersiell verksemd, vart igjen vurdert i St.meld. nr. 30 (2006–2007). I meldinga konkluderte departementet med at lisensinntektene skal utgjere hovuddelen av NRKs finansiering, men at NRK også bør kunne ha kommersielle inntekter. Departementet vurderte det slik:

Etter departementets syn er det positivt at NRK har inntektskilder ved siden av kringkastingsavgiften, så fremt de kommersielle aktivitetene som genererer slike inntekter lar seg forene med oppdraget som allmennkringkaster.

Eit fleirtal i Stortingets Familie- og kulturkomité slutta seg til at NRK i hovudsak skal vere finansiert av kringkastingsavgifta, men at selskapet også

skal kunne ha kommersielle inntekter, jf. Innst. S. nr. 24 (2007–2008).

I NRKs vedtekter §§ 10 og 16 er det nedfelt reglar for NRKs kommersielle verksemd. Vedtektenene reflekterer blant anna reglane om offentleg støtte i EØS-avtala, som seier at offentlege midlar ikkje skal finansiere kommersielle tenester. Det inneber at kringkastingsavgifta ikkje kan brukast til å kryss-subsidiere den kommersielle drifta. Dei viktigaste prinsippa som ligg til grunn for NRKs kommersielle aktivitetar, kan oppsummerast i følgjande punkt:

- NRK skal kunne vidareutvikle kommersielle tenester som genererer overskot.
- Overskotet frå kommersiell verksemd skal fullt og heilt nyttast til allmennkringkasting.
- Det skal vere eit klårt rekneskapsmessig og driftsmessig skilje mellom NRKs kommersielle verksemd og allmennkringkastingsverksemda.
- Kommersiell verksemd skal i hovudsak skje i dotterselskap og stette dei krav til kvalitet og integritet som gjeld for NRK.
- Inntekter frå kringkastingsavgifta skal ikkje brukast til å kryss-subsidiere kommersiell verksemd.
- NRKs redaksjonelle avgjerder skal ikkje vere styrte av kommersielle omsyn.

13.2.2 Reklame

I gjeldande regelverk står det at NRK skal vere reklamefritt på TV, radio og tekst-TV, men at NRK kan nytte seg av reklame på Internett under visse vilkår. I kringkastingslova § 6-4 står det følgjande om NRK og reklame:

Virksomheten i Norsk rikskringkasting AS finansieres ved kringkastingsavgift, salgsinntekter m.v. Virksomheten kan ikke finansieres ved reklame i NRKs allmennkanaler eller tekstfjernsyn.

I følge NRKs vedtekter § 16 b) skal NRKs allmennkringkastingstilbud på radio, fjernsyn og tekst-TV være reklamefritt og «ikke inneholde spesielle salgsfremmende henvisninger til konsernets kommersielle tjenester og produkter».

Av NRKs vedtekter § 16 c) følger det at:

NRK kan ha reklame på Internett, med unntak for nettsider som har barn som målgruppe. NRK skal tilstrebe et tydeligst mulig skille mellom allmennkringkastingstilbudet og kommersielle tjenester tilbudt på Internett. Nedlast-

ningstjenester som tilbys innenfor allmennkringkastingstilbudet skal ikke inneholde reklameinnslag. Det bør utvises særlig varsomhet med å tilby innhold som utsetter publikum for kommersielt press. Dette gjelder særlig for program rettet mot barn og unge.

I St.meld. nr. 30 (2006–2007) vart NRKs satsing på og finansiering av Internett-tilbodet drøfta. Departementet argumenterte då for at nettsatsinga var kostbar, og at det difor ikkje var realistisk at den skulle finansierast gjennom ei auking av lisensen åleine. Departementet konkluderte på følgjande måte:

NRK bør fortsatt ha anledning til å ha reklame på nettsidene. Dette innebærer at de nettbaserte tjenestene vil være finansiert ved en blanding av lisens og kommersielle inntekter. Nedlastningstjenester som tilbys innenfor NRKs allmennkringkastingsoppdrag skal ikke inneholde reklameinnslag.

Departementet la vidare til grunn at det skulle vere eit tydelegast mogleg skilje mellom allmennkringkastingsstoff og kommersielle tenester, og at nettsider retta mot born skulle vere reklamefrie.

13.2.3 Sponsing

NRK kan i dag nytte seg av sponsorat for å finansiere ymse produksjonar. Etter kringkastingslova § 3-4 andre ledd er sponsing definert som:

... ethvert bidrag til produksjon eller sending av program fra en fysisk eller juridisk person som selv ikke tilbyr programmet eller er engasjert i produksjonen, med sikte på å fremme sponsors navn, varemerke, omdømme, virksomhet, produkt eller tjeneste.

Kringkastingslova inneheld overordna reglar for sponsing som gjeld for alle kringkastarar under norsk jurisdiksjon. Regelverket er meint å sikre at redaksjonell integritet blir vareteken og at det blir informert om at program er sponsa. Den fastset også forbod mot salsfremjande tilvisingar, forbod mot å sponse nyheits- og aktualitetsprogram og forbod mot at politiske parti og produsentar av tenester og produkt som det er forbode å reklamere for kan sponse program.

Kringkastingsforskrifta § 3-10 gjev generelle reglar for korleis identifisering av sponsing skal gå føre seg. Reglane inneheld krav om plassering av sponsoridentifisering, form og lengde. I § 3-11

er det sett forbod mot at barne- og ungdomsprogram blir sponsa av næringsverksemd. NRK skal i tillegg følgje særlege reglar om sponing i sendingane. I kringkastingsforskrifta § 3-13 første står det at sponsorat i NRK

«... kun kan identifiseres muntlig og/eller ved et ikke-bevegelig bilde. Sponsoridentifiseringa kan ikke inneholde stillbilder eller bevegelige bilder av sponsor produkt eller tjeneste».

I kringkastingsforskrifta § 3-13 andre ledd er det regulert kva slags type program NRK kan få sponsa:

- a. Produksjon og sendingar som blir sende direkte eller i opptak frå idrettsarrangement. NRK kan ikkje ta imot tilskot til andre idrettsprogram som ikkje er reine sendingar frå idrettsarrangement.
- b. Produksjon frå arrangement når produksjonen heilt eller delvis skjer i NRKs regi og programmet skal sendast til fleire land eller er av samfunnsmessig interesse eller kulturell tyding, helst produksjonar frå viktige nasjonale hendingar.
- c. Produksjon av undervisningsprogram. For undervisningsprogram som er retta mot born og/eller ungdom gjeld § 3-11 første ledd tilsvarande. Ved vurderinga av om eit undervisningsprogram er retta mot born og/eller ungdom gjeld § 3-6 så langt den passar.¹

I St.meld. nr. 30 (2006–2007) vart det diskutert i kva grad reglane om sponing er utforma på ein formålstenleg måte. Departementet konkluderte då med at det ikkje var behov for endringar i reglane. Departementet bad likevel NRK vise varsemd med omsyn til praktisering av sponing. Det vart understreka at eit viktig prinsipp bør vere at NRK skal vere ein ikkje-kommersiell kanal, og at utanforståande ikkje skal kunne ha innverknad på det redaksjonelle innhaldet.

13.2.4 Anna kommersiell verksemd

Regelverket om NRKs sal av produkt vart også omtala i St.meld. nr. 30 (2006–2007). Departementet konkluderte med at det ikkje var avgje-

rande grunnar til at NRKs tilgjenge til spin-off-produkt skulle avgrensast, så sant inntektene vart brukte til å styrkje programverksemda. Det vart vidare tilrådd at vedtektene burde innehalde ei avgjerd om at økonomiske omsyn ikkje skal styre det redaksjonelle innhaldet. Departementet konkluderte med følgjande:

at det bør utvises særlig varsomhet overfor innhold som utsetter seerne for et kommersielt press. Særlig gjelder dette program rettet mot barn og unge.

Ein slik regel vart tatt inn i NRK-plakaten pkt. 5 c.

13.3 Regulering av kommersielle inntekter i nokre andre land

Ei undersøking som Medietilsynet har gjort, viser at offentleg baserte allmennkringkastingsverksemdar i Europa har ulike finansieringskjelder. Av dei 34 landa som er med i undersøkinga, har 25 høve til å nytte kommersielle inntekter, medrekna reklame og andre aktivitetar. Ni land har krav om at allmennkringkastingstilbodet skal vere reklamefritt.

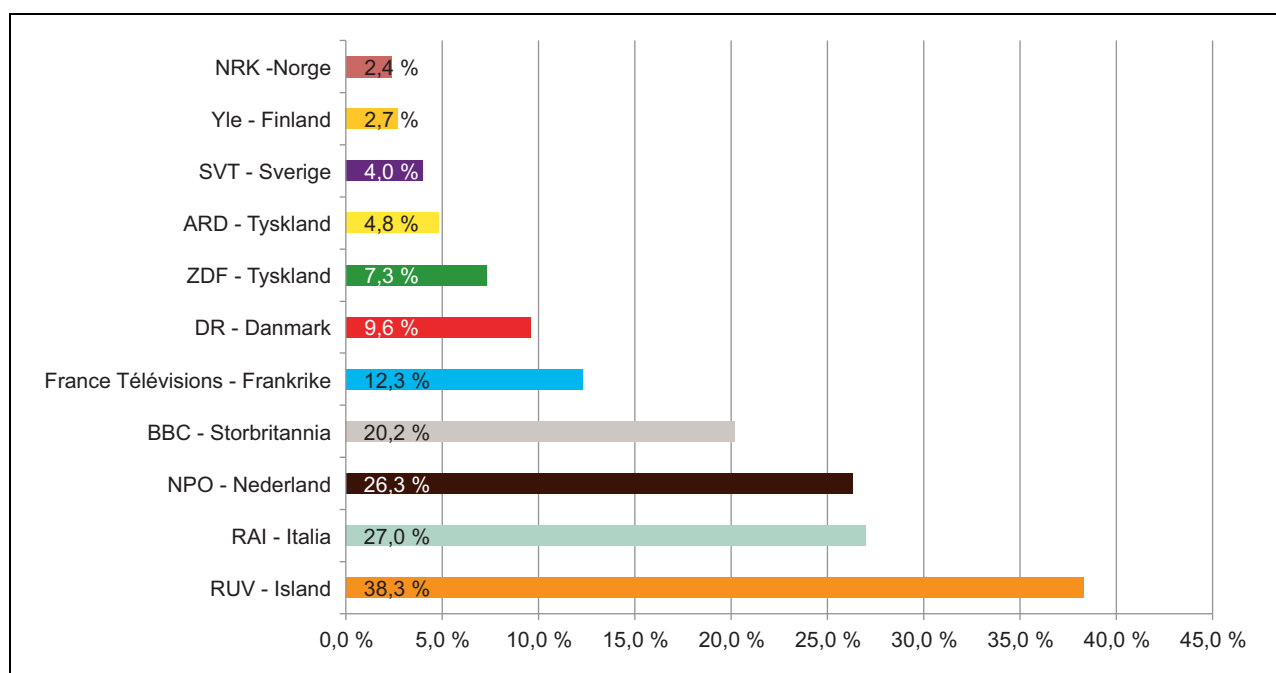
Figur 13.1 viser fordelinga mellom kommersielle og offentlege inntekter for allmennkringkastarar i ein del land. Figuren illustrerer at allmennkringkastarane i dei nordiske landa, med unntak av Island, skil seg ut med ein særleg høg del offentleg finansiering.

13.3.1 Sverige

Sendeløyva for 2014–2019 for dei svenske allmennkringkastarane SVT, SR og UR inneheld reglane for det kommersielle handlingsrommet til kanalane. Der står det blant anna at kanalane ikkje får sende reklame (gjeld ikkje promotering av program på eigen kanal eller mellom dei tre allmennkringkastarane) eller ha produktplassering.

Sendeløyva inkluderer også reglar for sponing. Dei svenske allmennkringkastarane får ikkje ta i bruk sponsorat som tilfell dei direkte. Det er gjort unntak for SVT når det gjeld sportsarrangement, og elles for både SVT og SR der program inneber utsending av ei allmenn samkome eller offentleg tilstelling med SVT eller SR som arrangør. For SVT er det sett ei grense på maksimalt 20 slike arrangement per år. Alle allmennkringkastarane kan sende program som er sponsa indirekte, for eksempel samarbeidsproduksjonar der samarbeidspartnar har fått bidrag til sin del av produk-

¹ Kringkastingsforskrifta § 3-6 inneheld bl.a nærare reglar for når eit program er barneprogram. Ved vurdering av om eit program er barneprogram skal det bl.a leggjast vekt på innhald og form, om born under 13 år er med, når programmet blir sendt og faktiske sjåarar.



Figur 13.1 Kommersielle inntekter som del av samla inntekter for allmennkringkastarane 2013

Kjelde: EBU

sjonen, ved kjøp av visingsrett til eit program som har fått bidrag frå utanforståande eller program som har vorte produsert av eit utanlandsk selskap innanfor rammene av EBU. Det står vidare at regelverket skal tolkast restriktivt når det gjeld sponsa program for born under 12 år.

13.3.2 Danmark

Dei lisensfinansierte danske allmennkringkastarane, DR og dei regionale TV 2-verksemdene, kan i tillegg til lisensen ha kommersielle inntekter frå bl.a. sal av program og ymse andre ytingar m.m. DR kan ikkje ha reklameinntekter frå programverksemda eller på Internett eller ta imot brukarbetaling. Allmennkringkastarane kan ikkje vise program som er sponsa av kommersielle verksemder. Den statleg eigde allmennkringkastaren TV 2 kan finansiere verksemda gjennom reklame.

I den mediepolitiske avtala for 2015–2018 blir forbodet mot sponing frå kommersielle verksemder og produktplassering for DR og dei regionale TV 2-kanalane ført vidare.

13.3.3 Finland

Den finske allmennkringkastaren YLE blir finansiert med ein skatt som vart innført i 2013. YLE kan ikkje vise reklame eller produsere sponsa program.

13.3.4 Storbritannia

BBC skal ikkje tilby abonnementstenester eller direkte kommersielle tenester eller inkludere sponsa materiale, men kan engasjere seg i anna form for forretningsdrift gjennom dotterselskap.

BBC World er BBCs kommersielle arm. All kommersiell verksemd må atterspegle BBCs overordna allmennkringkastaroppdrag, streve etter effektivitet, ikkje risikere å svekkje BBCs rykte eller verdiar og rette seg etter rettferdige marknadsprinsipp.

13.4 Høyringsfråsegnene

Norsk filmforbund skriv i høyringsfråsegna si at dei ikkje ser problem med at NRK innanfor avgrensa rammer kan ha kommersiell inntening i tillegg til kringkastingsavgifta. *LO og Musikernes fellesorganisasjon* meiner likeins at inntektene til NRK er beskjedne og at det difor ikkje er trong for nokre store endringar. Dei argumenterer på følgjande måte i høyringsfråsegnene:

Så lenge de kommersielle aktivitetene både er tydelig regulert og tilstrekkelig åpne for innsyn må det være helt legitimt for NRK å utnytte det potensialet som ligger både i organisasjonenes kompetanse og innholdsproduksjon. Vi forutsetter da naturligvis at både opphavsrettigheter

og andre rettigheter er klarert på en ryddig og rimelig måte.

Høyringsfråsegnene frå dei kommersielle medieaktørane er jamt over kritiske til kommersiell drift i NRK. Ein gjennomgåande tendens er at høyringsinstansane meiner NRK bør reindyrkast som ei ikkje-kommersiell verksemd. *TV 2* nemner fleire grunnar til å avgrense NRKs kommersielle handlingsrom:

For det første er det ikke behov for kommersielle inntekter. NRK har gjennom lisensordningen en god og forutsigbar finansiering, og er ikke avhengig av kommersielle inntekter i dag. NRKs økonomiske rammer bør fastlegges av Regjeringen og Stortinget. Endringen vil derfor ikke få store virkninger for NRKs finansiering.

For det andre vil en slik avgrensning forenkle tilsyn og rapportering, redusere konfliktnivået og styrke forutsigbarheten for kommersielle aktører. Selv om en tjeneste er organisatorisk og finansielt atskilt fra NRKs allmennkringkastervirksomhet, vil det i praksis være svært vanskelig å unngå konkurransesvridning som følge av at NRK tilbyr kommersielle tjenester. NRK vil i kraft av sin posisjon i befolkningen og sterke stilling som utgangspunkt ha et betydelig konkurransefortrinn i forhold til for eksempel en nyetablert privat aktør. Flere oppslag i mediene den senere tid viser at NRKs kommersielle virksomhet, blant annet innenfor events, lett kommer i konflikt med private interesser.

For det tredje: at NRK har *adgang* til å drive kommersiell virksomhet vil i seg selv ha en negativ virkning (såkalt «chilling effect») på private investeringer, selv om NRK velger å ikke utnytte disse mulighetene fullt ut, for eksempel slik det i dag er tilfelle på reklame på nett.

Fleire kritiserer også særskilt at NRK kan nytte seg av sponsorat. *SBS Discovery* skriv i den samanhengen:

NRKs eksisterende utbud av sponsorreklame under idrettsarrangementer og lignende forringer dessuten verdien av slike annonseprodukter for resten av markedet. Dette ved at sponning av attraktive begivenheter tilbys til lav pris. NRK hevder at dette er små inntekter for selskapet. Men markedsverdien på denne sponsorreklamen er etter vår oppfatning høy-

ere enn NRKs prising. Det er med andre ord en dobbel negativ effekt ved at NRK tilbyr slike annonseprodukter.

VG meiner NRK ikkje bør drive kommersielt, men oppnar for at det kan gjerast unntak for bruk av sponsorat i særskilde tilfelle:

Vår oppfatning er at NRK ikke skal ha kommersielle inntekter på sine redaksjonelle sendeflater i det hele tatt. Ei heller sponsorplakater. De eneste unntak vi kan se for oss, er dersom det stilles som forutsetning for rettighetskjøp ved store internasjonale arrangement som for eksempel fotball-VM og OL.

Fleire er også mot at NRK er involvert i eventmarknaden og sal av spin-off-produkt. *MTG* skriv i den samanhengen:

Kommersielle sideprodukter har blitt et satsningsområde for NRK. NRKButikken.no selger alt fra bøker, plater, klær, Quizdan-App, og særlig produkter rettet mot barn. NRK har også gått inn i event-markedet med egne og andre TV-stjerner og artister, et marked som må sies å være fjernt fra allmennkringkasteroppdraget.

13.5 NRKs kommersielle verksemd

13.5.1 Totale kommersielle inntekter

Dei fleste kommersielle tenestene til NRK skjer i regi av NRK Aktivum. NRK Aktivum er eit heileigd dotterselskap som er oppretta for å vareta NRKs kommersielle aktivitetar. Tabell 13.1 viser de totale inntekta frå NRKs kommersielle verksemd dei siste åtte åra. Tala viser at dei kommersielle inntektene har variert i frå år til år.

13.5.2 Reklame

NRK hadde fram til 2010 reklame på nrk.no. Selskapet hadde hatt opp mot 20 mill. kroner i bruttoinntekter i året frå dette reklamesalet. Tilbodet av reklame på nrk.no var i tråd med føringane i St.meld. nr. 30 (2006–2007). Reklamesalet vart likevel kritisert av mange av NRKs kommersielle konkurrentar, som argumenterte for at NRK ikkje burde konkurrere om reklameinntekter. Styret i NRK vedtok i 2010 å fjerne bannerannonsar på nettsidene. Selskapet viste i den samanhengen til at nettsidene var definerte som ein del av NRKs allmennkringkastingsoppdrag.

Tabell 13.1 NRKs kommersielle omsetning 2007–2014 (i mill. kroner)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sponsorplakatar	67	67	54	75	49	44	44	42
Event	22	30	17	53	23	39	14	59*
Lisensprodukt	42	31	32	20	13	16	17	10
Totale inntekter	184	194	171	234	137	158	123	168

* Av denne omsetninga var $\frac{3}{4}$ knytt til arrangement med TV-overføring på NRK.

Kjelde: Tal frå NRK

13.5.3 Sponsing

NRKs sponsorinntekter for 2014 var på ca. 42 mill. kroner. Av dei var 36 mill. knytte til sportsprogram og 6 mill. til kultur- og underholdningshendingar. Tabell 13.1 viser at sponsorinntektene har lege på eit noko lågare nivå dei siste åra.

13.5.4 Event-verksemd

Denne verksemda femner om alt frå arrangement av firmafestar til gjennomføring av store nasjonale, TV-overførte hendingar som grunnlovsjubileet og minnearrangement etter terroråtaet 22. juli 2011. NRK opplyser sjølv at event-verksemda hovudsakleg er knytt til redaksjonelle hendingar som blir viste på NRK, som Idrettsgallaen, MGP, MGP jr. etc. Tabell 13.1 viser at desse inntektene varierer frå år til år.

Det finst ikkje presise tal som viser kor stor NRK er i event-marknaden. I ei undersøking gjort av Sponsor Insight på vegner av Sponsor- og eventforeningen blir det vist til at eventbransjen har vore i vekst dei siste åra. Undersøkinga estimerer at omsetninga i event-marknaden for 2014 var på om lag 2,3 mrd. kroner². Ut i frå desse tala kan det leggast til grunn at NRK Aktivum er ein relativt liten aktør i denne marknaden.

13.5.5 Sal av lisensprodukt

Lisensprodukt er ei samlenemning for produkt som blir laga med merkevara NRK. Dette omfattar bl.a. DVD'ar, musikk, bøker, e-bøker, lydbøker, forlagsprodukt og tekstilprodukt.

NRK sel lisensprodukt gjennom nettsida nrk-butikken.no og vidaresal i nokre faghandlar. NRK Aktivum sel lisensar til samarbeidspartnarar som så utviklar, marknadsfører og sel produkta. Tabell

² <http://kampanje.com/archive/2013/10/vokser-mer-enn-reklame/>

13.1 viser at inntektene frå sal av lisensprodukt totalt sett har minka sia 2008.

13.5.6 Utleige av produksjonsressursar

NRK sit på ein del produksjonsressursar som dei leiger ut til andre kringkastarar. Det gjeld for eksempel utleige av OB-bussar (dvs. mobile fjernsynskontrollrom) i samband med sportsarrangement og større evenement der kringkastarar samarbeider. NRK opplyser at utgifter og leige av utstyr går omtrent i null, og at kringkastarane er nøydde til å leige utstyr av kvarandre ved behov.

13.6 Departementets vurdering

Det er departementets vurdering at NRK i all hovudsak bør finansierast med kringkastingsavgifta. Departementet viser til at NRK har ein særige posisjon i den norske mediemarknaden, og at NRK har store inntekter frå kringkastingsavgifta. Omsynet til NRKs kommersielle konkurrentar, som er avhengige av marknadsfinansiering tilseier at NRK i monaleg grad bør avstå frå kommersielle inntekter. I rapporten *Konkurransemessige virkningar av noen utvalgte NRK-tjenester* skriv SNF følgjande:

Et annet mulig tiltak som kan bidra til å rette opp den tøffe konkurransen kan være å pålegge NRK å være bruker- og reklamefinansiert. Vi advarer mot et slikt tiltak. Det vil gjøre NRK mer lik de andre medieaktørene, og ikke bidra til mangfold. En bør isteden opprettholde dagens lisensfinansiering (eller tilsvarende husstandsfinansiering hvis dagens ordning endres), slik at NRK fortsatt har interesse av å tiltrekke seg kundegrupper som adskiller seg noe fra de kundegruppene de kommersielle aktørene finansiert ved reklame eller brukerbetaling sikter seg inn mot.³

Departementet sluttar seg til SNFs vurdering. Når NRK er finansiert på ein annan måte enn resten av media, er dette eit positivt tilskot til mediemangfaldet. Eldre lydarar og sjåarar blir normalt vurderte som mindre attraktive av annonsørane. Dette tyder at reklamefinansierte kringkastarar helst vil vende seg til eit yngre publikum. NRK står som offentleg finansiert kringkastar friare til å utforme medietilbodet sitt på ein måte som appellerer til heile befolkninga.

NRK hadde i 2014 i underkant av 5,3 mrd. kroner i lisensinntekter. Dette inneber at over 97 pst. av inntektene var lisensmidlar. Som figur 13.1 ovanfor viser, er dette eit høgt tal i internasjonal samanheng.

Departementet meiner at NRK bør ha eit visst høve til å ha kommersielle inntekter, men at det bør gjerast nokre innstrammingar i det kommersielle handlingsrommet. Som nemnt ovanfor nyttar ikkje NRK seg av løyvet vedtektene gjev til å ha reklame på nrk.no. Departementet ser dette som ei klok tilpassing. Etter departementets vurdering bør det lisensfinansierte medietilbodet i størst mogleg grad vere ikkje-kommersielt. For å markere dette prinsippet vil departementet fjerne det formelle løyvet til å tilby reklame, som dei noverande vedtektene opnar for.

Sjølv om sponsereglane gjev klare føringar for korleis sponing kan gå føre seg og kva som skil sponing frå reklame og produktplassing, er dette skiljet truleg ikkje like klart for folk. Det er departementets meining at det bør vere minst mogleg forvirring om rolla som ikkje-kommersiell medieaktør for å vareta NRKs omdøme og legitimitet. Departementet vil vidare framheve at sponsorinntekter i størst mogleg grad bør reserverast private medieaktørar som er bundne av marknadsfinansiering av verksemda si. På prinsipielt grunnlag kan det også haldast fram at NRKs redaksjonelle tilbod bør vere basert einast på redaksjonelle vurderingar. Sponing av enkeltprogram kan potensielt utfordre dette prinsippet. Alle desse momenta talar for at omfanget av sponing i NRK blir avgrensa.

Det er samstundes ein realitet at sponing kan vere viktig for NRKs forplikingar om å dekkje

store kultur- og sportshendingar. For eksempel blir sponing nytta i program som Finnmarksløpet, Birkebeinerrittet, Nobelspriskonserteren, Spellemannsprisen og Melodi Grand Prix. Det kan ikkje utelukkast at somme av desse programma ikkje ville vorte sende utan inntekter frå sponerat. Det er også mogleg at høvet til sponing er ein føresetnad for at NRK skal kunne samarbeide med andre media om kjøp av sportsrettar, slik tilfellet var under fotball-VM for herrar i 2014, då TV 2 og NRK delte senderettane.

Departementet har konkludert med at det ikkje vil vere tenleg å forby all form for sponing av program i NRK. Det er likevel ein føresetnad at NRK praktiserer tilgjenge til sponing på ein restriktiv måte. Departementet vil elles vise til at NRK sjølv har redusert omfanget av sponing noko i seinare år, jf. omtale av dette ovanfor.

Departementet foreslår elles at NRK framleis bør ha høve til å drive ein del kommersielle aktivitetar som har tilknytning til den redaksjonelle verksemda. Dette gjeld for eksempel utleige av ledige produksjonsressursar. Både omsyn til kapasitetsutnytting og vedlikehald av kompetanse tilseier at dette er gagnleg. Departementet har heller ikkje noko imot at NRK tilbyr ulike spin-off-produkt.

Det er verdfullt at NRK har kompetanse og kapasitet til å halde store nasjonale arrangement som for eksempel minneseremonien etter terroråttaka 22. juli 2011 og arrangementet på Eidsvoll under grunnlovsjubileet i 2014. Det er likevel vanskeleg å sjå grunn til at selskapet skal involvere seg i arrangement som ikkje har tilknytning til det redaksjonelle produktet. Dette er aktivitet som kan fjerne fokus frå primærverksemda til selskapet, og som difor med fordel kan overlatast til andre. Departementet vil difor leggje inn i vedtektene ein generell føresetnad om at alle kommersielle tenester NRK tilbyr, skal ha tilknytning til den redaksjonelle verksemda.

Som nemnt innleiingsvis inneheld dagens vedtekter §§ 10 til 16 reglar for NRKs kommersielle verksemd. Reglane seier blant anna at kommersiell verksemd i hovudsak skal skje i dotterselskap, at verksemda skal støtte dei krav til kvalitet og integritet som gjeld for NRK etc. Departementet ser dette som velgrunna og legg opp til å føre det vidare i vedtektene.

³ SNF 2/2015, s 108.

Boks 13.1 Departementets konklusjonar om NRKs kommersielle tenester

- NRK skal i hovudsak vere finansiert av kringkastingsavgifta.
- NRKs løyve til å ha reklame på nrk.no blir fjerna.
- NRK kan framleis ta imot sponning, men omfanget bør vere avgrensa.
- Andre kommersielle aktivitetar kan vidareførast, så sant dei har tilknytning til selskapets redaksjonelle verksemd.

14 NRKs kjøp av eksterne produksjonar

14.1 Innleiing

Allmennkringkastingsoppdraget inneheld krav til NRKs programtilbod. NRK skal blant anna styrkje norsk og samisk språk, identitet og kultur, produsere og formidle norsk drama og stimulere det norske filmmiljøet. For å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget nyttar NRK ein kombinasjon av innkjøpte program, intern produksjon og program som blir tinga frå eksterne produsentar. I Sundvolden-erklæringa står det at regjeringa har som mål å auke mengda av eksterne produksjonar i NRK. I høyringa av NRK-plakaten vart høyringsinstansane difor inviterte til innspel om bruk av eksterne produksjonar.

I dette kapitlet gjer departementet først greie for kva formelle krav som gjeld for NRKs kjøp av eksterne produksjonar. Deretter blir det vist til kva krav som gjeld for allmennkringkastarar i andre land. Avslutningsvis blir det drøfta i kva grad NRK bør auke mengda av program som blir kjøpte frå eksterne produsentar, og korleis eit slikt mål kan utformast.

14.2 Bakgrunn

Det står i AMT-direktivets artikkel 5 at medlemsland skal påleggje nasjonale kringkastarar å bruke minst 10 pst. av sendetida (eksklusive nyheiter, sport, spel og reklame) på program som er laga av produsentar som er uavhengige av kringkastaren. Alternativt kan eit medlemsland påleggje nasjonale kringkastarar å bruke minst 10 pst. av programbudsjettet på kjøp frå uavhengige produsentar.

I det norske regelverket er kravet teke inn i kringkastingsforskrifta § 2-2:

Minst 10 pst. av sendetiden i fjernsyn som ikke består av nyheter, sport, underholdningsprogram med konkurransepregede innslag, reklame eller tekstfjernsyn, skal avsettes til sending av europeiske verk produsert av produsenter som er uavhengige av fjernsynsselskapet.

I NRK-plakaten pkt. 3 g står det at NRK skal formidle og produsere norsk drama og «stimulere det norske filmmiljøet». Elles er det ikkje utforma konkrete krav om kor stor del av programtilbodet i NRK som skal lagast av uavhengige produsentar.

I St.meld. nr. 30 (2006–2007) la departementet til grunn at NRK burde auke delen av uavhengige produksjonar for å bidra til kontinuitet og sikre kompetansebygging og profesjonalisering i bransjen. Det vart også diskutert om NRK burde påleggjast ei rolle som investor i norske filmar, og om det burde innførast visingsplikt for alle norske filmar. Departementet tilrådde likevel ikkje dette. NRK vart i staden oppmoda til å vise eit breitt utval av norske filmar (kinofilm, kortfilm, naturfilm, animerte filmar og dokumentarfilm m.m.) og betale skikkeleg for dei. Departementet konkluderte slik:

NRK bør sette ut en større andel av dramaproduksjonen til uavhengige produsenter for å styrke det uavhengige norske produsentmiljøet. Departementet vil ikke pålegge NRK investeringsplikt eller visningsplikt for norsk film.

I TV 2s avtale med Kulturdepartementet (gjeldande fram til 31. desember 2016) står det at TV 2 skal vise norsk film og drama på hovudkanalen. I tillegg er det fastsett at selskapet skal yte eit årleg vederlag til audiovisuell produksjon på 10 millionar kroner. Midla blir forvalta av Norsk filminstitutt.

14.3 NRKs bruk av eksterne produksjonar

Tal frå NRK, (tabell 14.1), viser at selskapet har auka innkjøpet av eksterne produksjonar sidan St.meld. nr. 30 (2006–2007) vart fremja. I 2014 brukte NRK om lag 15 pst. av det totale programbudsjettet for TV på eksterne produksjonar. Der som nyheiter, innkjøp, distriktsnyheiter, NRK Sápmi, sport og internasjonale innkjøp blir haldne utanfor, altså det som blir kalla det frie program-

Tabell 14.1 Del av TV-budsjettet som går til eksterne produksjonar

	Totalt TV-budsjett	Det frie program-budsjettet	Ekstern	Norsk film og dokumentar	Ekstern totalkostnad	Prosentdel ekstern
2007	1 244 770	655 958	115 284		115 284	18
2008	1 308 478	701 162	142 498		142 498	20
2009	1 373 991	646 106	133 944	5 490	139 434	22
2010	1 451 379	725 518	199 798	5 960	205 758	28
2011	1 432 458	699 918	195 946	9 448	205 394	29
2012	1 454 734	737 927	205 932	6 649	212 580	29
2013	1 528 747	786 244	236 277	8 398	244 676	31
2014	1 500 415	823 640	221 983	6 632	228 625	28

Merk: Det frie programbudsjettet er programbudsjettet ekskludert nyheiter, sport, distriktskontora, NRK Sápmi og innkjøp.
Kjelde: NRK

budsjettet, brukte NRK i 2014 ca. 28 pst. av TV-budsjettet på eksterne produksjonar. I sum tyder det at NRK bidreg med i overkant av 228 mill. kroner til uavhengige produksjonsselskap.

NRKs vurdering av kva for eksterne produksjonar dei investerer i, byggjer på fleire kriterium, så som beste idé, behov i sendeskjema, leveringsdugleik, kvalitet og produsentens skjønsemd for NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Tabell 14.2 viser korleis NRKs eksterne kjøp fordeler seg på ulike programkategoriar. Den største delen eksterne produksjonar i NRK er innanfor sjangrane drama og underhaldning.

14.4 Status i andre land

Som nemnt ovanfor, inneheld AMT-direktivet minimumsreglar for europeiske kringkastarar kjøp frå eksterne produsentar. Alle kringkastarar skal bruke minst 10 pst. av sendetid eller programbudsjett på uavhengige produsentar. Dette gjeld for alle land i EØS-området.

14.4.1 Sverige

I SVTs sendeløype, *Tillstånd för Sveriges Television AB att sända tv och sökbar tekst-tv*, blir det lagt vekt på at SVT skal ha variasjon i programproduksjonen med kombinasjon av eigenproduksjon, eksternproduksjon og samproduksjon. I § 7 står det:

SVT skal verka för mångfald i programverksamheten genom en variation i produktionsformer. Vid sidan om en betygande egen programproduktion skal utläggningar, samarbetsprojekt och inköp av program bidra till denna variation liksom utomstående medverkan i den egna programproduktionen.

Bruk av ytterlegare krav til eksterne produksjonar i form av f.eks. kvotar vart vurdert i proposisjon 2012/13:164 *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019*. Der vart det konkludert med at kvotar for bruk av eksterne produksjonar ikkje bør innførast, og at det bør

Tabell 14.2 Prosentdel av eksterne produksjonar per sjanger

	2010	2011	2012	2013	2014
Drama (born/vaksne)	29	33	26	45	23
Underhaldning	41	29	48	28	36
Fakta-underhaldning	12	25	10	11	10
Dokumentar	8	6	5	6	7
Born	7	4	10	9	23
Animasjon	1	2	0	0	0

vere opp til SVT sjølv å fastsetje mengda på grunnlag av dei allmennkringkastingsforpliktingane som ligg føre. Det vart likevel lagt til grunn at delen av eksterne produksjonar skulle aukast over tid.

Den svenske produsentforeininga og SVT har vorte samde om såkalla «normalvillkor»¹. Villkåra er ikkje obligatoriske, men rettleiande for samarbeidet mellom SVT, produksjonsselskapa og filmskaparar, og er meinte å skape rammer for visingsrettar, vidareutnytting og fordeling av rettar og inntekter.

I 2013 års *filmaftal*² som er inngått mellom den svenske staten, kringkastarane og filmbransjen, er kringkastarane plikta til å støtte svensk filmindustri for å sikre at Sverige skal vere ein leiande filmnasjon i Europa. I avtala står det blant anna at SVT må bidra med i snitt 41.3 millionar SEK per år til samproduksjon/medfinansiering/kjøp av visingsrett til svensk film (spelefilm, kortfilm, dokumentar), og betale 42.1 millionar SEK i året til *Stiftelsen Svenska Filminstitutet*. Dei andre kringkastarane TV 4 AB, C More Entertainment AB, Modern Times Group MTG AB, SBS TV AB skal også betale definerte summar.³

14.4.2 Danmark

I *Mediepolitisk aftale for 2015–2018* er det spesifisert at DR skal bruke 300 mill. danske kroner på eksterne produksjonar i gjennomsnitt per år i avtaleperioden, og at DR skal bruke eksterne produsentar for utvikling av digitale læringsspel retta mot born. Av omsyn til behov for fleksibilitet kan DR fråvike dei årlege måltala, så lenge kravet er oppfylt for den samla kontraktperioden. Det er også uttrykt krav om at DR har ansvar for å fremje dialogen med uavhengige produsentar, lage ein offentleg plan for den eksterne utsetjinga, opplyse om programplanlegging og vurderingar om bruk av eksterne produksjonar på ein årleg informasjonsdag og invitere til ein årviss «pitchdag» der

uavhengige produsentar kan leggje fram nye idear.

I tillegg stiller *Filmaftale 2015–2018* krav til DR og TV 2 om bruk av midlar til dansk film. Av dei 65 mill. danske kronene kvar av dei i gjennomsnitt skal bruke på dansk film årleg, skal kvar kringkastar setje av gjennomsnittleg 57 mill. danske kroner årleg i støtte til spelefilm og dokumentarfilm. Minst 25 pst. av dette skal brukast på film for born og unge. Kvar kringkastar skal i tillegg setje av 8 mill. danske kroner årleg til talentutviklingsordninga *New Danish Screen* via Det Danske Filminstitut.

14.4.3 Finland

Ifølgje den finske lova om TV- og radioverksend § 17 a skal ein kringkastar reservere 15 pst. av sendetida til program laga av uavhengige produsentar utanom den fastsette tida til nyheiter, sportshendingar, spel, reklame, tekst-TV-tenester og telekjøp, eller alternativt 15 pst. av det totale programbudsjettet. Frå 1. januar 2015 er det planlagt å auke denne kvoten til 19 prosent.

14.4.4 Storbritannia

Ifølgje den britiske kringkastingslova, *The Communication Act 2003*⁴, skal kringkastarane ha eit breitt spekter av programtilbod. I § 277 står det at minst 25 pst. av programtilbodet skal vere tinga frå uavhengige produksjonsselskap.

For BBC er det i *BBCs Framework Agreement* i tillegg kravt at 50 pst. av all programbestilling i BBC skal vere reservert intern produksjon, medan interne og uavhengige produsentar skal konkurrere om dei resterande 25 pst. (jf. punkt 52). Denne modellen, også kalla *The Window of Creative Competition* (WoCC), vart utvikla av BBC til revideringa av *BBCs Royal Charter* i 2006 og som følgje av dei visjonane som vart diskuterte i dokumentet *Building Public Value – Reviewing the BBC for a digital World*⁵ i 2004.

Føremålet med WoCC, som vart effektivt i 2007, har vore å stimulere til konkurranse mellom BBCs interne produksjonsmiljø og uavhengige produsentar. I praksis fungerer ordninga slik at BBC årleg lagar ein detaljert plan basert på kanal- og sjangerstrategiar og behov i BBC, der det står kva type program dei ser etter og til kva pris. Der-

¹ http://www.svtb2b.se/?page_id=92

² Avtala vart forlenga til 31. desember 2015 den 11. september 2014.

³ TV 4 AB skal betale høvesvis 11,2 mill. kroner årleg til stiftinga og 23 mill. kroner til samproduksjon, medfinansiering og kjøp av visingsrett. C More Entertainment AB skal betale 2,3 mill. svenske kroner årleg til stiftinga og 0,6 mill. svenske kroner til samproduksjon, medfinansiering og kjøp av visingsrett. Modern Times Group MTG AB skal betale 4,6 mill. svenske kroner årleg til stiftinga og 1,1 mill. svenske kroner til samproduksjon, medfinansiering og kjøp av visingsrett. SBS TV AB skal betale 2,3 mill. svenske kroner årleg til stiftinga og 0,6 mill. svenske kroner til samproduksjon, medfinansiering og kjøp av visingsrett.

⁴ Communications Act 2003, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>.

⁵ <http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/policies/pdf/bpv.pdf>.

etter kan både interne og eksterne produsentar leggje fram programidear og konkurrere om prosjektmidlar. Ordninga blir vurdert annakvart år av BBC Trust.

14.5 Høyringsfråsegnene til NRK-plakaten

Eit gjennomgåande trekk i høyringsfråsegnene er at aktørar i produksjons- og filmmiljøet ønskjer at det blir stilt strengare krav til NRKs bruk av uavhengige produsentar. Andre instansar som *Norsk PEN* og *Norsk Journalistlag* er skeptiske til dette av omsyn til NRKs redaksjonelle fridom, og at dei eksterne produksjonsselskapa har utanlandske eigarar.

Meir konkrete krav

Aktørar frå film- og produksjonsbransjen ønskjer at det blir stilt strengare krav til at NRK set ut meir av programproduksjonen. *Norske filmregissører* peikar på at NRKs finansieringsdel i fiksjons- og dokumentarfilm er låg og argumenterer for at departementet bør krevje at NRK skal bidra i enda større grad. Dei skriv:

KUD kan kreve i større grad at NRK bruker lisensavgiften til å styrke produksjon av filmer utenfor NRK. Et sterkt produksjonsmiljø utenfor NRK eksisterer allerede og NRK skal bidra i enda større grad med midler til produksjoner som representerer kvalitet, mangfold og ytringsfrihet.

Dei føreslår vidare å leggje ned NRK Super som lineær TV-kanal for å frigjere midlar til produksjon av barnefilm og program som kan strøymast på nett. Sidan sjaarvanane blant born og unge har endra seg og meir av TV-konsumet skjer «on demand» via NRKs nettsider, føreslår dei at NRKs Super blir ein reindyrka nettkanal.

Produsentforeningen/Virke viser i sitt høyringsvar til at medlemene deira kan levere «dobbelte så mye som de gjør i dag», og at bransjen er konkurransedyktig på pris. Dei understrekar vidare at det er viktig at NRK brukar eksterne produsentar frå heile landet i norske og samiske TV-produksjonar, og at NRK bør ta i bruk eksterne produsentar for å lage norske spel.

NRK stiller seg i si høyringsfråsegn positiv til å setje ut meir av programproduksjonen. Selskapet peikar på at det har auka mengda eksterne produksjonar dei siste fem åra og vil halde fram å

auke delen basert på vurderingar av kva som gagnar publikum. NRK ønskjer at eventuelle auka krav blir sett som rullerande mål til eksterne produksjonar over ein tidsperiode, altså ikkje per år. Det er fordi det eksterne tilbodet ikkje er nokon statistisk storleik og vil variere etter bl.a. behov i sendeskjema og omstende knytte til produksjonsprosessar.

I brev av 17. desember 2014 til departementet konkretiserer NRK synet sitt og føreslår følgjande mål for eksternutsetjing:

- Fase 1: opptrapping (2016–2017), der NRK i snitt set ut minimum 35 pst. av TV-budsjettet desse to åra.
- Fase 2: 3-årig driftsfase (2018–2020), der NRK i snitt set ut minimum 40 pst. av TV-budsjettet desse tre åra.

Utanlandske eigarar

Norsk Journalistlag og Norsk PEN skriv i høyringsfråsegnene at dei er skeptiske til at NRK skal påleggjast å setje ut ein større del av produksjonane til eksterne miljø fordi mange av produksjonsselskapa har utanlandske eigarar. Norsk Journalistlag meiner det dermed er fare for at fleire produksjonar blir lagde til utlandet for å nytte seg av billegare arbeidskraft. Dei skriv følgjande:

Vi er skeptiske til forslaget om å pålegge NRK å sette ut en større andel av produksjonene til eksterne miljøer. Mange av de store produksjonsselskapene har utenlandske eiere. De siste årene har vi sett at flere produksjoner er blitt lagt utenfor Norge for å få tilgang på billigere arbeidskraft. NJ er opptatt av at lisenspengene brukes til å utvikle norske produksjonsmiljøer og journalistiske ideer. NRK samarbeider allerede med andre norske produksjonsmiljøer. Både gjennom utveksling av folk og kompetanse, men også ved utlån av utstyr og lokaler. Dette er et samarbeid NJ mener er nyttig for alle parter, og som ikke trenger å bli låst til faste prosentvise rammer.

NRKs redaksjonelle fridom

Norsk PEN er prinsipielt mot for stor detaljstyring av NRK fordi det kan påverke NRKs redaksjonelle sjølvstende. Dei skriv:

Valg av produksjonskompetanse berører sentrale redaksjonelle spørsmål. Norsk PEN reagerer prinsipielt kritisk og spørrende hvis

departementet og politisk ledelse vil influere på slike faglige og redaksjonell beslutninger. Enhver kvotering eller begrensning av NRKs frie produksjonsvalg er inngrep i den redaksjonelle frihet og vil være politisk detaljstyring og vil måtte underkastes kritisk offentlig debatt.

14.6 Departementets vurdering

14.6.1 Grunngeving for fleire eksterne produksjonar i NRK

Som nemnt innleiingsvis står det i Sundvolden-erklæringa at regjeringa har som mål å auke delen eksterne produksjonar i NRK. Etter departementets syn bør NRK ha ambisiøse planar om eksternutsetjing av produksjonar. NRK er i kraft av storleiken på programbudsjettet sitt ein stor aktør i den norske marknaden. Dersom NRK plasserer ein større del av programbudsjettet i eksterne produksjonar, vil det gje ein positiv stimulans til den uavhengige produksjonsbransjen i heile Norge. Blant anna vil det kunne føre til større kontinuitet i det einskilde produsentselskapet. Konkurransen frå ekstern utsetting verker positivt inn på NRKs eigenproduksjon. NRKs interne produksjonsmiljø må vere opne for moglegheita for at ein større del av programbudsjettet kan brukast på eksterne produksjonar, dersom dei eksterne produksjonane har ein høgare kvalitet enn interne produksjonar. Konkurransen vil kunne stimulere til auka innovasjon og kreativitet hos NRKs eigne produsentmiljø. Departementet vil samstundes understreke kor viktig det er at NRK held ved lag eit sterkt internt produksjonsmiljø. Sterke, kreative miljø med ymse former for kompetanse i NRK kan ha positiv overføringsverdi på tvers av redaksjonane. Vidare kan NRK med sine tradisjonar og breie røynsle fungere som eit kompetansesenter i bransjen. Når NRK investerar i eksterne produksjonar, kan dette og innebere gjensidig utveksling av kompetanse og erfaring til beste for både NRK og dei eksterne produksjonsmiljøa. Krafta i det interne produksjonsmiljøet er viktig for oppfylling av allmennkringkastingsoppdraget. Eit vitalt internt produksjonsmiljø kan også vere ein viktig føresetnad for at NRK skal kunne opptre som ein profesjonell og kompetent tingar av eksterne produksjonar.

Spørsmålet om kva krav som skal stillast til NRK om eksternutsetjing, dreiar seg dermed om å finne god balanse mellom omsynet til NRKs interne kompetansmiljø på den eine sida og omsynet til eit vitalt miljø av uavhengige produsentar på den andre.

Departementet har merkt seg at somme høyringsinstansar er opptekne av at nokre av produsentselskapa har utanlandske eigarar. Dette kan etter departementets syn ikkje tilleggjast vekt. Den kulturpolitiske interessa kjem av eit mangfold av uavhengige produksjonsmiljø, og av at einskilde produksjonar er forankra i ein norsk kontekst og atterspeglar norsk røyndom. Sjølv om mange av produksjonselskapa har utanlandske eigarar, vil produksjonsmiljøa i desse selskapa vere norske. Etter departementets syn er det difor i seg sjølv ikkje problematisk at somme produksjonselskap har utanlandske eigarar. Det kan i denne samanhengen også visast til at ei rad norske medieselskap, f.eks. TV 2 og P4, har utanlandske eigarar, jf. kapittel 3.

14.6.2 Utforming av krav til NRK

Produsentforeningen/Virke har i høyringsfråsegna nemnt at bransjen har kapasitet til å ta på seg mange fleire bestillingar enn i dag. NRK har peikt på at for rask opptrapping av NRKs eksterne kjøp vil kunne føre til uheldig prispress i bransjen.

Konsulentfirmaet Ideas2evidence har på oppdrag frå Kulturdepartementet kartlagt økonomien i den norske film- og TV-produksjonsbransjen. Ifølgje rapporten *Åpen fremtid – en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen (7/2014)* har den norske produksjonsbransjen vel 1000 tilsette i rundt 180 selskap. I rapporten blir det vist til at omsetninga i produksjonsbransjen har auka med 55 pst. frå 2008 til 2012, og at bransjen omsette for ca. 2,3 mrd. kroner i 2012. Samanlikna med NRK-budsjettet for eksterne produksjonar same året, som låg på om lag 212 millionar, tyder det at NRK står for om lag 9 pst. av omsetninga i produksjonsmarknaden.

I rapporten blir det også vist til at sjølv om bransjen som heilskap opplever vekst, er den prega av fragmentering. Lønsemda varierer for ulike typar produksjonselskap og dei som i hovudsak driv med TV-produksjon, er meir robuste enn selskapa som engasjerer seg i film- og dokumentarproduksjon.

Rapporten inneheld også eit estimat for fordelinga av finansieringskjeldene til produksjonselskapa. Estimaten er sett opp på grunnlag av ei spørjeundersøking blant uavhengige produsentar. Ifølgje estimaten står kringkastarane for 66 pst. av samla inntekter i produksjonselskapa. Av desse står NRK for 11 pst. og dei kommersielle for 55 prosent. Det er derimot relativt store variasjonar i kor stor rolle kringkastarane spelar for ulike former for produksjonselskap,⁶ jf. tabell 14.3. I rap-



Figur 14.1 Kampen om tungtvannet er ei ekstern produksjon produsert av Filmkameratene for NRK. Serien er ei dramatisering av tungtvatnaksjonen mot Norsk Hydros fabrikk på Vemork ved Rukjan under annan verdskrig. Serien fikk høge seertall og vann seks priser under Gullruten 2015. På bildet sjåas Eirik Evjen som Idland, Mads Sjøgård Pettersen som Kayser, Tobias Santelmann som Rønneberg, Frank Kjosås som Haukelid, Endre Ellefsen som Storhaug og Ole Christoffer Ertvaag som Strømsheim.

Foto: Filmkameratene AS/Jiri Hanzl

porten blir det elles vist til at TV-produsentane i spørjeundersøkinga nemner at NRK har fått ein gradvis mindre sentral posisjon som finanseiringskjelde dei siste åra.

Rapporten indikerer at NRK i dag har relativt avgrensa tyding for produksjonsbransjen. Det er difor sannsynleg at NRK kan auke eksterne kjøp over tid utan at dette utfordrar kapasiteten i bransjen. Departementet vil i denne samanhengen også vise til at NRK i nokon mon nyttar seg av ekstern arbeidskraft når dei produserer program internt. Denne arbeidskrafta vil truleg vere tilgjengeleg for dei uavhengige produksjonsselskapa dersom NRK set ut meir av produksjonen sin.

Departementet vil samstundes nemne NRKs behov for intern produksjonskompetanse. NRK bør halde ved lag sterke interne produksjonsmiljø

som kan sikre høg fagleg kvalitet og vareta allmennkringkastingsverdiar. Som nemnt tidlegare, er det difor ikkje ønskeleg at NRK blir ein rein innkjøpsorganisasjon. Det er likevel rom for at NRK aukar mengda eksterne kjøp.

Som nemnt ovanfor, praktiserer Storbritannia ei tredelt løysing der 50 pst. av programbestillinga er reservert for intern produksjon, 25 pst. er sett av til ekstern produksjon, medan eksterne og interne produksjonsmiljø skal konkurrere om dei resterande 25 prosentane. Sidan denne løysinga vart innført i 2007, har det skjedd ei oppblomstring av den uavhengige produksjonsbransjen i Storbritannia. Fordelen med ei slik løysing er at den fremjar konkurranse mellom interne og eksterne produksjonsmiljø, noko som igjen kan stimulere kreativitet og kvalitet. På den andre sida skapar ein slik modell trong for eit omfattande administrativt apparat for å sikre rettvise konkurransevilkår. Etter departementets syn vil ei slik

⁶ Ideas2Evidence skil mellom selskap som i hovudsak produserer spelefilm, dokumentar og TV-produksjon. Dei peikar sjølve på at inndelinga er basert på skjønn.

Tabell 14.3 Prosentvis fordeling av finansiering på ulike kjelder

	Spelefilm	Dokumentarfilm	TV-produksjon
Lån	3,8	0,1	0
Regionale fond	4,7	1,2	1,0
Private investorar	9,6	0,7	0,3
Minimums-garanti – distributør	14,2	0,3	7,8
Kommersielle TV-kanalar	0,9	21,3	76,3
NRK	6,6	21,5	10,1
Førehandssal av visingsrettar	2,7	3,9	0,1
Privat støtte	1,7	3,7	0,4
Støtte frå internasjonale kjelder	4,9	2,8	0,1
Anna norsk offentleg støtte	4,2	13,5	0,9
NFI	39,1	21,2	1,7

Overslaget er basert på ei spørjeundersøking blant norske produksjonsselskap. Undersøkinga vart gjort på eit tidspunkt då dei største TV-produsentane nettopp hadde meldt seg ut av Produsentforeningen, noko som kan ha påverka svarprosenten blant TV-produksjonsselskapa. Tabellen må difor lesast med atterhald om dette.

Kjelde: Ideas2Evidence *Åpen fremtid – en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen* (7/2014)

løysing vere for administrativt krevjande til å passe for norske tilhøve.

Departementet viser til at NRK stiller seg positiv til å setje ut meir av programproduksjonen. I 2014 brukte NRK ca. 28 pst. av det frie programbudsjettet på eksterne produksjonar. NRK har sjølv signalisert at denne delen vil auke. NRK har i eit innspel til departementet sagt at dersom departementet vil fastsetje formelle krav, kan dette gjerast ved at selskapet for åra 2016 og 2017 i gjennomsnitt skal setje ut minst 35 pst. av det frie programbudsjettet for TV (dvs. programbudsjettet for TV utanom nyheiter, sport, distriktsnyheiter, NRK Sápmi og innkjøp av utanlandske program). For åra 2018–2020 kan kravet vere at selskapet leggjar ut minimum 40 pst. av desse åras budsjett til eksterne produsentar.

Som nemnd over meiner departementet at NRK bør ha ambisiøse planar om eksternutsetjing av produksjonar. Departementet føreset at NRK gradvis trapper opp kjøp frå eksterne produsentar og tek NRKs opplegg for kjøp av eksterne produksjonar i 2016 og 2017 til etterretning og føreset at dei blir gjennomførde. Frå og med 2018 meiner departementet at NRK i rullerande treårsperiodar skal leggje ut minst 40 pst. i gjennomsnitt av det frie programbudsjettet for TV til eksterne produksjonar. Departementet legg til grunn at dette vil sikre auka innkjøp av eksterne produksjonar i NRK, samstundes som NRK får ein viss tidsmessig fleksibilitet til å nå dette målet.

14.6.3 NRKs individuelle avtaler med eksterne produsentar

Fleire av høyringsinnspela frå produksjonsbransjen tek opp tema som pris, kontraktar, visingsrettar og opphavsrettslege spørsmål.

Behovet for regulering av avtaler som blir inngådde mellom NRK og produksjonsselskapa, vart diskutert i St.meld. nr. 30 (2006–2007). I meldinga blir det vist til Einarssonutvalets tilråding om å setje opp standardkontraktar mellom fjernsynskanalane og produsentane. Departementet konkluderte då med følgjande:

Departementet viser til at standardkontrakter må fastsettes i avtale mellom partene og ikke reguleres av myndighetene. Departementet ser det imidlertid som svært ønskeleg at partene kommer til enighet om slike kontrakter.

Departementet meiner framleis at standardkontraktar bør fastsetjast i avtaler mellom partane. Det blir elles vist til at NRK i 2009 skipa ein eksternredaksjon for å profesjonalisere kontakten med den eksterne produsentbransjen. Eksternredaksjonen legg til rette for kontaktmøte og arrangement for å fremje godt samarbeid med den uavhengige produksjonsbransjen. Departementet legg til grunn at NRK held fram med å fokusere på tiltak som kan fremje godt samarbeidsklima med produksjonsbransjen.

14.6.4 Tilskot frå allmennkringkastarane til norsk filmproduksjon

I Sverige og Danmark er allmennkringkastarane plikta til å investere i nasjonal filmproduksjon gjennom fleirårige filmavtaler som med jamne mellomrom blir forhandla fram mellom staten og bransjen. I Noreg har TV 2 som nemnt vore pålagt å betale eit årleg vederlag til Filmfondet som ein del av vilkåra i avtala mellom Kulturdepartementet og TV 2. For 2015 utgjer TV 2s vederlag til Filmfondet 10,7 mill. kroner. Med unntak av TV 2-vederlaget har ikkje dei norske allmennkringkastarane formell plikt til å investere i filmproduksjon.

Fleire norske dramaseriar, bl.a. *Halvbroren* (NRK), *Frikjent* (TV 2) og *Kampen om tungtvannet* (NRK), har dei siste åra hatt mellom 600 000 og 1 300 000 sjåarar på nokre episodevisingar. Norske seriar ser dermed ut til å kunne utgjere eit monaleg konkurransefortrinn for dei norske kringkastarane i konkurransen om merksemda til norske sjåarar. Så sant allmennkringkastarane framleis har stor interesse av å investere i norske kvalitetsseriar og filmar, er det etter departementets vurdering ikkje behov for å leggje statlege føringar for omfanget av investeringane til allmennkringkastarane i norske audiovisuelle produksjonar. Departementet viser elles til at kulturministeren saman med næringsministeren og

EØS- og EU-ministeren har teke initiativ til drøfting av nye, berekraftige forretningsmodellar for å sikre vidare produksjon av og tilgang til norsk audiovisuelt kvalitetsinnhald i ein digital marknad, jf. omtale i stortingsmeldinga om film (2014–2015). Bransjen har teke ansvar for å føre arbeidet vidare, og vil kome tilbake til departementet med resultatet av arbeidet med å finne berekraftige løysingar for filmbransjen som også handlar om bl.a. ansvaret kringkastarane har for å sikre produksjon og formidling av norsk film og serieinnhald i framtida.

Boks 14.1 Departementets konklusjonar om tilhøvet mellom eksterne produsentar og NRK

- Departementet tek til etterretning NRKs opplegg for å auke mengda eksterne produksjonar av det frie programbudsjettet for TV til gjennomsnittleg 35 pst. i 2016 og 2017 og føreset at opplegget blir gjennomført.
- Frå og med 2018 skal NRK i rullerande treårsperiodar leggje ut minst 40 pst. i gjennomsnitt av det frie programbudsjettet for TV til eksterne produsentar.

15 Beredskap

I ein beredskapssituasjon vil det kunne vere viktig for styremaktene å nå raskt fram med informasjon nasjonalt, regionalt eller lokalt. For å vareta beredskapsomsyn har styremaktene etablert regulering med føremål å sikre:

- at styremaktene har tilgang til sentrale massemedia
- at vesentlege sendarnett er tilstrekkelege robuste

Regulering av beredskapspliktene til media har tradisjonelt vore retta mot kringkasting, primært radio. Trass i at konsum av medieinnhald i dag er meir fragmentert enn tidlegare, fordi det blir distribuert i fleire nett og mottaket skjer via ulike typar terminalar, er kringkasting framleis rekna som den best eigna kanalen for å nå folk med informasjon i ein beredskapssituasjon.¹ Ei årsak er at kringkastingsnett er meir robuste mot utfall. Mellom anna blir ikkje stabiliteten i kringkastingsnetta påverka av kor mange som brukar nettet samstundes, slik til dømes mobilnett eller breibandnett blir.

15.1 Styremaktenes tilgang til media

I kringkastingslova § 2-4 er det uttrykt formell plikt for *alle kringkastarar* til å sende meldingar frå styremaktene når det har stor tyding. For å påkalle merksemd og få folk til å lytte på meldingar frå styremaktene i radio, kan Sivilforsvaret nytte såkalla tyfonar.

I praksis vil ein beredskapssituasjon per definisjon vere høgt prioritert nyheitsstoff. Informasjon frå styremaktene om korleis folk bør handle vil truleg likeins vere etterspurt nyheitsstoff. Det er difor vanskeleg å tenkje seg ein beredskapssituasjon der styremaktene vil ha problem med å nå fram med viktig informasjon. Styremaktene har

likevel sett det som føremålstenleg å regulere sentrale beredskapsomsyn.

Justis- og beredskapsdepartementet har inngått avtale med Norsk Lokalradioforbund om verksemda til lokalradiostasjonane under kriser og katastrofar.² Avtala regulerer pliktene partane har i beredskapssituasjonar på regionalt og lokalt nivå. Eit hovudformål er å sikre at lokalradiostasjonar skal formidle krisemeldingar frå styremaktene uredigert dersom ei krise oppstår.

Pliktene til kommersielle aktørar i ein beredskapssituasjon er ikkje regulerte utover den generelle plikta som følgjer av kringkastingslova § 2-4 og avtala med lokalradioforbundet, jf. ovanfor. Departementet finn det ikkje naudsynt å regulere dei beredskapsmessige pliktene til kommersielle kringkastarar utover det som følgjer av denne bestemminga. Som ein tryggleiksmekanisme er det likevel føremålstenleg med ein heimel i kringkastingslova som gjeld alle kringkastarar.

NRK har som offentleg finansiert riksdekkjande allmennkringkastar særlege plikter uttrykte i forskrift 6. oktober 1989 nr. 4154 om verksemda i Norsk rikskringkasting under beredskap og krig. Departementet gjer greie for NRKs særlege beredskapsansvar i dei neste avsnitta.

15.2 Leveringstryggleik

Etter forskrifta om verksemda i NRK under beredskap og i krig § 1 tredje ledd skal det takast beredskapsmessige omsyn ved utbygging av anlegga til Norsk rikskringkasting. Eit overordna omsyn bak avgjerda er å sikre at NRKs distribusjon er innretta slik at selskapet til kvar tid kan nå ut til heile befolkninga med sendingane. Rygggrada i NRKs sendarnett for radio og fjernsyn i bakkenettet er eit digitalt bakkenett for fjernsyn og eit digitalt (DAB) og eit analogt (FM) nett for distribusjon av radio som i praksis dekkjer heile befolkninga.

¹ Så seint som i desember 2011 konstaterte ei ekspertgruppe nedsett av Justisdepartementet at massemedia er den viktigaste kanalen for å nå raskt ut til folk med viktige meldingar.

² Avtala 22. juni 2012 mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Norsk Lokalradioforbund, Norkring, Telenor og NRK.

Sendarnettet for fjernsyn omfattar drygt 400 sendarar, det digitale sendarnettet for radio 921 sendarar og det analoge sendarnettet for radio rundt 3000 sendarar. Styremaktenes krav om å dekkje heile befolkninga inneber ei fleirdobling av talet på sendarar og monaleg høgare kostnader til distribusjon for NRK enn for kommersielle kringkastarar.

Sendarane er ofte utsette for vêr og vind fordi sendarar med høg effekt gjev signala betre geografisk dekning når dei er plasserte i høgt lende. Det inneber at sendarane ikkje sjeldan kan falle ut på grunn av uvêr. Mange av sendarane er innplasserte på same sendarinstallasjon, slik at det ofte finst analoge og digitale radiosendarar og fjernsynssendarar i same masta. Utfall fører såleis til at svært mange lydarar i kortare eller lengre periodar vil kunne stå utan radio- og fjernsynstilgang – og andre elektroniske kommunikasjonstenester som mobiltelefoni, dersom straumtilførselen til sendarinstallasjonen er broten – til feilen blir retta.

NRK har ikkje lenger eige distribusjonsnett, men leiger i staden kapasitet i bakkenettet av Norkring. Aktørar som Norkring har etter ekomlova § 2-10 sjølvstendig plikt til å tilby brukarane ekomnett og -tenester med forsvarleg tryggleik i fred, krise og krig, og til å halde oppe naudsynt beredskap.

FM-nettet til NRK har 50 hovudsendestasjonar som er plasserte på fjelltoppar. Hovudsendarane matar ei kjede av mindre omformarar som er avhengige av at hovudsendararen er i drift. Hovudsendarane har reservekraft, men det har ikkje dei mindre FM-sendarane i omformarkjeda. Kvar kanal krev ein eigen sendar i FM, og i alt må det 1836 FM-sendarar til for å få P1, P2 og P3 på lufta. Dersom ein hovudsendar fell ut som følgje av straumbrot eller til dømes lynnedslag som slår ut hovudstasjonen, vil heile omformarkjeda misse signalet sjølv om FM-sendarane i kjeda framleis har tilgang til kraft.

Regjeringa har gjort vedtak om at riksdekkjande FM-radio kan avviklast i 2017. Digitaliseringa av radio gjev beredskapsmessige føremoner. NRKs del av DAB-nettet (Regionblokk) har totalt 762 sendarar. DAB-nettet er planlagt slik at signalet til kvar sendar skjer separat via radiolinje. Utfall av ein sendar vil dermed ikkje forplante seg nedover i kjeda av omformarar som blir mata med signal frå større sendarar. Med aukande ekstremvêr er denne eigenskapen ein klår føremon. I motsetnad til FM er alle NRK-kanalane på DAB samla i ei «pakke» som blir send ut samla frå kvar einskild sendar. NRK har dobbel dekning av

utstyr på stasjonar med sendarar som dekkjer meir enn 5000 personar. Det tyder at desse stasjonane har doble sendarar og sendarane har reservekraft og reservemating. Sendarar med dobbel dekning dekkjer 90 pst. av Noregs befolkning. I tillegg vil alle kanalane som har dekning utanfor tunnel også ha dekning i tunnelen, slik at ein i ein krisesituasjon kan avbryte med direkte meldingar til alle utan omsyn til kva kanal det blir lytta til. I FM-nettet er det ofte berre NRK P1 som har dekning i tunnelar. Lydgjevarane til Sivilforsvarets tyfonar går i dag via FM-nettet. Ved avvikling av FM-nettet vil Kulturdepartementet saman med Justis- og beredskapsdepartementet vurdere korleis Sivilforsvarets signaler kan vidareførast.

NRK har i distribusjonsavtalane med Norkring stilt strenge krav om oppetid for eigne kanalane.³ Dersom ein skulle innskjerpe krava til oppetid, vil det kunne få store økonomiske konsekvensar, utan at ein kan gardere seg heilt mot utfall.

Departementet meiner at dagens regulering er tilfredsstillande og legg ikkje opp til tiltak for å auke leveringstryggleiken i kringkastingsnetta.

15.3 Særleg regulering av NRKs beredskapsplikter

NRK P1 har ein særleg posisjon som beredskapskanal⁴ sidan kanalen har eit sendarnett på FM-bandet som både dekkjer så godt som alle husstandar i Noreg og dertil har langt større geografisk dekning enn dei andre NRK-kanalane og dei kommersielle kanalane. Digitaliseringa av radionettet inneber at alle NRK-kanalane vil få same husstandsdekning som NRK P1. Dei kommersielle riksdekkjande kanalane vil ha ei husstandsdekning på rundt 90 pst. Sidan NRK både er statleg eigd og kanalane i praksis dekkjer alle husstandar, er det naturleg at NRK også i framtida bør vere underlagt særlege beredskapsplikter.

Kringkastingslova § 2-4 gjev Kongen i statsråd heimel til å fastsetje nærare reglar i forskrift om verksemda til kringkastarane under beredskap og i krig. Slike reglar er fastsette i forskrift om NRKs

³ Avtala spesifiserer blant anna eit oppetidskrav i heile sendarnettet på 99,8 pst. på årsbasis. Total oppetid for NRK P1 i 2011 var 99,96 pst.. Sjølv om Norkring leverer betre enn kravet på årsbasis, kan talet dekkje over relativt langvarige og alvorlege brot lokalt. Vidare omfattar talet for total oppetid berre faktorar Norkring har kontroll over og kan rette. Brot som til dømes svikt i ekstern kraftleveranse er ikkje tekne med i utrekninga av oppetid. I 2011 galdt halvparten av hendingane som førte til nedetid for NRK Radio svikt av leveranse i ekstern kraft til sendaranlegga.

⁴ Jf. bl.a. Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, side 65.

beredskapsmessige plikter.⁵ I formålsparagrafen til forskrifta heiter det at Norsk rikskringkasting pliktar

å treffe særskilte beredskapstiltak for å sikre at informasjon fra regjeringa når befolkninga under beredskap og i krig.

Vidare pålegg forskrifta NRK aktivitetsplikt knytt til utarbeiding av relevante beredskapsplanar, planlegging av eigne anlegg med tanke på beredskap og deltaking i øvingar som ledd i det sivilmilitære samarbeidet om totalforsvaret. Forskrifta presiserer elles at NRK skal dekkje utgifter til beredskapsplanlegging innanfor dei ordinære rammene til verksemda.

NRKs bistand til regjeringa ved tryggingsspolitiske kriser, beredskap og krig var tidlegare særskilt regulert i ei eiga avtale mellom Statsministerens kontor og NRK⁶ med definert plikt for NRK til å stille redaksjonelle og tekniske ressursar til rådvelde for regjeringa i slike situasjonar. Avtala vart oppheva i juni 2012 fordi det ikkje lenger var ønskeleg eller naudsynt å påleggje NRK plikt til å stille redaksjonelle ressursar til rådvelde. Regjeringa grunn gav dette med at ei slik avtale kan reise spørsmål om den redaksjonelle integriteten og frie posisjonen til NRK, og at regjeringa dessutan har eit fullgodt profesjonelt apparat som

kan handtere redaksjonelle oppgåver i ein eventuell beredskapssituasjon.

I Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* er det lagt til grunn at NRK framleis bør ha plikt til å stille mobil teknisk kapasitet til rådvelde for regjeringa, slik at den kan sende ut viktige meldingar same kvar den oppheld seg. Departementet legg opp til at dette omsynet kan omtalast på ein kortfatta og heilt overordna måte i forskrifta, og at det nærare innhaldet i NRKs plikter blir spesifisert i ei avtale mellom departementet og NRK. Dei konkrete beredskapsmessige pliktene til NRK vil dermed bli regulerte i ei eiga avtale med NRK, medan dei overordna reglane framleis vil bli regulerte i forskrift som i dag. Dette vil sikre at grunnleggjande plikter er regulerte i forskrifta, samstundes som ein får større fleksibilitet med ei avtale som kan endrast utan omfattande prosedyrar.

Boks 15.1 Departementets konklusjonar om beredskap

- Den generelle bestemminga etter kringkastingslova § 2-4 som gjeld alle kringkastarar i ein beredskapssituasjon, og som inneber plikt til å sende meldingar frå statsmakta når det er vesentleg viktig, blir ført vidare.
- NRKs overordna plikter om å sikre at informasjon frå regjeringa når heile befolkninga, skal vere regulerte i forskrift.
- NRKs meir detaljerte beredskapsmessige plikter til å gje teknisk bistand til regjeringa skal vere regulerte i ei eiga avtale med departementet.

⁵ Forskrift av 6. oktober 1989 nr. 4154 om verksemda i Norsk rikskringkasting under beredskap og i krig.

⁶ Avtale inngått 1. januar 1989 etter kgl. res av 16. september 1988 om «Instruks for Regjeringens presse- og informasjonstjeneste» vart oppheva etter iverksetjinga av Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap m.m. 15. juni 2012.

16 Kommersiell allmennkringkasting

16.1 Innleiing

Styremaktene har aktivt lagt til rette for kommersiell allmennkringkasting i ei årrekke. Dette kjem dels av at frekvensressursar for kringkasting har vore eit knappheitsgode som det har vore knytt forpliktingar til, og dels av eit politisk ønske om å sikre at NRK ikkje skal vere åleine om tilby allmennkringkastingsinnhald. Per i dag er det ein TV-kanal (TV 2) og to radiokanalar (Radio Norge og P4) som har status som riksdekkjande kommersielle allmennkringkastarar i Noreg. I tillegg er ei rad kommersielle lokalradioar underlagde allmennkringkastingsplikter.

I Meld. St. 8 (2010–2011) Digitalisering av radiomediet la Kulturdepartement til grunn at det ikkje vil vere grunnlag for å stille konsesjonsplikter etter at FM-nettet blir sløkt. Avgjerda vart grunngjeven med at det riksdekkjande DAB-nettet vil ha kapasitet tilnærma lik etterspurnaden, og at det difor ikkje lenger vil vere grunnlag for å stille konsesjonsplikter for riksdekkjande radio-kringkasting. Dette tyder at kommersiell allmennkringkasting på radio vil bli avvikla når FM-nettet blir sløkt i 2017. Vurderingane i dette kapittelet er difor knytte til kommersiell allmennkringkasting i TV.

16.2 Statens avtale med formidlingspliktig kommersiell allmennkringkastar

Statens avtale med formidlingspliktig kommersiell allmennkringkastar er eit sentralt verkemiddel for å sikre privat allmennkringkasting. Avtala vart inngått med TV 2 i 2010 etter ei open utlysing der TV 2 var einaste søkjar. Avtala føreset at TV 2s hovudkontor og sentrale nyheitsredaksjon er i Bergen. TV 2 pliktar vidare å sende visse typar allmennkringkastingsinnhald og betale 10 mill. kroner per år til Filminstituttets tilskot til audiovisuelle produksjonar. Avtalen gjer TV 2 hovudkanalen formidlingspliktig i kabelnett. Avtala vart forlenga med eitt år i februar 2015, og gjeld fram til 31. desember 2016. Føremålet var å leggje til rette

for ei vurdering i denne stortingsmeldinga av verkemiddel for å sikre kommersiell allmennkringkasting.

16.3 TV 2s synspunkt

TV 2 har ved fleire høve teke til orde for ymse tiltak som kan betre rammevilkåra for kommersiell allmennkringkasting.

I brev til departementet dagsett 13. juni 2013 understrekar TV 2 at det har vorte mindre lønsamt å vere allmennkringkastar. TV 2 meiner også at dagens ordning med formidlingsplikt er vesentleg mindre verd enn den opphavlege eineretten kanalen hadde til å drive landsdekkjande reklamefinansiert fjernsyn.¹

TV 2 viser til at lønsemda med å drive allmennkringkasting er under press. Ifølgje TV 2 kan ein stor del av kostnadene til selskapet først direkte tilbake til allmennkringkastingsoppdraget slik det er fastsett i avtala. På oppdrag frå TV 2 har Trond Bjørnenak ved NHH laga ein rapport² om kostnadene med allmennkringkastingsoppdraget til selskapet. Rapporten samanliknar blant anna kostnadene til TV 2 med TVNorge, som har ein meir reindyrka underhaldningsprofil. Føremålet med vurderinga var å kaste lys over dei økonomiske konsekvensane av TV 2s avtale med staten og kostnadene bundne til tilbodet om nyheiter, aktualitet og TV-drama. Rapporten viser at TV 2 har høge kostnader sett i høve til sjåartal, særleg for programkategoriane eigenproduserte nyheiter og drama. Ein konsekvens av dette er ifølgje rapporten at TV 2s allmennkringkastingsoppdrag gjer at kanalen har lågare lønsemd enn TVNorge.

¹ Når det gjeld motyting frå staten i avtala med TV 2, viser TV 2 til at dette einast sikrar kanalen distribusjonsinntekter frå kabelnett på linje med andre distribusjonsplattformer, og at avtala berre retta opp ei skeivheit som hadde kome til som følgje av reguleringa av kabelnett og rettane kabelnetta har til å få avtalelisens med prisfastsetjing ved nemnd.

² Trond Bjørnenak, NHH: Allmennkringkastingsoppdrag uten lisens. Hva er kostnaden og hvorfor vil den stige? (Oktober 2014)

Endeleg meiner TV 2 at TV-bransjen står framfor store omveltingar. TV 2 viser blant anna til at reklamefinansiering gjer TV 2 sårbar for konjunktursvingingar, og at reklamemodellen er under veksande press av di kringkastarane i aukande grad må skaffe inntekter frå brukarbetalte tenester som Netflix og HBO.

I brevet til departementet føreslår TV 2 fleire tiltak for å betre rammevilkåra til norske kringkastarar. For det første føreslår TV 2 at kringkastingspolitikken må vareta balansen mellom privatfinansierte og lisensfinansierte allmennkringkastarar. TV 2 peikar bl.a. på at dei finansielle rammene og styringsparametra for verksemda til NRK må utformast og avgrensast, slik at ein sikrar stort nok rom for kommersielle verksemdar ved sida av NRK med tanke på dei omfattande endringane som skjer i mediemarknaden. For det andre meiner TV 2 at kringkastingspolitikken må syte for like konkurransevilkår mellom norske og utanlandske kringkastarar, og at særnorsk regulering av TV-mediet må avskaffast. For det tredje meiner TV 2 at offentlege støtteordningar, mellom dei meirverdiavgifta, må vere teknologinøytrale.

16.4 Tydinga av kommersiell allmennkringkasting

Kommersiell allmennkringkasting og eit kommersielt tilbod av allmennkringkastingsinnhald som nyheiter og innhald på norsk har fleire positive effektar. For det første har kommersiell allmennkringkasting verdi som eit supplement til NRKs tilbod. Det vil vere eit tap for mediemangfaldet dersom NRK skulle bli åleine om å tilby allmennkringkastingsinnhald. Det vil truleg også føre til at kvaliteten i tilbodet frå NRK blir svekt. Dersom NRK skulle vere åleine om å tilby visse programkategoriar og å tene smale grupper, ville selskapet i nokon grad misse eit incentiv til å prioritere kvalitet og mangfald overfor desse segmenta. Kommersiell allmennkringkasting i Noreg har dessutan medverka til å byggje opp eit robust miljø for kringkastingsverksemd utanfor Oslo. TV 2s nærver i Bergen har utan tvil ført til at Bergen no er ein viktig medieby i norsk samanheng. Departementet meiner difor at det bør søkast å halde oppe kommersiell allmennkringkasting i Noreg.



Figur 16.1 Som kommersiell allmennkringkastar har TV 2 eit særskilt ansvar for å formidle nyheiter til befolkninga. TV 2 Nyhetene er TV 2s faste nyheitssending og har sidan 1992 vore vist kvar dag klokka 18.30 og klokka 21.00. På bilete er Mah-Rukh Ali og Arill Riise i det nye nyheitsstudioet på TV 2 i Bergen.

Foto: Tor Erik H. Mathiesen / VG/ Scanpix

16.5 Utfordringar for kommersiell allmennkringkasting

16.5.1 Innleiing

Det har aldri før vore større tilbod av TV-kanalar og audiovisuelle bestillingstenester i den norske mediemarknaden enn det er i dag. Sjølv om dagens mangfaldige medietilbod utan tvil har verdi, gjev mangfaldet i seg sjølv ingen garanti for at marknaden vil føre fram programkategoriar som er omfatta av allmennkringkastingsomgrepet (for eksempel barne-, kultur- eller nyheits- og aktualitetsprogram). Kommersielle aktørar vil normalt satse på program som baserer seg på lønsem-dskriterium. Kva som er lønsamt er styrt av forretningsmodellen til den einskilde aktøren. Ein reklamefinansiert TV-kanal vil for eksempel gjerne leggje vekt på breitt innhald for å få flest mogleg sjåarar. Brukarbetalte aktørar vil truleg i større grad vere freista til å prioritere innhald det er høg betalingsvilje for, for eksempel sport.

16.5.2 Kostnader bundne til produksjon av allmennkringkastingsinnhald

Professor Trond Bjørnenak ved NHH har på oppdrag frå TV 2 vurdert kva kostnader som er bundne til avtala selskapet har med staten. Føremålet med vurderinga var å rette lys mot dei økonomiske konsekvensane av avtala med staten og kostnadene bundne til tilbodet av nyheiter, aktualitet og TV-drama. Rapporten konkluderer med at det er vesentlege meirkostnader knytte til TV 2s allmennkringkastingsoppdrag, og at kostnadene har auka over tid. Nyheitsinnhald viser ei nedgåande inntektskurve og ei stigande kostnadskurve. Den manglande lønsemda kjem ifølgje rapporten av at TV 2 har høge kostnader i høve til sjåartal, særleg for programkategoriane eigenproduserte nyheiter og drama. Eit anna omstende som blir trekt fram er at TV 2 konkurrerer med NRK om tilbod av nyheiter, og at dette er ei utfordring for TV 2, sidan NRK ikkje treng ta dei same omsyna til verdimultiplikatorar, dvs. talet på sjåarar for programkategorien i høve til andel kostnader. Ifølgje Bjørnenak aukar dette kostnadene for ein kommersiell aktør som TV 2. Rapporten gjer det også sannsynleg at TV 2 har vesentlege meirkostnader med å produsere både i Bergen og i Oslo.

Bjørnenak understrekar likevel at TVNorge har vore svært dyktige, og at det ikkje er sikkert at TV 2 kunne ha gjort det same. Bjørnenak framhevar dessutan at dei totale marginane til TVNorge truleg ville ha vorte reduserte dersom

TV 2 også gjekk inn i denne marknaden. Ifølgje Bjørnenak er TV 2 og NRKs store ressursforbruk på allmennkringkastaroppdrag ei gåvepakke til TV Norge, sidan rivaliseringa om sjåarar (f.eks. kl. 21) blir redusert.

Samtidig er det grunn til å hevde at den økonomiske situasjonen i kringkastingssektoren er positiv. Kommersiell kringkastning har vore lønsam i ei årrekke. TV 2 hadde i 2014 eit driftsresultat på 719 millionar kroner, av dei var 434 millionar ein eingongseffekt av omlegging av pensjonsordninga i bedrifta. Dermed var TV 2s resultat av drifta 285 millionar. TVNorges driftsresultat var 324 millionar kroner i 2014.

16.5.3 Utfordringar for eksisterande forretningsmodellar

Reklameinntekter er framleis ei hovudinntektskjelde for kringkastarar. Reklameinntekter er sårbare for konjunktursvingingar, og kan valde store inntektstap i økonomiske nedgangstider. TV 2 opplevde for eksempel at reklameinntektene gjekk ned med 400 mill. kroner under finanskrisa i 2008 og 2009. Reklamefinansiering er også under press som følgje av endringane i mediemarknaden. Endringar i teknologi og brukarvanar inneber at TV-sjåarane i aukande grad hentar innhald frå andre skjermar enn TV, og at dei konsumerer innhaldet når dei sjølve ønskjer det. Reklameinntektene til kringkastarane blir pressa også av di TV-sendingane må konkurrere om merksemd med andre medium. Dette er ein trend som no slår for fullt inn i heile mediemarknaden, og som viser seg bl.a. ved at aktørar som Facebook og Google tek ein stadig større del av den totale annonsemarknaden, samstundes som annonseinntektene til tradisjonelle aktørar minkar. Dei strukturelle endringane i mediemarknaden inneber at kringkastarane i noko auka grad må skaffe inntekter i form av brukarbetaling. Også brukarbetaling som forretningsmodell kan vere utfordrande. For det første er mykje audiovisuelt innhald på Internett gratis tilgjengeleg. I tillegg møter kringkastarar sterk konkurranse frå store globale aktørar som Netflix og HBO, som berre baserer seg på brukarbetaling.

16.5.4 Skjerpa konkurranse frå globale aktørar

Det har dei siste fem åra skjedd ei markant endring i den norske TV-marknaden. Globale aktørar som Netflix og HBO har etablert tenester Noreg og medverka til å endre måten audiovisuelt inn-

hald blir distribuert og konsumert på. Dei globale aktørane har fått stor gjennomslagskraft i den norske marknaden. Ifølgje overslag har kvar fjerde husstand eit Netflix-abonnement. Endringane i TV-marknaden inneber at sjåarane har kontinuerleg tilgang til innhald frå heile verda. Dette tyder at norske kringkastarar ikkje lenger konkurrerer berre med kvarandre, dei konkurrerer med aktørar frå heile verda. Ei følgje av desse utviklingstendensane er reell risiko for at norsk innhald blir marginalisert. Det er difor grunn til å syte for rammevilkår som kan medverke til å sikre norsk allmennkringkastingsinnhald.

16.6 Departementets vurdering

16.6.1 Vidareføring av statens avtale med formidlingspliktig allmennkringkastar

Å halde ved lag eit kommersielt allmennkringkastingstilbod er verdfullt for mediemangfaldet. Kommersiell allmennkringkasting har også ein skjerpande effekt på NRKs tilbod. Dersom NRK skulle vere åleine om å tilby visse programkategoriar og å tene smale grupper, ville selskapet misse eit incentiv til å prioritere kvalitet og mangfald overfor desse kategoriane. Departementet vil difor lyse ut ei ny avtale om status som formidlingspliktig allmennkringkastar som alle interesserte aktørar kan søkje på. Dette vil bli gjort i god tid før TV 2s avtale med staten går ut 31. desember 2016.

Departementet kjem attende til innhaldet i den nye avtala. Krav om eigenprodusert nyheitstilbod og lokalisering i Bergen vil ligge fast.

**Boks 16.1 Departementets
konklusjonar om vidareføring av
statens avtale med
formidlingspliktig
allmennkringkastar**

- Det blir kunngjort ny avtale om status som formidlingspliktig allmennkringkastar før TV 2s avtale går ut 31. desember 2016.

16.6.2 Offentleg støtte til kommersiell allmennkringkasting

Offentleg støtte er eit mogleg tiltak som kan bidra til kommersiell allmennkringkasting. Som det går fram av kapittel 16.6.4, vil regjeringa gje eit offentleg utnemnt utval i oppdrag å vurdere mediemangfaldet i Noreg. Utvalet skal bl.a. vurdere

behov, omfang og offentleg finansiering av allmennkringkasting og nyheits- og aktualitetsmedia. Departementet har difor ikkje vurdert offentleg finansiering av kommersiell allmennkringkasting i stortingsmeldinga.

16.6.3 Betring av rammevilkåra for kommersiell kringkasting

16.6.3.1 Revisjon av kringkastingslova

Departementet vil setje i gang eit arbeid med å revidere kringkastingslova. I revisjonen vil departementet vurdere om kringkastingsregelverket bør liberaliserast og forenklast for å betre konkurranseevna og lønsemda til norske kommersielle kringkastarar.

AMT-direktivets sendarlandsprinsipp inneber at TV-kanalar einast er underlagde jurisdiksjonen i det landet kanalane er etablerte i. Eitt av hovudformåla med direktivet er å leggje til rette for fri rørsle av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstenester. Prinsippet om fri vidareformidling inneber at det einskilde EØS-landet (heretter mottakarland) i utgangspunktet ikkje kan hindre vidaresending av TV eller audiovisuelle bestillingstenester frå tilbydarar som er etablerte i eit anna EØS-land (sendarland), jf. AMT-direktivet artikkel 3 nr. 1. Sendarlandsprinsippet og prinsippet om fri vidareformidling inneber at Noreg i utgangspunktet ikkje kan setje seg imot sendingar frå TV-kanalar som har etablert seg i eit anna EØS-land med lempelegare reglar og som rettar sendingane sine mot Noreg.³ For eksempel er TV3 etablert i Storbritannia og dermed underlagt britisk kringkastingsregulering, sjølv om TV3 konkurrerer i den same annonsemærknaden som norske kringkastarar. Dette tyder i praksis at TV3 har ein konkurranseføremon samanlikna med norske kringkastarar, fordi det britiske regelverket er meir liberalt enn det norske. Ei liberalisering og forenkling av reglane i kringkastingslova er difor eit verkemiddel til å styrkje konkurranseevna til norske kringkastarar.

AMT-direktivet er eit såkalla minimumsdirektiv. Dette tyder at den einskilde medlemsstaten kan innføre strengare reglar enn det som følgjer

³ Prinsippa er likevel ikkje til hinder for at mottakarlandet kontaktar sendarlandet og samarbeider for å få i stand ei gjensidig tilfredsstillande løysing i samsvar med ein såkalla konklusjonsprosedyre. Direktivet inneheld eit unntak frå sendarlandsprinsippet og prinsippet om fri vidareformidling i form av ein omgângsprosedyre som gjev høve til å gjennomføre nasjonale tiltak, jf. AMT-direktivet artikkel 4 nr. 2-5.

av direktivet. Som nemnt inneheld det norske kringkastingsregelverket på somme punkt strengare regulering enn AMT-direktivet. Dette gjeld bl.a.:

1. Forbod mot reklame retta mot born.
2. Forbod mot alkoholreklame.
3. Forbod mot å ta i bruk nye reklameteknikkar som «split screen» (dvs. at reklamen blir send i eige vindauge for å sleppe brot i direktesending, for eksempel sportsarrangement).
4. Reglane for kor ofte ulike typar fjernsynsprogram kan avbrytast med reklame er noko strengare enn det som følgjer av AMT-direktivet.⁴
5. Maksimalt tillaten reklametid er avgrensa til 15 pst. av den daglege sendetida til kringkastingaren. AMT-direktivet opnar for at mengda reklameinnslag kan vere 20 pst. per klokke.

I tillegg til å vurdere ei liberalisering av punkta 3–5 ovanfor, meiner departementet at det er eit klårt behov for å vurdere ei opprydding i kringkastingsregelverket. Fleire av vedtektene er truleg ikkje lenger relevante. Det er for eksempel ikkje lenger grunnlag for å halde oppe konsesjonsplikt for TV-sendingar. I tillegg er regelverket lite oversiktleg og dårleg strukturert som følgje av gjentekne endringar av regelverket. Det må også vurderast om einskilde teknologispesifikke føresegner bør vidareførast. Dette gjeld den særskilte reguleringa av kabelnett som følgjer av kringkastingslova kapittel 4.

Departementet vil leggje fram eit høyringsnotat med forslag til endringar i reklameregulering hausten 2015. Departementet viser elles til at Helse- og omsorgsdepartementet 17. april 2015 sende på høyring eit framlegg om å oppheve forbodet mot reklame for reseptfrie legemiddel på fjernsyn.

16.6.3.2 Meirverdiavgiftsfritak for nyheits- og aktualitetsmedium

Regjeringa vil notifikere eit meirverdiavgiftsfritak for alle nyheits- og aktualitetsmedium, medrekna nyheits-TV-kanalar. Eit meirverdiavgiftsfritak for nyheits-TV-kanalar vil kunne stimulere til auka produksjon av norsk nyheitsbasert TV-innhald og vil kunne kome bl.a. TV 2 Nyhetskanalen til gode. Dersom ordninga blir godkjend av EFTAs overva-

⁴ I samsvar med kringkastingslova kan for eksempel TV-seriar og filmar avbrytast ein gong for kvar programsette periode på minst 45 minutt. I samsvar med AMT-direktivet kan TV-seriar og filmar avbrytast ein gong for kvar planlagt sende periode på minst 30 minutt.

kingsorgan, legg departementet til grunn at tiltaket vil ha positiv effekt for produksjon av norsk audiovisuelt nyheits- og aktualitetsinnhald og stimulere nyheits- og aktualitetstilbodet til norske brukarar.

Boks 16.2 Departementets konklusjon om betring av rammevilkåra for kommersiell allmennkringkasting

- Departementet vil setje i verk eit arbeid med å revidere kringkastingslova. Det vil bl.a. bli vurdert om reklameregulering bør liberaliserast.
- Eit meirverdiavgiftsfritak som bl.a. omfattar nyheits-TV-kanalar, vil betre rammevilkåra for kommersiell produksjon av norsk audiovisuelt nyheits- og aktualitetsinnhald, så sant EFTAs overvakingsorgan godkjenner dette.

16.6.4 Utval som skal vurdere mediemangfaldet i Noreg

Det såkalla infrastrukturkravet i Grunnlova § 100 sjette ledd inneber at staten ikkje berre skal halde seg frå inngrep i yringsfridomen, men også leggje til rette for yringsvilkåra til borgarane. Dette tyder at det må leggjast til rette for kanalar som kan medverke til ei open og opplyst offentleg samtale. Staten har fleire mediepolitiske verkemiddel til å fremje dette. Departementet meiner at det er behov for å vurdere om verkemidla har ei formålstenleg innretning sett i lys av endringane i mediemarknaden. Regjeringa vil derfor nemne opp eit utval som bl.a. skal vurdere korleis statens verkemiddel kan innrettast for å leggje til rette for ein open og opplyst offentlig samtale og stimulere til eit mangfaldig tilbod av medium. Regjeringa vil gje utvalet følgjande mandat:

- Utvalet skal vurdere kva statens mål for mediemangfaldet bør være, og beskrive sentrale utviklingstrekk på mediefeltet og korleis disse påverkar mediemangfaldet
- Utvalet skal vurdere det samla norske tilbodet med særleg fokus på to område: nyheits- og aktualitetsmedium og funksjonen media har i nyheits- og debattformidlinga, samt allmennkringkastarar og deira betyding for Noregs språk og kultur

- Med utgangspunkt i sin analyse skal utvalet vurdere korleis det statlege økonomiske verkemiddelapparatet, bl.a. produksjonstilskuddet og kringkastingsavgifta best kan innrettast for å leggje til rette for ein open og opplyst offentleg samtale og stimulere til eit mangfaldig tilbod av medium. Utvalet skal bl.a. vurdere behov, omfang og offentleg finansiering av allmennkringkasting og nyheits- og aktualitetsmedium. Utvalet kan også vurdere regulatoriske verkemiddel dersom dette er relevant.

**Boks 16.3 Departementets
konklusjon om utval som skal
vurdere mediemangfaldet i Noreg**

- Departementet vil nemne opp eit utval som skal vurdere korleis mediemangfaldet i Noreg kan haldast ved lag i lys av endringane i mediesektoren.

17 Ny NRK-plakat

17.1 Plakatens formål og status

NRK-plakaten inneheld Stortingets overordna krav og rammer for NRK og fastset dermed felleskapets forventningar til NRKs tilbod. Kulturdepartementet legg i kapittel 5 i meldinga opp til at det blir innført eit klårare skilje mellom dei overordna krava i plakaten og meir detaljerte krav i NRK-vedtektene. Føremålet med dette er at dei overordna krava skal drøftast og vedtakast av Stortinget for å sikre open debatt og demokratisk forankring av oppdraget, medan dei meir detaljerte punkta i vedtektene blir fastsette av NRKs generalforsamling ved kulturministeren og dermed kan endrast utan Stortingets samtykke.

I tillegg til at plakaten blir utforma på eit meir overordna plan, inneber den nye NRK-plakaten i hovudsak at gjeldande oppdrag blir ført vidare. Konkrete endringar går fram av dei føregåande kapitla i stortingsmeldinga.

NRK-plakaten er det politiske styringsinstrumentet for allmennkringkasting og NRKs verksemd. Den formelle styringa av NRK skjer via generalforsamlingas eigarstyring. Dette inneber bl.a. at NRK-plakaten må gjerast formelt bindande i selskapets vedtekter. Plakaten legg dermed føringar for generalforsamlingas høve til å fastsetje meir detaljerte føresegnar i vedtektene.

Departementet understrekar at både dei overordna krava i NRK-plakaten og dei meir detaljerte krava i NRK-vedtektene må fastsetjast med respekt for NRKs redaksjonelle sjølvstende og kringkastingssjefens suverene ansvar for NRKs laupande programverksemd, jf. kringkastingslova § 6-3 og mediefridomslova. Vidare viser departementet til at EØS-avtala legg visse føringar for utforminga av NRKs allmennkringkastingsoppdrag ettersom ESAs retningsliner for offentleg støtte til allmennkringkastarar stiller krav om at oppdraget bør definerast så klårt og presist som mogleg og at oppdraget må ligge føre som eit formelt pålegg, jf. kapittel 4.2.1.2.

17.2 Ny NRK-plakat

- § 1 NRK skal ha som formål å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet.
- § 2 NRK skal vareta ytringsfridom og ytringsvilkår for borgarane. NRK skal vere redaksjonelt uavhengig og vere balansert over tid. NRK skal bidra til å fremje den offentlege samtala og medverke til at heile befolkninga får tilstrekkeleg informasjon til å kunne vere aktivt med i demokratiske prosessar.
- § 3 NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet.
- § 4 NRKs allmennkringkastingstilbod skal vere tilgjengeleg for heile befolkninga. NRK skal ta omsyn til funksjonshemma i utforminga av tilbodet sitt.
- § 5 NRK skal styrkje det norske og dei samiske språka, og styrkje norsk og samisk identitet og kultur. Ein stor del av tilbodet skal ha norsk forankring og avspegle det kulturelle mangfaldet i folket. NRK skal ha daglege sendingar for den samiske befolkninga. NRK skal ha program for nasjonale og språklege minoritetar.
- § 6 NRK skal formidle norsk kultur og ein brei variasjon av norske kunstuttrykk frå mange ulike kunstnarar, ubunde miljø og kulturinstitusjonar. NRK skal formidle norsk musikk, film og drama og stimulere norske produksjonsmiljø.
- § 7 NRKs tilbod skal spegle Noregs religiøse arv og mangfald av livssyn og religion i det norske samfunnet.
- § 8 NRKs tilbod skal i hovudsak ha norskspråkleg innhald, og minst 25 pst. av innhaldet skal vere på nynorsk.
- § 9 NRK skal reflektere det geografiske mangfaldet i Noreg og ha eit godt lokalt tilbod og lokalt nærvær.
- § 10 NRKs tilbod skal i hovudsak vere av redaksjonell karakter. NRK skal streve etter høg kvalitet, mangfald og nyskaping. NRKs tilbod skal ha tematisk og sjangermessig breidde. NRKs tilbod skal appellere til alle aldersgrupper.

§ 11 NRK skal fremje borns rett til ytringsfridom og informasjon, og skjerme borna mot skadelege former for innhald. NRK skal ha norsk-språklege program for born under 12 år, jamlege norskspråklege program for unge, og jamlege program for born og unge på dei samiske språka.

§ 12 NRK skal leggje til rette for at styremaktene kan nå ut til befolkninga med informasjon over kringkastingsnetta ved nasjonale kriser og katastrofar.

18 Økonomiske og administrative konsekvensar

Innleiing

Kapittel 1 inneheld bakgrunn og samandrag. Kapittel 2 skildrar allmennkringkasting i historisk perspektiv og kva medium som har allmennkringkastingsoppdrag i dag. Kapittel 3 inneheld ein gjennomgang av sentrale endringstendensar på mediefeltet. Kapittel 4 skildrar dei rettslege rammevilkåra for allmennkringkasting. Ingen av desse kapitla inneheld forslag som har økonomiske eller administrative konsekvensar.

Forankring av NRKs allmennkringkastingsoppdrag

I kapittel 5 grunngjev departementet at NRK-plakaten blir oppheva og erstatta av ein ny og meir overordna plakat. NRKs vedtekter skal framleis innehalde eit uttømmende uttrykk for NRKs allmennkringkastingsoppdrag. Tiltaket har ikkje økonomiske eller administrative konsekvensar.

Tilsyn og eigarstyring

Kapittel 6 inneheld bl.a. ein gjennomgang av departementets oppfølging av NRKs årlege rapportar om kostnadseffektivitet. Tiltaka i kapitlet har ikkje i seg sjølve økonomiske eller administrative konsekvensar, men dette arbeidet har potensielt stor tyding for ressursbruken i NRK.

Distribusjon

Kapittel 7 inneheld ei rekkje tiltak for å syte for at NRK når breiast mogleg ut med tilbodet sitt. Framlegget om at NRKs faste radio- og TV-kanalar skal gjerast tilgjengelege for heile folket vil ikkje føre til auka kostnader for NRK fordi desse kanalane alt er tilgjengelege i dei digitale landsdekkjande bakkenetta for radio og TV. Når det gjeld presiseringa om at NRK-arkivet skal gjerast tilgjengeleg for vidarebruk så langt dette er praktisk, juridisk og presseetisk mogleg, viser departementet til at NRK kan fakturere for faktiske kostnader for utlevering av arkivinnhald til vidarebruk. Departementet viser elles til at NRK har digitalisert store delar av arkivet sitt. I skri-

vande stund er bortimot 100 pst. av NRKs historiske radiosendingar og rundt 75 pst. av NRKs historiske TV-sendingar digitaliserte. Departementet legg til grunn at også den resterande digitaliseringa av NRK-arkivet må dekkjast innanfor NRKs gjeldande økonomiske rammer.

Universell utforming

Kapittel 8 legg fram ei rekkje tiltak for å sikre at NRKs tilbod i størst mogleg grad er tilgjengeleg for folk med nedsett funksjonsevne. Det blir fastsett eit generelt prinsipp og ei målsetjing om at NRKs samla tilbod skal vere universelt utforma. Dette inneber ei tydeleggjering av ansvaret NRK har for å arbeide aktivt og målretta for å fremje universell utforming av sitt samla tilbod. Ettersom det dreiar seg om eit overordna prinsipp og ei målsetjing og NRK allereie har kome langt i arbeidet med universell utforming av tilbodet, vil dette truleg ikkje få større administrative eller økonomiske konsekvensar for selskapet.

Det blir vidare gjort framlegg om å utvide verkeområdet for kringkastinglova § 2-19 frå å vere ei føresegn om teksting til ei føresegn om universell utforming som også femner om audiovisuelle bestillingstenester. NRKs tilbod til funksjonshemma og tilbod om teksting er i dag meir omfattande enn det regelverket i kringkastinglova stiller krav om. NRK tilbyr allereie teiknspråk, lydtekst og synstolking. Kor omfattande krav som skal stillast, vil måtte fastsetjast i samband med ein komande revisjon av lova. Kostnadene vil difor vere bundne av kva krav som blir lagt fram når lova skal endrast.

Forslaget om plikt til at direkteteksting av program blir utvida til å gjelde heile døgnet og kravet om at program som har vore teksta på fjernsyn også skal vere tilgjengelege med teksting som audiovisuelle bestillingstenester vil truleg ikkje ha større administrative eller økonomiske følgjer for NRK.

Kravet om at NRKs distriktssendingar snarast mogleg skal gjerast tilgjengelege med teksting som audiovisuell bestillingsteneste, tyder at i alt 11 distriktssendingar må tekstast etter at direkte-

sendingane er avvikla. Slik teksting førekjem ikkje i dag. Departementet reknar med at tekstinga kan skje sentralt. Ettersom det ikkje er lagt opp til direkteteksting av 11 parallelle program, men at teksting skjer i etterkant, vil eit slikt pålegg truleg berre føre til ein mindre auke i behovet for tekstarrar. Forslaget vil dermed ha avgrensa økonomiske konsekvensar for NRK.

NRKs innhaldsforpliktingar

Kapittel 9 drøftar NRKs innhaldsforpliktingar. Departementet legg opp til at dagens innhaldsplikter for NRK i store trekk blir førte vidare. Det blir gjort framlegg om at mengda norsk musikk i radiotilbodet (P1, P2, og P3) aukar frå minst 35 pst. til minst 40 pst. Dette vil ikkje ha økonomiske eller administrative følgjer for NRK, men vil ha positive økonomiske konsekvenser for norske kunstnarar direkte gjennom vederlag og indirekte gjennom auka merksemd.

NRKs mandat – negativ avgrensing

I kapittel 10 blir det blant anna gjort framlegg om at NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet. Departementet viser i samband med dette til at f. eks. NRKs regionkontor bør ta eit aktivt ansvar for å vise trafikk til lokalavisene. Dette kan auke trafikken på t.d. nettstadene til lokalavisene. I den grad dette skjer, kan det ha positive verknader for annonseinntektene til slike aktørar.

Finansiering av NRK

I kapittel 11 drøftar departementet ulike framtidige finansieringsmodellar for NRK. Departementet legg til grunn at dagens kringkastingsavgift framleis er formålstenleg, men at medieutviklinga på sikt kan gjere det naudsynt å endre finansieringsgrunnlaget. Departementet føreslår å greie ut dei praktiske og økonomiske konsekvensane av ulike finansieringsmodellar for NRK og eventuelt kome tilbake til Stortinget med eit lovforslag om dette.

Ei utgreiing av konsekvensar og eit eventuelt lovforslag om overgang til ein annan finansieringsmodell vil føre til mindre økonomiske og administrative konsekvensar som vil bli dekte innanfor departementets eksisterande rammer. Utgreiinga vil gjere nærare greie for moglege økonomiske og administrative konsekvensar av ein eventuell overgang til ny finansieringsmodell.

Dei faktiske økonomiske rammene for NRK

Kapittel 12 drøftar dei faktiske økonomiske rammene til NRK og prinsipp som bør leggjast til grunn ved fastsetjing av nivået på kringkastingsavgifta. Departementet varslar at ein med jamne mellomrom vil vurdere kva ambisjonsnivå ein bør ha for allmennkringkastingstilbodet og korleis omfanget av NRKs verksemd verkar inn på kommersielle aktørar og det totale mediemangfaldet. Desse vurderingane vil ha visse kostnader som vil bli dekte innanfor departementets eksisterande rammar. Departementet varslar også at det vil stille auka krav til effektivisering av drifta i NRK. Alle tiltaka i kapitlet kan få konsekvensar for dei framtidige økonomiske ramane til NRK.

NRKs kommersielle verksemd

I kapittel 13 drøftar departementet NRKs kommersielle aktivitetar. Det blir slått fast at NRK framleis i hovudsak skal vere finansiert av kringkastingsavgifta. Løyvet til å ha reklame på nrk.no blir fjerna. NRK nyttar uansett ikkje dette løyvet, slik at tiltaket ikkje vil ha økonomiske følgjer for NRK. Departementet vil at NRK framleis skal kunne ha inntekter frå sponsorar, men det er ein føresetnad at omfanget skal vere avgrensa. Dette vil innebere at NRKs inntekter frå sponing kan bli lågare. I 2014 hadde selskapet 42 mill. kroner i sponseinntekter. NRK skal fortsatt kunne ha andre kommersielle aktivitetar, men departementet føreset at slike skal ha tilknytning til den redaksjonelle verksemda. Dette vil blant anna innebere at NRK truleg må redusere noko på aktiviteten i eventmarknaden. I 2014 hadde selskapet 59 mill. kroner i inntekter frå slike aktivitetar.

NRKs kjøp frå eksterne produsentar

I kapittel 14 tek departementet til etterretning NRKs opplegg for å auke mengda eksterne produksjonar av det frie programbudsjettet for TV til gjennomsnittleg 35 pst. i 2016 og 2017 og føreset at opplegget blir gjennomført. Frå og med 2018 skal NRK i rullerande treårsperiodar leggje ut minst 40 pst. i gjennomsnitt av det frie programbudsjettet for TV til eksterne produksjonar. Med dagens programbudsjett svarar 40 pst. av det frie programbudsjettet til at NRK aukar eksterne kjøp med om lag 100 mill. kroner. Dette vil høgst sannsynleg ha ein positiv effekt på omsetninga til eksterne produsentar, samstundes som det kan gje grunnlag for ei viss nedbemanning i NRK. I kva grad tiltaket reduserer mannskapsbehovet i

NRK avheng bl.a. av kva programkategoriar NRK vel å leggje ut til eksterne produsentar.

Beredskap

I kapittel 15 blir beredskapsansvaret til kringkastarane drøfta. Departementet føreslår her at NRKs overordna plikter om å sikre at informasjon frå regjeringa når heile befolkninga skal vere regulert i forskrift, og at dei meir detaljerte beredskapsmessige pliktene om å gje teknisk bistand til regjeringa skal vere regulerte i ei eiga avtale med departementet. NRKs beredskapsmessige plikter er svært kostnadskrevjande for selskapet, men forslaga som blir fremja i denne meldinga har ikkje i seg sjølve nemnande økonomiske eller administrative konsekvensar for NRK.

Kommersiell allmennkringkasting

I kapittel 16 blir føresetnadene for kommersiell allmennkringkasting drøfta. Dersom ingen ønskjer å slutte ny avtale med staten om status som formidlingspliktig kommersiell allmenn-

kringkastar med same vilkår som dagens avtale, vil eit årleg tilskot på om lag 10 mill. kr til Norsk Filminstituttts støtteordning falle bort. Oppnemning av eit utval som skal vurdere korleis mediemangfaldet i Noreg kan haldast ved lag vil ha kostnader som vil bli dekte innanfor departementets eksisterande rammar.

Dersom reklamereglane for norske kringkastarar blir liberalisert, vil dette gje grunnlag for betre lønsnemnd for kommersielle kringkastarar.

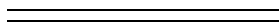
Ny NRK-plakat

Kapittel 17 inneheld ny NRK-plakat med overordna føringar for allmennkringkasting. Plakaten fører ikkje med seg større økonomiske eller administrative konsekvensar.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kulturdepartementet 19. juni 2015 om Open og opplyst blir send Stortinget.



Tinging av publikasjonar

Offentlege institusjonar:

Trygging- og serviceorganisasjonen til departementa

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog – 06/2015

