

Utredning fra ekspertgruppe

oppnevnt av Kulturdepartementet 2. oktober 2015

Avgitt til Kulturdepartementet 1. juli 2016



Finansiering @NRK

Alternative fremtidige modeller
for offentlig finansiering av NRK

Til Kulturdepartementet

Ekspertgruppen ble oppnevnt 2. oktober 2015 for å utrede alternative modeller for offentlig finansiering av NRK.

Mandatet angir at én av modellene skal ta utgangspunkt i dagens kringkastingsavgift. I brev av 1. mars 2016 presiserte Kulturdepartementet at en ordning etter finsk modell også skal inngå blant de fremtidige modellene som utredes og vurderes.

Ekspertgruppen legger med dette frem sin utredning av ulike alternative modeller for offentlig finansiering av NRK.

Oslo, 1. juli 2016,

Tore Olaf Rimmereid
(leder)

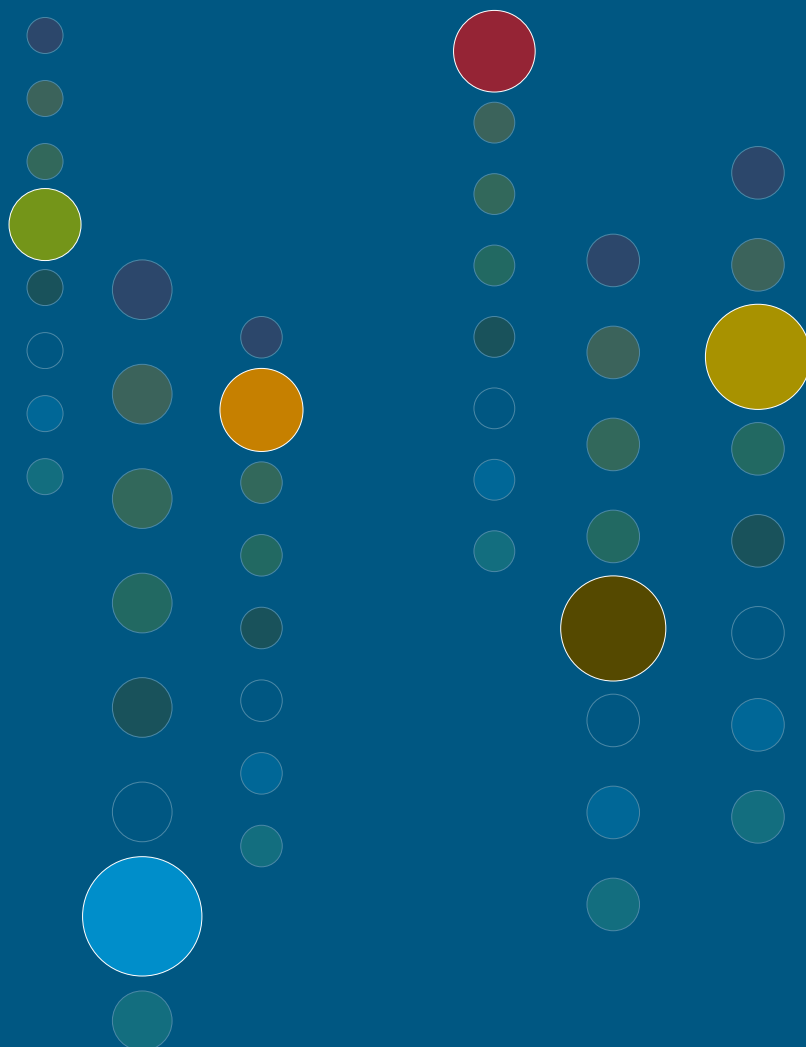
Sissel Jensen

Johann Roppen

Bente Sollid Storehaug

Marie Therese Lilleborge

Aarne Ø. Røvik



Innhold

| | |
|--|-----------|
| 1 Sammen drag og ekspertgruppens anbefaling | 4 |
| 1.1 Ekspertgruppens forslag | 4 |
| 1.2 Alternative finansieringsmodeller | 7 |
| 1.3 Sammen drag | 11 |
| 2 Om ekspertgruppen | 17 |
| 2.1 Mandatet | 17 |
| 2.2 Avgrensning av og utgangspunkter for utredningsoppdraget | 17 |
| 2.3 Ekspertgruppens sammensetning | 18 |
| 2.4 Ekspertgruppens arbeid | 19 |
| 3 NRK før og nå – finansiering og omdømme | 20 |
| 3.1 Kringkastingsavgiften og dens historikk | 20 |
| 3.2 Sentrale prinsipper for finansieringsmodellen | 23 |
| 3.3 NRKs stilling i dag | 25 |
| 3.4 Etterlevelse av kringkastingsavgiften | 28 |
| 4 Medieutviklingen | 29 |
| 4.1 Konvergens i mediemarkedene | 29 |
| 4.2 Mediebruk | 31 |
| 4.3 Konsekvenser for dagens finansieringsmodell | 34 |
| 5 Internasjonale avtaler og andre land | 36 |
| 5.1 Innledning | 36 |
| 5.2 Europarådet, FN og WTO | 36 |
| 5.3 EØS-avtalen | 38 |
| 5.3.1 Generelt om EØS-avtalen | 38 |
| 5.3.2 Skatter og avgifter | 38 |
| 5.3.3 Offentlig støtte til allmennkringkastere | 38 |
| 5.3.4 Krav til allmennkringkastere | 39 |
| 5.3.5 Nye støttetiltak | 40 |
| 5.4 Oversikt over andre land | 41 |
| 5.5 Sverige | 44 |
| 5.5.1 Organisering og regulering | 44 |
| 5.5.2 Offentlig finansiering | 45 |
| 5.6 Danmark | 48 |
| 5.6.1 Organisering og regulering | 48 |
| 5.6.2 Offentlig finansiering | 48 |
| 5.7 Finland | 50 |
| 5.7.1 Organisering og regulering | 50 |
| 5.7.2 Offentlig finansiering | 51 |
| 5.8 Island | 53 |
| 5.8.1 Organisering og regulering | 53 |
| 5.8.2 Offentlig finansiering | 53 |
| 5.9 Storbritannia | 54 |
| 5.9.1 Organisering og regulering | 54 |
| 5.9.2 Offentlig finansiering | 55 |
| 5.10 Tyskland | 59 |
| 5.10.1 Organisering og regulering | 59 |
| 5.10.2 Offentlig finansiering | 60 |
| 5.11 Nederland | 62 |
| 5.11.1 Organisering og regulering | 62 |
| 5.11.2 Offentlig finansiering | 63 |
| 5.12 Frankrike | 64 |
| 5.12.1 Organisering og regulering | 64 |
| 5.12.2 Offentlig finansiering | 64 |
| 6 Generelt om offentlig finansiering | 66 |
| 6.1 Innledning | 66 |
| 6.2 Subjekt – hvem skal betale? | 67 |
| 6.3 Objekt – hva skal det betales for? | 67 |
| 6.4 Budsjettering av inntektene | 68 |
| 6.5 Administrasjon | 70 |
| 6.6 Finansieringskostnader | 70 |
| 6.7 Legitimitet av betalingsordninger | 72 |
| 7 Vurdering av ulike finansieringsmodeller | 74 |
| 7.1 Innledning | 74 |
| 7.2 Kringkastingsavgift | 75 |
| 7.2.1 Beskrivelse av modellen | 75 |
| 7.2.2 Inntekter og administrasjon | 76 |
| 7.2.3 Skattepolitiske hensyn | 77 |
| 7.2.4 Mediepolitiske hensyn | 77 |
| 7.2.5 Fordelingsvirkninger | 77 |
| 7.2.6 Vurdering og konklusjon | 78 |
| 7.3 NRK-avgift (dansk modell) | 79 |
| 7.3.1 Skisse til modell | 79 |
| 7.3.2 Inntekter og administrasjon | 79 |
| 7.3.3 Skattepolitiske hensyn | 80 |
| 7.3.4 Mediepolitiske hensyn | 80 |
| 7.3.5 Fordelingsvirkninger | 80 |
| 7.3.6 Vurdering og konklusjon | 81 |
| 7.4 NRK-bidrag (tysk modell) | 81 |
| 7.4.1 Skisse til modell | 81 |
| 7.4.2 Inntekter og administrasjon | 82 |
| 7.4.3 Skattepolitiske hensyn | 84 |
| 7.4.4 Mediepolitiske hensyn | 84 |
| 7.4.5 Fordelingsvirkninger | 84 |
| 7.4.6 Vurdering og konklusjon | 85 |
| 7.5 NRK-skatt (finsk modell) | 85 |
| 7.5.1 Skisse til modell | 85 |
| 7.5.2 Inntekter og administrasjon | 88 |
| 7.5.3 Skattepolitiske hensyn | 88 |
| 7.5.4 Mediepolitiske hensyn | 89 |
| 7.5.5 Fordelingsvirkninger | 90 |
| 7.5.6 Vurdering og konklusjon | 90 |
| 7.6 Alminnelig skattefinansiering | 91 |
| 8 Økonomiske og administrative konsekvenser | 93 |
| 8.1 Bedrifter og institusjoner | 93 |
| 8.2 NRK-bidrag | 93 |
| 8.3 NRK-avgift | 94 |
| 8.4 NRK-skatt | 95 |
| Litteratur | 96 |

1 Sammenheng og ekspertgruppens anbefaling

Dagens finansieringsmodell med kringkastingsavgift er vel etablert og har bred oppslutning i befolkningen. I lys av den teknologiske utviklingen og nye medievaner, mener ekspertgruppen at dagens grunnlag for innkreving av kringkastingsavgiften ikke er egnet for fremtiden. En fremtidig finansiering av NRK må hvile på et teknologi- og plattformnøytralt grunnlag, og omfatte både lineære og ikke-lineære medietjenester.

1.1 Ekspertgruppens forslag

Norsk rikskringkasting AS (NRK) har et viktig samfunnsoppdrag med å lage og formidle allmennkringkasting. NRKs virksomhet er i all hovedsak finansiert med offentlige midler, som i dag innkreves gjennom kringkastingsavgiften. Alle husstander med fjernsynsmottaker som er i bruk, er pålagt å ha en lisens som de får ved å betale kringkastingsavgiften. Også bedrifter og institusjoner med fjernsynsmottakere skal som hovedregel betale kringkastingsavgift. NRK står selv for innkreving og budsjettering av inntektene fra kringkastingsavgiften.

Kringkastingsavgiften har frem til i dag vært en solid og forutsigbar inntektskilde for NRK. Antall lisenser har over en lang periode økt år for år – både fordi det har blitt flere husstander og fordi innkrevingen har blitt mer effektiv. NRK anslår at 94 prosent av husstandene som har fjernsynsmottaker, betaler kringkastingsavgiften i dag. Omfanget av «tyvtitting» har gått ned over en lengre periode. Det skyldes til dels at Lisensavdelinga har etablert bedre kontrollrutiner. Kontroll betyr mye, men ekspertgruppen understreker at den viktigste motivasjonen for å betale er opplevelsen av å få mye igjen for pengene.

Andelen av husstandene som har fjernsynsmottaker, har gått ned de siste årene. Frem til 2010 var det mer enn 98 prosent som hadde TV, mens det i dag er fjernsynsapparater i vel 93 prosent av husstandene. Samtidig har det blitt flere husstander, slik at antall

husstander med TV fortsatt ligger på et historisk toppnivå. Det er de yngre alderskullene som velger bort fjernsynsapparatet – og dersom de tar med seg dette utover i livet vil grunnlaget for kringkastingsavgiften etter hvert bli redusert. Frem til i dag har NRK likevel oppnådd en vedvarende inntektsvekst. Men de siste årene har inntekten økt nesten utelukkende fra mer effektiv innkreving, mens veksten i antall husstander i liten grad har kommet NRK til gode. Dessuten har kringkastingsavgiften (eksklusiv merverdiavgift) blitt satt opp mindre enn konsumprisveksten i 2014 og senere.

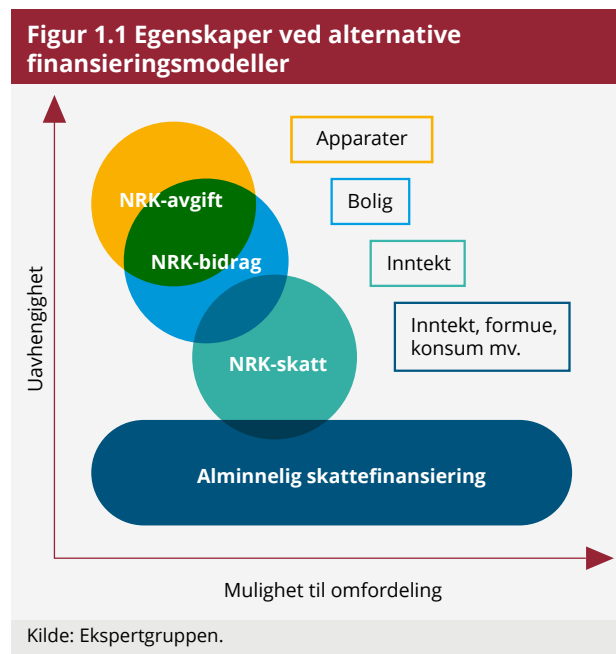
Internett er blitt et stadig bedre og billigere alternativ til distribusjon av fjernsynsinnhold. Distribusjon over internett gjør det mulig for brukerne å motta audiovisuelt tjenestetilbud av høy kvalitet på plattformer som PC, nettbrett, smarttelefon og spillkonsoll uten å ha et fjernsynsabonnement. Likevel er fjernsynsapparatet attraktivt for mange på grunn av stor skjerm og god billedkvalitet. Trolig vil de aller fleste husstander fortsatt ha TV i mange år fremover, men med en redusert andel vil det bli relativt færre som bidrar til å finansiere NRK. Ikke bare skrumper finansieringsgrunnlaget inn, men den brede oppslutningen om offentlig finansiering av allmennkringkasting kan forvitte dersom stadig færre må betale for at stadig flere lovlig kan benytte NRKs tilbud uten å betale kringkastingsavgift, ofte omtalt som «gratispassasjerer».

Ekspertgruppen har vurdert hvordan ulike finansieringsmodeller kan ivareta NRKs behov for redaksjonell uavhengighet, legitimitet i befolkningen og finansiell stabilitet over tid. Fordelingsvirkninger er også vurdert, blant annet i lys av de føringer Stortinget ga ved sin behandling av Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst - Allmennkringkasting og mediemangfold*.

For å sikre en fremtidig finansiering av NRK mener ekspertgruppen det er påkrevet at alternative plattformer blir inkludert i betalingsgrunnlaget, slik at det omfatter både lineære og ikke-lineære medietjenester. I hovedtrekk foreligger to muligheter. Den første er å utvide betalingsgrunnlaget for kringkastingsavgiften til samtlige plattformer for audiovisuelt tjenestetilbud (NRK-avgift), som vil være en form for utvidet brukerbetaling. Den andre er å legge til grunn at audiovisuelt mediekonsum i dag brukes av så godt som alle, og følgelig bør alle være med å betale for NRK som offentlig allmennkringkaster. I det siste alternativet, som omfatter flere alternative finansieringsmodeller, løsrives betalingen fra bruken av audiovisuelt konsum. Ekspertgruppen mener finansiering som ikke er øremerket, vil svekke NRKs uavhengighet og har derfor ikke vurdert alminnelig skattefinansiering nærmere. Dersom man går bort fra en brukerbetaling, må det følgelig etableres et annet lovgrunnlag for anvendelse av inntekten. Ekspertgruppen legger til grunn at inntekten av enten et fast beløp for alle boliger (NRK-bidrag) eller en særskatt på inntekt (NRK-skatt) tilføres NRK. Innføringen av ny finansieringsmodell bør sees i sammenheng med at NRK og lisensbetalerne gis økt forutsigbarhet gjennom et styringssignal hvert fjerde år, slik et flertall i Stortinget har bedt regjeringen sørge for, jf. Innst. S 178 (2015–2016) om allmennkringkastingsmeldingen.

På et helt overordnet nivå kan vi klassifisere alternative finansieringsordninger for allmennkringkasting etter hvorvidt finansieringsordningen er universell, det vil si at alle med for eksempel bolig eller en viss inntekt skal bidra, eller en brukerbetaling, det vil si at bare de som har skaffet seg en bruksmulighet skal bidra. Dette vil være et viktig grunnlag for å vurdere ordningens legitimitet. Det er imidlertid grunn til å tro at det er forskjellige oppfatninger om legitimiteten av ulike tilnærminger. En annen skillelinje er hvorvidt inntektene fra innkrevingen kan inntektsføres direkte i NRK, eller om de må inntektsføres på statsbudsjettet. I

det siste tilfellet vil NRK få tilført inntekter gjennom et budsjettvedtak. Dette er på den ene siden forhold man kan argumentere for at påvirker NRKs uavhengighet, der ekspertgruppen mener man bør foretrekke armlengdes avstand til bevilgende myndighet. På den andre siden vil en ordning som er skattebasert ha større mulighet til å ta hensyn til fordelingsvirkninger. Ytterpunktet her vil være alminnelig skattefinansiering, som er utformet for å balansere samfunnets ønsker om omfordeling og optimal ressursutnyttelse. Dersom betalingsordningen er skattebasert, må den nødvendigvis inntektsføres på statsbudsjettet. Figur 1.1 gir en illustrasjon av hvilke implikasjoner valg av modell har i forhold til kriteriene ekspertgruppen mener bør ligge til grunn i vurderingen av alternative finansieringsordninger.



NRK-avgift er en videreføring av kringkastingsavgiften og sikrer dermed NRK like stor uavhengighet som i dag. Med NRK-bidrag eller NRK-skatt må derimot Stortinget vedta et nytt lovgrunnlag som definerer hvordan inntektene skal budsjetteres og overføres til NRK. Ekspertgruppen har ikke grunnlag for å vurdere om et slikt lovgrunnlag kan komme til å inkludere prosedyrer som påvirker NRKs uavhengighet, men antar en inntektsskatt må inngå på statsbudsjettet. For NRK-bidrag er det mer åpent hvordan inntektene budsjetteres, men ekspertgruppen legger til grunn at inntektene kan holdes utenfor statsbudsjettet slik at også denne modellen sikrer høy uavhengighet.

Når det gjelder finansiell stabilitet, kan de tre forannevnte modellene være robuste i den forstand at alle kan være godt egnet til å sikre en stabil og forutsigbar inntekt over tid. Videre vil en NRK-avgift og et NRK-bidrag gi en stabil og forutsigbar inntekt for NRK dersom NRK står for innkreving og mottar hele inntekten. Dersom man velger en modell med skattefinansiering, anbefaler ekspertgruppen at det gis klare styrings-signaler i forkant, og at utgiftsbevilgningen (inntekten til NRK) knyttes så nær opp til inntektsbevilgningen (anslag for skatteinntekten) som mulig.

Ekspertgruppen ser ingen av modellene som spesielt egnet til å ivareta fordelingshensyn. Med NRK-skatt er det mulig å skjerme de aller laveste inntektene dersom det er et overordnet hensyn for ordningen, men som husstand eller familie vil mange komme bedre ut med NRK-avgift eller NRK-bidrag.

Legitimiteten er først og fremst et spørsmål om offentlig finansiering av NRK har bred oppslutning. Befolkningens tillit til at NRK er politisk uavhengig bidrar også til legitimitet. Valg av finansieringsmodell kan påvirke legitimiteten, men det er ikke mulig å forutsi hvilken innvirkning omlegging til en ny modell vil ha på oppfatninger om uavhengighet og NRKs omdømme. Alle modellene har «svake punkter» som kan true legitimiteten i fremtiden, om ikke myndighetene og NRK håndterer spørsmålene på en god måte. Herav følger at legitimiteten avhenger mer av gjennomføring enn hvilken modell man har valgt å gå over til.

Kringkastingsavgiften er vel etablert og har bred oppslutning i befolkningen. Medieutviklingen, nye teknologier og medievaner skaper imidlertid usikkerhet om lisensordningen kan videreføres fremover. I lys av den teknologiske utviklingen og endret adferd fra publikum, mener ekspertgruppen at dagens grunnlag for innkreving av kringkastingsavgift ikke er egnet for fremtiden.

Flertallet i arbeidsgruppen, medlemmene *Rimmereid, Jensen og Sollid Storehaug*, legger vekt på et stabilt og forutsigbart inntektsgrunnlag for NRK. På dette grunnlag foreslår disse medlemmene et boligbasert finansieringsbidrag der inntekten holdes utenfor statsbudsjettet (NRK-bidrag). Disse medlemmer mener en modell som viderefører kringkastingsavgiftens tilknytning til husstand, vil ha bred aksept. I den sammenheng er det viktig at mange vil oppleve NRK-bidrag som en videreføring av dagens godt innarbeidede ordning.

Boks 1.1 Hovedtrekk ved de foreslåtte finansieringsmodellene

Ekspertgruppen mener NRK-bidrag eller NRK-avgift bør innføres med følgende hovedtrekk (sammenlignet med dagens lisensordning):

1. Betalingsplikten knyttes til boligenhet og de(n) som disponerer boligen. Videre defineres et solidaransvar for betalingen. Dette erstatter dagens negative definisjon av betaleren, med fritak for ektefelle eller øvrige husstandsmedlemmer som helt forsørges av den som betaler.
2. NRK står fortsatt for administrasjon av ordningen og tilføres inntekten.
3. Bedrifter og institusjoner omfattes som hovedregel ikke. Når man har betalt for offentlig allmennkringkasting som husstand bør det også dekke bruk på arbeidsplassen.¹ Fritaket for virksomheter trer i kraft tre år etter (1).
4. NRK Lisensavdelinga og Skatteetaten vurderer et nærmere samarbeid om informasjonsutveksling og kontrolltiltak, herunder om dette bør formaliseres gjennom en avtale.

For NRK-avgift kommer i tillegg:

5. Grunnlaget for betalingsplikten er alle apparater som er egnet for konsum av audiovisuelt tjenestetilbud av teknisk høy kvalitet. Ordningen vil fortsatt ha karakter av brukerbetaling ved at husstander som ikke disponerer slike apparater, ikke betaler.

NRK-skatt, dersom denne modellen velges, utformes som følger:

1. NRK-skatt beregnes med 0,68 prosent av personinntekt². Hver person skal ikke betale mer enn et beløp som Stortinget fastsetter som en del av det årlige skatte- og avgiftsopplegget.
2. Det skal ikke betales NRK-skatt under frikortgrensen.
3. Bevilgningen til NRK fastsettes ut fra anslåtte inntekter av NRK-skatten. Dette bør fremgå i plan, styringssignal eller politiske mål for finansieringen av NRK.
4. NRK Lisensavdelinga nedlegges.

¹ Man kan gå ut fra at de svært få som ikke har audiovisuelt konsum i boligen, normalt heller ikke vil anvende dette på arbeidsplassen.

² Etter skatteloven § 12-2 skal det fastsettes personinntekt av inntekt av arbeid, pensjon og for eier enkeltpersonforetak mv.

Medlemmet *Roppen* legger vekt på at tilknytning mellom bruker og leverandør styrker legitimiteten av kringkastingsavgiften, og at usikkerhet om fremtiden ikke endrer hovedbildet av en betalingsordning som fungerer godt i dag. Dette medlem foreslår at dagens ordning utvides i flermedial retning, men i hovedtrekk ellers videreføres. Dersom en alternativ finansieringsmodell utredes på forhånd, bør den – om det skulle bli påkrevet – kunne innføres relativt raskt. Derimot er det lite sannsynlig at man kan gå tilbake til en lisensordning dersom kringkastingsavgiften først har blitt avskaffet og den nye finansieringsordningen skulle vise seg å fungere dårlig.

De medlemmene som foreslår NRK-bidrag, legger til grunn at ordningen holdes utenfor statsbudsjettet tilsvarende kringkastingsavgiften. Hvis ikke, mener

disse medlemmene at det er bedre å velge en annen finansieringsmodell. Medlemmene *Rimmereid og Sollid Storehaug* støtter subsidiært forslaget fra medlemmet *Roppen* om en NRK-avgift utenfor statsbudsjettet. Medlemmet *Jensen* holder fast ved en universell finansieringsordning. Siden de to modellene med universell finansiering begge føres på statsbudsjettet, legger dette medlemmet vekt på fordelingshensyn mellom personer og foreslår subsidiært en øremerket skatt på personinntekt (NRK-skatt).

Uavhengig av hvilken ordning som velges, vil det være lite dekkende med «kringkasting» i navnet. Betalingsordningen bør heller betegnes for eksempel *Finansieringsbidrag til offentlig medievirksomhet*, med kortformen «NRK-bidrag».

1.2 Alternative finansieringsmodeller

Ekspertgruppen har vurdert seks ulike finansieringsmodeller. Disse omfatter, så langt ekspertgruppen kjenner til, alle modeller som er i bruk i land som det er naturlig sammenligne med, det vil si land som har en allmennkringkaster med høy offentlig finansieringsandel. Den enkelte modell kan også identifiseres med landet der den i dag er i bruk:

- Kringkastingsavgift: Avgift på fjernsynsmottaker i bruk
- NRK-avgift: Apparatnøytral avgift (dansk modell)
- NRK-bidrag: Fast beløp per boligenhet (tysk modell)
- NRK-skatt på alminnelig inntekt (finsk modell)
- NRK-skatt på personinntekt (finsk modell uten selskaper)
- Alminnelig skattefinansiering (nederlandsk modell)

Det er ikke uten videre gitt at en modell som fungerer godt i et annet land, vil gjøre det samme med norske forhold og holdninger. Hvor egnet de ulike modellene er for finansiering av NRK er vurdert innenfor medielandskapet og regelverket for allmennkringkasting, skatt og statlig økonomistyring i Norge. Ekspertgruppen har lagt vekt på hvordan de ulike modellene kan forventes å fungere ut fra robusthet, NRKs uavhengighet, finansieringskostnad, fordelingsvirkninger og legitimitet. Tabell 1.1 oppsummerer kjennetegn ved modellene stikkordsmessig.

Det som skiller de ulike modellene er først og fremst grunnlaget for betalingen. I dagens kringkastingsavgift er det fjernsynsmottaker (i bruk). Innføring av NRK-avgift vil innebære at grunnlaget utvides i flermedial retning til å omfatte alle apparater som er egnet for konsum av audiovisuelt tjenestetilbud av teknisk høy kvalitet. Med NRK-bidrag betales derimot et fast beløp per boligenhet uavhengig av om husstanden bruker audiovisuelle tjenester. Ekspertgruppen har sett på to alternative utforminger av en skatt på inntekt ut fra den finske modellen (NRK-skatt). I det norske skattesystemet kan en slik skatt beregnes på grunnlag av alminnelig inntekt eller personinntekt. Med alminnelig skattefinansiering knyttes finansieringen av NRK ikke til noen bestemt skatt eller avgift.

Ekspertgruppen foreslår at bedrifter og institusjoner som hovedregel ikke omfattes i en ny finansieringsmodell. Alle de nye modellene tar sikte på å omfatte flere husstander eller personer enn de som betaler kringkastingsavgiften i dag. Når man har betalt for offentlig allmennkringkasting gjennom skatteseddelen eller på boligen, bør det også dekke bruk på arbeidsplassen. Fritak for bedrifter og institusjoner vil gi et inntektsbortfall på rundt 250 millioner kroner. Etter omlegging til NRK-bidrag eller NRK-avgift, vil det ta tid å øke antall betalere. Ekspertgruppen foreslår derfor at virksomheter betaler som i dag de tre første årene. Dersom man velger NRK-skatt anbefaler ekspertgruppen et grunnlag

som ikke omfatter selskaper, det vil si at en eventuell NRK-skatt beregnes ut fra personinntekt.

Betaleren er i dag en person i husstanden, det vil si personer med felles forsørgelse, oftest en familie, som bor i samme bolig. Gjeldende regelverk definerer ikke positivt hvem som er betalingspliktig, men har en negativ definisjon (fritatt dersom noen andre i husstanden har betalt). Ekspertgruppen foreslår å klargjøre subjektet ved at det knyttes til boligenheten (og ikke som nå til ektefelle eller forsørgelse), og at det defineres et solidaransvar for betalingen. En slik presisering vil gjelde både for henholdsvis NRK-avgift og NRK-bidrag. Med en skattemodell følger det at subjektet vil være person eller selskap (juridisk person), noe som innebærer at man går bort fra en felles betaling for husstanden eller boligen.

Oppgavene som NRK Lisensavdelinga utfører i dag, må i stor grad videreføres dersom man velger en modell basert på husstand eller boligenhet. En utvidelse i flermedial retning gir få endringer rent administrativt. Derimot må administrasjon av ordningen utredes nærmere dersom man ønsker å innføre et boligbasert finansieringsbidrag. Med en skattemodell er det

Skatteetaten som vil administrere ordningen, og Lisensavdelinga kan følgelig nedlegges. Både med NRK-bidrag og NRK-avgift vil det være skjæringsflater mellom oppgavene i Lisensavdelinga og Skatteetaten, spesielt knyttet til disponering av bolig og innkreving etter forfalt varsel om inkasso (som utføres av Statens innkrevingssentral, underlagt Skatteetaten). Ekspertgruppen foreslår derfor at Lisensavdelinga og Skatteetaten vurderer et nærmere samarbeid om informasjonsutveksling og kontrolltiltak.

NRKs uavhengighet er både et spørsmål om selskapsform og styringsregler og om finansieringen. Ekspertgruppen legger til grunn at NRKs uavhengighet fra politisk innflytelse ivaretas gjennom å sikre en stabil og forutsigbar finansiering av allmennkringkastingsvirksomheten, der armlengdeprinsippet mellom bevilgende myndighet og institusjonen som mottar offentlige midler ivaretas. Med offentlig finansiering av NRK vil Stortinget ha innflytelse på NRKs inntekter. I alle modellene er det Stortinget som bestemmer regelverket for betalingsordningen og årlig fastsetter satsen. Forskjellen mellom modellene er at inntekten av kringkastingsavgiften eller en videreføring av denne (NRK-avgift eller NRK-bidrag) ikke tas inn

Tabell 1.1 Kjennetegn ved ulike finansieringsmodeller

| | Kringkastingsavgiften | NRK-avgift («dansk modell») | NRK-bidrag («tysk modell uten foretak») |
|---------------------------------|--|---|--|
| Betalere | Person(er) med felles forsørgelse (husstand) | Person(er) som disponerer en bolig | Person(er) som disponerer en bolig |
| Grunnlag, private | Fjernsyn (i bruk) | Alle plattformer (TV, PC, nettbrett, smarttelefon mv.) | Bolig |
| Grunnlag, foretak | Antall TV, per institusjon eller per 10 rom | Fritatt (hovedregel) | Fritatt (hovedregel) |
| Administrasjon | Lisensavdelinga | Lisensavdelinga | Lisensavdelinga |
| NRKs inntekter | Direkte | Direkte | Direkte |
| Administrative kostnader | Lisensavdelinga Meldeplikt Rapportering | Lisensavdelinga Meldeplikt Mer rapportering | Lisensavdelinga |
| Robusthet | Avhenger av TV-bruk | Inkluderer nye plattformer | Mobilitet og nye boformer |
| Fordeling | Må avstå fra TV for å ikke betale | Må avstå fra TV, PC, nettbrett, smarttelefon mv. for å ikke betale | Må bo flere sammen for å ikke betale |
| Legitimitet | Betalere selv om man ikke ser NRK på TV «Gratispassasjerer» «Tyvtittere» | Betalere selv om man ikke ser på NRK Fortsatt «tyvtittere» | Svak tilknytning til bruk Lite omgåelse |

Kilde: Ekspertgruppen.

på statsbudsjettet. Skatteinntekter vil derimot fremkomme på statsbudsjettet, og NRKs inntekter vil i så fall være en utgiftsbevilgning på statsbudsjettet. Dersom man velger en modell med skattefinansiering anbefaler ekspertgruppen at det gis klare styrings-signaler i forkant og at utgiftsbevilgningen (inntekten til NRK) knyttes så nær opp til inntektsbevilgningen (anslag for skatteinntekten) som mulig.

Legitimiteten til offentlig finansiering avhenger både av hvordan NRKs tilbud mottas av publikum og om betalingsordningen oppfattes som rimelig og rettferdig av de som betaler (eller skulle ha betalt). Ekspertgruppen legger vekt på at det i dag er bred oppslutning om kringkastingsavgiften, og at et klart flertall mener de i stor grad får valuta for lisensen. Det kan ha sammenheng med at man betaler for å ha en fjernsynsmottaker i bruk, som er hovedkanalen for formidling av NRKs innhold. Innføring av NRK-avgift, som inkluderer alle plattformer, kan styrke legitimiteten ved at alle medieplattformer som NRKs samfunnsoppdrag omfatter, inngår i betalingsgrunnlaget. På den andre siden er det en mulighet for at noen oppfatter en NRK-avgift som inkluderer alle plattformer, som urimelig, for

eksempel de som bruker internett uten å se på NRK. Omlegging til andre modeller vil derimot skape større avstand mellom betalingsobjektet og NRKs tjenester – man betaler for å ha en bolig eller inntekt – ikke fordi man har valgt et konsum av audiovisuelt tjenesteinnhold. På den andre siden vil bolig eller inntekt være et mer generelt grunnlag som det kan være vanskeligere å omgå enn en apparatbasert avgift.

Ulike skatter slår forskjellig ut for de som må betale og eventuelt slipper å betale. Valg av skattemodell kan derfor få vesentlig betydning for legitimiteten av finansieringsordningen. Alminnelig inntekt fastsettes etter en rekke fradrag, som vil gi mange personer og selskaper null eller svært lav NRK-skatt. At nullskattytere heller ikke skal betale for NRK kan gi et uheldig inntrykk av den offentlige finansieringen. Ekspertgruppen mener derfor at en skatteordning vil ha bedre legitimitet med personinntekt enn alminnelig inntekt som grunnlag, selv om dette fritar næringslivet og personer som lever bare av kapitalinntekter.

| NRK-skatt på alminnelig inntekt («finsk modell») | NRK-skatt på personinntekt («finsk modell uten foretak») | Alminnelig skattefinansiering («nederlandsk modell») | |
|---|---|---|---------------------------------|
| Person og selskap | Person | Person og selskap | Btaler |
| Alminnelig inntekt | Personinntekt | Inntekt, forbruk mv. | Grunnlag, private |
| Alminnelig inntekt | Fritatt | Alminnelig inntekt mv. | Grunnlag, foretak |
| Skatteetaten | Skatteetaten | Skatteetaten | Administrasjon |
| Øremerket bevilgning | Øremerket bevilgning | Bevilgning | NRKs inntekter |
| Ekstrakostnad i Skatteetaten | Ekstrakostnad i Skatteetaten | Ekstrakostnad i Skatteetaten | Administrative kostnader |
| Inntektsutvikling, konjunkturer og rentenivå | Utvikling i lønns- og pensjonsinntektene | Skatteinngang generelt og prioritering på statsbudsjettet | Robusthet |
| Skjermer laveste inntekter, rammer husstander med flere inntekter | Skjermer laveste inntekter, rammer husstander med flere inntekter | Som skattesystemet generelt | Fordeling |
| Beløpstak, ellers ikke tilknytning til bruk | Beløpstak, ellers ikke tilknytning til bruk | Ingen tilknytning til bruk | Legitimitet |
| Synliggjøres for skattyter | Synliggjøres for skattyter | NRK likestilles med andre formål | |
| De med store fradrag betaler ikke/lite | De som lever av kapital betaler ikke | | |

Modellene har forskjellige fordelingsvirkninger. Tabell 1.2 viser anslag for hva en husstand vil betale med dagens finansiering av NRK (6 milliarder kroner inkl. merverdiavgift). En husstand med én inntekt er sammenlignet med en husstand med to like inntekter. Tabellen viser alternativene som ekspertgruppen har vurdert for ulike inntektsnivåer. Dessuten er det vist hvordan husholdningene kommer ut dersom 6 milliarder kroner finansieres med å sette opp trygdeavgiften (flat skatt). Anslagene bygger på en rekke forutsetninger, og det bør derfor ikke legges vekt på nøyaktige kronebeløp. Ekspertgruppen mener likevel at beregningene på en god måte illustrerer forskjeller mellom modellene.

NRK-avgift og NRK-bidrag er basert på et fast beløp per husstand eller boligenhet. Følgelig vil husstandene betale det samme uavhengig av inntekten. Som med dagens kringkastingsavgift, vil én betaling gjelde hele

husstanden. For å unngå NRK-avgift må alle personer i husstanden velge å ikke ha fjernsynsmottaker eller andre apparater som mottar audiovisuelle signaler av høy kvalitet. Med NRK-bidrag må en person velge å bo sammen med andre, for eksempel i kollektiv eller hos foreldre, for å unngå betalingen.

Inntektsskatt gjør det mulig å inkludere fordelingsvirkninger i utformingen av betalingsordningen. En skatt som etterligner den finske modellen, vil skjerme personer med svært lav inntekt, mens husstander med to normale eller høye inntekter vil betale mer enn med NRK-avgift eller NRK-bidrag. De som bor alene og enslige forsørgere kommer gunstig ut med NRK-skatten. Det innebærer at noen kommer bedre ut med «finsk modell» enn med NRK-avgift eller NRK-bidrag, mens andre kommer dårligere ut. Det er ikke noe allmenngyldig svar på hvilken modell som ivaretar fordelingshensyn bedre eller dårligere.

Tabell 1.2 Anslått betaling ved ulike finansieringsmodeller

| Husstandens bruttoinntekt | NRK-avgift | NRK-bidrag («tysk modell») | NRK-skatt etter «finsk modell» | | Flat skatt (alminnelig) |
|---------------------------|------------|----------------------------|---------------------------------|---------------|-------------------------|
| | | | Alminnelig inntekt ¹ | Personinntekt | |
| Én inntekt | | | | | |
| 100 000 kr | 2 835 | 2 700 | 388 | 680 | 350 |
| 200 000 kr | 2 835 | 2 700 | 707 | 1 360 | 700 |
| 300 000 kr | 2 835 | 2 700 | 1 418 | 1 680 | 1 050 |
| 400 000 kr | 2 835 | 2 700 | 1 840 | 1 680 | 1 400 |
| 500 000 kr | 2 835 | 2 700 | 1 840 | 1 680 | 1 750 |
| 1 000 000 kr | 2 835 | 2 700 | 1 840 | 1 680 | 3 500 |
| To like inntekter | | | | | |
| 200 000 kr | 2 835 | 2 700 | 775 | 1 360 | 700 |
| 400 000 kr | 2 835 | 2 700 | 1 414 | 2 720 | 1 400 |
| 600 000 kr | 2 835 | 2 700 | 2 836 | 3 360 | 2 100 |
| 800 000 kr | 2 835 | 2 700 | 3 680 | 3 360 | 2 800 |
| 1 000 000 kr | 2 835 | 2 700 | 3 680 | 3 360 | 3 500 |
| 2 000 000 kr | 2 835 | 2 700 | 3 680 | 3 360 | 7 000 |

1 Husstand med kun lønnsinntekt og standard fradrag.

2 Beregnet som økt sats i trygdeavgiften.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og ekspertgruppen.

1.3 Sammendrag

Kapittel 2 beskriver ekspertgruppens mandat og arbeid. Ekspertgruppen ble oppnevnt 2. oktober 2015, med mandat å utrede alternativer for offentlig finansiering av Norsk rikskringkasting. Mandatet presiserte blant annet at én av de alternative, fremtidige finansieringsmodellene skulle ta utgangspunkt i dagens kringkastingsavgift. Videre inngikk det i mandatet å vurdere hvordan den pågående medieutviklingen vil påvirke effektiviteten til dagens ordning med kringkastingsavgift, at utredningen skulle beskrive modellene med hensyn til praktisk organisering av innkreving, håndtering av foretak, organisasjoner med videre, og administrative kostnader, herunder kostnadseffektivitet ved ulike innkrevingsmetoder, og vurdere i hvilken grad de ulike modellene ivaretar NRKs behov for redaksjonell uavhengighet, legitimitet i befolkningen og finansiell stabilitet over tid. Ekspertgruppen ble også bedt om å redegjøre for relevante finansieringsmodeller internasjonalt.

Etter Stortingets behandling av Meld. St. 38 (2014–2015) ble ekspertgruppens mandat ytterligere presisert. Med henvisning til Innst. 178 S (2015–2016) ba Kulturdepartementet om at en ordning etter finsk modell skulle være blant de modellene som ble utredet og vurdert. I tillegg ble det presisert at utredningen måtte vurdere i hvilken grad modellene ivaretar NRKs uavhengighet, er langsiktige og fremtidsrettede, gir forutsigbarhet for NRK og lisensbetalerne, er ubyråkratiske, og ivaretar en sosial profil i større grad enn i dag.

Ekspertgruppen har i perioden frem til 1. juli 2016 hatt ni møter, deriblant et innspillmøte der de største medieaktørene i Norge var invitert. NRK har vært tilstede i to møter og har orientert om dagens ordning og bistått med datagrunnlag til utredningen. I tillegg er det hentet inn data og informasjon fra ulike faglige instanser som Statistisk Sentralbyrå, TNS Gallup, Medienorge databasen ved Universitetet i Bergen, Medietilsynet og European Broadcasting Union (EBU).

Kapittel 3 gir en historisk gjennomgang av finansieringen av NRK før og nå, og beskriver hvordan den apparatbaserte kringkastingsavgiften har vært modellen for finansiering av NRK fra etableringen i 1933 og frem til i dag. Det har vært et sentralt prinsipp i finansieringsmodellen at kringkastingsavgiften er den samme

for alle uansett inntekts- og formuesforhold. Et annet sentralt prinsipp har vært at kringkastingsavgiften, og i en periode andre særavgifter, skal bære NRKs utgifter. Fra 2000 til 2015 økte de samlede driftsinntektene fra 4,2 til 5,6 milliarder 2015-kroner, noe som gir en årlig realvekst på 2 prosent i den løpende finansieringen. Knappt 3 prosent av NRKs inntekter kommer fra andre kilder, og betyr dermed lite for den samlede finansieringen av NRK.

NRK har en sterk stilling i det norske mediemarkedet. Mediebruksundersøkelser viser at 86 prosent av den norske befolkningen (12 år og over) daglig brukte et innholdstilbud fra NRK i 2015. NRKs egne undersøkelser av hvordan befolkningen vurderer NRK som offentlig finansiert allmennkringkaster, viser at 73 prosent mener NRK gir valuta for lisenspengene «i meget stor grad» eller «i ganske stor grad». 84 prosent svarer at de mener NRK er «veldig viktig» eller «viktig» for samfunnet, og 73 prosent mener NRK er «veldig viktig» eller «viktig» for dem selv.

Grunnlaget for NRKs finansielle stilling har vært en vedvarende, jevn vekst i lisensinntektene. De siste årene har imidlertid veksten i lisensinntektene flatet ut. Frem til 2013 kom veksten både fra økt antall lisenser og økt sats i kringkastingsavgiften, men etter 2012 har økning i antall lisenser ikke vært like høy som i perioden 2006 til 2012. I perioden fra 2006 til 2015 økte antall husstander i Norge fra knapt 2 millioner til vel 2,2 millioner. Veksten i antall betalingspliktige husstander i samme periode var imidlertid langt mindre enn de noe over 200 000 husstandene som kom til. Dette skyldes at andelen husstander uten fjernsynsmottaker økte fra 2 til 6 ½ prosent. Kringkastingsavgiften har svært høy etterlevelse, og etterlevelsen har økt de siste årene. I 2015 var det knapt 94 prosent av husstandene som skulle ha betalt kringkastingsavgiften, som gjorde det. I 2006 var det ikke mer enn knapt 90 prosent som betalte.

I kapittel 4 er sentrale trekk ved medieutviklingen beskrevet. Det er fire typer konvergens – tjenestekonvergens, nettverkskonvergens, terminalkonvergens og markedskonvergens - som beskriver endringer i de ulike delene av verdikjeden i mediemarkedene. Digital teknologi og kommunikasjonsprotokoller for

internett er sentrale drivere i mediekonvergensen. Infrastrukturen i Norge er på god vei til å være fullt digitalisert i dag, og distribusjonsnettene vil da kunne formidle både lineære og ikke-lineære medietjenester. TV-signalene er digitale, og tradisjonell, lineær TV-kringkasting formidles gjennom det digitale bakkenettet (Riks-TV), kabelnett og parabol (satellittsendinger). I løpet av 2017 digitaliseres også radioen i Norge. Når lyd-, bilde- og videosignaler også formidles digitalt over internett og gir mulighet for individuell distribusjon, betegnes det ofte som strømmetjenester eller nett-TV.

Gjennomgangen av sentrale trekk ved medieutviklingen i Norge viser at nettverks- og terminalkonvergensen har kommet langt. De lange trendene er at tradisjonell, lineær TV-seing fremdeles utgjør en stor andel av befolkningens daglige mediebruk, samtidig som bruken av «nye» medieplattformer og medieinnhold fortsetter å øke. Mediebruksundersøkelser viser imidlertid at 2015 preges av en sterk tilbakegang i tradisjonell, lineær TV-seing og avislesning. Samtidig ser den norske befolkningen stadig mye på TV dersom man inkluderer strømming og nett-TV. Undersøkelser viser at TV-skjermen fortsatt er en foretrukket enhet å konsumere audiovisuelt innhold på. Hver nordmann har ifølge Statistisk sentralbyrå i gjennomsnitt 2,1 TV-apparater hjemme i 2015. Men for at TV-skjermen og andre mottakerapparater skal være avgiftspliktige, forutsetter det at de kan motta fjernsynssignaler og formidle dem direkte, såkalt lineær TV.

I 2015 var andelen som har egen mobiltelefon 98 prosent. Tilgang til smarttelefon var 85 prosent, noe som er en økning på nær 30 prosentpoeng fra 2012. Tall fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet viser at antall mobilabonnement der det benyttes mobildata har økt mer enn antall mobilabonnement totalt. Det totale antallet mobilabonnement har økt fra vel 5,2 millioner i 2008 til vel 5,7 millioner i 2015. Av disse hadde antallet mobilabonnement der det genereres datatrafikk som indikerer bruk av nett, økt fra knapt 2,8 millioner til nesten 4,7 millioner. Det betyr at andelen mobilabonnement der det er registrert slik datatrafikk fra mobilen, har økt fra 53 til 82 prosent i denne perioden.

Endringer i befolkningens mediebruk og økningen i apparater, plattformer og innholdstilbud utfordrer grunnlaget for dagens kringkastingsavgift, som er

knyttet til tradisjonell, lineær kringkasting. I lys av medieutviklingen mener ekspertgruppen at en finansieringsordning for allmennkringkasting må hvile på et teknologi- og plattformnøytralt grunnlag, og at en slik tilnærming også bedre reflekterer de tjenester NRKs oppdrag faktisk omfatter.

I *kapittel 5* er det en gjennomgang av internasjonale avtaler som setter rammer for utformingen av en modell for offentlig finansiering av NRK. EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte danner et sentralt rammeverk for utformingen. Allmennkringkasterne er tillagt et oppdrag for å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. Allmenkringkasting er en tjeneste av såkalt allmenn økonomisk betydning som kan unntas fra forbudet om statsstøtte. EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har utarbeidet retningslinjer for anvendelsen av reglene om statsstøtte til allmennkringkasting. Under forutsetning av at den offentlige støtten oppfyller vilkårene for at unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse, kan de offentlige myndighetene i EØS-land i stor utstrekning beslutte *hvordan* de ønsker å organisere og finansiere tjenester de mener har allmenn økonomisk betydning, herunder allmennkringkastingsvirksomheten til NRK.

Norge er medlem i Europarådet, og samarbeider med en rekke andre medlemsland om blant annet medie-spørsmål. Allmennkringkasting nyter et vern gjennom Den europeiske menneskerettighetskommisjonen (EMK) artikkel 10, blant annet som følge av at medlemslandene har etablert allmennkringkastingsmodeller med det formål å sikre et mangfold av audiovisuell medietjenester. Europarådet har vedtatt flere anbefalinger for å sikre allmennkringkasternes uavhengighet, finansiering og utvikling. Sentralt står Europarådets resolusjon av 29. januar 1999 om allmennkringkastingens betydning, som også er innlemmet i EØS-avtalen. I sin seneste anbefaling fra 1. april 2015 understreker Europarådet at EMK artikkel 10 favner både lineære og ikke-lineære medietjenester. Ved overgangen fra «*public service broadcasting*» til «*public service media*» har Europarådet vært opptatt av at medlemsstatene vurderer, og om nødvendig styrker, de eksterne styringsverktøyene for å sikre redaksjonell og operasjonell uavhengighet så vel som tilstrekkelig finansiering.

I tråd med mandatet har ekspertgruppen sett på finansieringsmodeller internasjonalt. De offentlig baserte allmennkringkastingsvirksomhetene har forskjellige

finansieringskilder i ulike land. De fleste offentlige allmennkringkasterne har såkalt dualfinansiering, noe som betyr at inntektene kommer fra flere kilder. Kildene kan grovt sett deles inn i fire hovedtyper: Lisensbasert gebyr eller avgift, reklame, andre kommersielle inntekter og ulike former for statlige bevilgninger. Den mest utbredte finansieringsformen for allmennkringkasterne i Europa har vært lisensbasert gebyr eller avgift, tilsvarende den norske kringkastingavgiften, der betalingsplikten er knyttet til bestemte typer mottakerapparater eller bruk av apparatene. Tall fra EBU viser at blant deres 73 medlemmer i 56 land, står lisensfinansiering fremdeles for 70 prosent av de totale inntektene i 2015. I de nordiske og vest-europeiske landene er innkrevningen som regel lagt til allmennkringkasteren selv eller til skatteetaten. En ordning der nettverksoperatører administrerer innkrevningen, er mer vanlig sør i Europa. EBUs undersøkelser viser at det er relativt stor variasjon i hvor mye det koster å innkreve lisensen, men at kostnadene gjennomgående er lavere enn gjennomsnittet i de landene der allmennkringkasteren selv står for innkrevningen.

Når det gjelder grunnlaget for å innkreve avgiften, herunder hvilke objekter som er underlagt avgift og hvem som er pliktige til å betale, viser EBUs oversikt at de fleste land nå har avskaffet den særskilte avgiften knyttet til det å inneha radioapparat. Kun syv land har fremdeles en radiolisens. Det er en økende tendens til at nye mottakerapparater omfattes av lisensordningene, men nylige dommer i Sverige i 2014 og Østerrike i 2015 har tolket avgiftsgrunnlaget innskrenkende. I de fleste landene er selskaper omfattet av lisensordningen, og i de fleste modellene er det et eget opplegg for å beregne avgiften for denne typen aktører. Beregningen av avgiften kan basere seg på ulike kriterier, slik som antall ansatte i virksomheten, typen virksomhet, om man driver næringsvirksomhet eller ikke, med videre. I de fleste EBU-landene betaler man kun én avgift per husstand, men i åtte av landene betaler man også lisens for sekundærboliger.

Utviklingen i teknologi og medievaner gjør at fremtidig finansiering av allmennkringkasting drøftes både på europeisk og nasjonalt nivå. Flere land utreder, og noen land har nylig utredet og innført, alternative finansieringsmodeller. De tre alternative finansieringsformene som gjerne drøftes, er en flermedial lisensordning, en betalingsordning som omfatter alle husstander og eventuelt bedrifter, eller

en øremerket skatt som enten er lik for alle eller inntektsavhengig. I de ulike landenes drøftinger av fremtidige finansieringsmodeller står spørsmålet om tilknytning til mottakerapparat sentralt, men også temaer som å sikre politisk uavhengighet, legitimitet i befolkningen, øke antallet som er med på å betale, og å redusere innkrevingskostnadene. Både Europarådet, Europaparlamentet og EBU understreker gjennom sine anbefalinger viktige prinsipper som bør ligge til grunn i dette arbeidet. Disse er å sikre stabilitet og forutsigbarhet i finansieringen, tilstrekkelige midler til å utføre samfunnsoppdraget, politisk uavhengighet, åpenhet og etterprøvbarehet.

Ekspertgruppen har valgt å beskrive samtlige av de nordiske finansieringsmodellene ettersom den nordiske regionen på mange måter utgjør et felles marked på mediesektoren. De nordiske landene hadde tidligere den samme finansieringsmodellen, men har så langt valgt ganske forskjellige løsninger når de har revidert etablerte modeller eller er i ferd med å gjøre det. Ekspertgruppen har valgt å redegjøre for finansieringsmodellen i Storbritannia, som med BBC representerer «allmennkringkastingens hjemland», og modellene i Tyskland, Nederland og Frankrike ettersom de bidrar til å belyse ulike alternative finansieringsformer.

I Sverige finansieres SR, SVT og UR av en apparatbasert avgift, basert på om man har en TV-mottaker. Betalingsplikten omfatter også organisasjoner, bedrifter og offentlige myndigheter. En mulig omlegging til en øremerket TV- og radioskatt, som skulle beregnes ut fra den skattbare inntekten og ikke ha noen tilknytning til innehav av teknisk utstyr, ble utredet i 2012. Finansieringsmodellen med apparatbasert avgift ble likevel videreført for den inneværende konsesjonsperioden, som varer ut 2019. En dom fra 2014 fastslo at PC med internettilknytning ikke inngår i avgiftsgrunnlaget for den svenske lisensordningen, noe som innebærer at ordningen ikke fremstår som teknologinøytral. I mars 2015 ble det besluttet at en ny finansieringsmodell for allmennkringkasting skal utredes.

Danmark har en apparatbasert lisens som finansierer DR, de regionale TV 2-virksomhetene og et utvalg medie- og filmrelaterte formål. DR mottar den største andelen av lisensmidlene og i 2015 fikk DR 83,5 prosent av midlene. Finansieringsmodellen ble i 2007 lagt om fra en tradisjonell avgift på radio- og

TV-apparater til å omfatte alle apparater som er i stand til å ta imot og gjengi bildeprogrammer. Overgangen til medielisens gjør avgiftsgrunnlaget teknologi- og plattformnøytralt, og følger utviklingen i allmennkringkasteroppdragene som er utvidet fra tradisjonelle lineære plattformer som radio og TV og til å omfatte innholdstilbud på nett. Ordningen omfattet også private næringsvirksomheter, institusjoner og foreninger i Danmark frem til 1. januar 2015, da disse ble unntatt.

Finland finansierer allmennkringkasting med en særskilt skatt på personer og selskaper. Denne Yle-skatten erstattet fra 2013 en apparatbasert lisens, som ble betalt av husstander og bedrifter. Personlige skattytere betaler Yle-skatt på arbeidsinntekt og kapitalinntekt, beregnet som 0,68 prosent av den skattbare inntekten. Det er imidlertid satt et tak på 140 euro årlig, som senere er økt til 143 euro. De fleste betaler maksimumssatsen. Selskaper er også omfattet dersom de driver næring. Stat, kommuner, boligselskap og frivillige organisasjoner er i utgangspunktet fritatt, men betaler Yle-skatt på næringsinntekter. Skatten for selskaper beregnes som 0,35 prosent av skattbar inntekt over 50 000 euro, men ikke mer enn 3000 euro.

Island hadde tidligere en apparatbasert avgift, lignende den norske kringkastingsavgiften. I 2009 ble avgiften erstattet av en særlig skatt på inntekt. Alle skattepliktige personer mellom 16 og 70 år og juridiske personer er omfattet. Personer med inntekt under en nedre grense er fritatt. For øvrig er det ingen differensiering etter inntekt eller selskapsstørrelse, det vil si at alle som betaler bidrar like mye. Særskatten innkreves av skatteetaten sammen med inntektsskatt. RÚV får den offentlige finansieringen som en bevilgning på statsbudsjettet.

Storbritannia har en apparatbasert lisensavgift for de som ser eller mottar lineær TV. Avgiftsplikten gjelder uavhengig av hvilken type fjernsynsmottaker seeren har, og omfatter alle typer tekniske innretninger som kan motta lineær TV. Det generer avgiftsplikt dersom man ser *live*/direkte TV via nettsted, appbaserte løsninger eller tjenester på smart-TV via internett. Finansieringsmodellen har nylig blitt utredet, blant annet med sikte på å tette det såkalte iPlayer-smutt-hullet. Den britiske regjeringen har kommet til at lisensordningen er den best egnede finansieringsmodellen, og foreslo i mai 2016 at den skal videreføres for ytterligere 11 år. Modellen skal tilpasses slik at også de

som ser på strømme-TV, gjennom for eksempel BBCs iPlayer, også omfattes av avgiftsgrunnlaget. BBC skal også prøve ut ulike former for abonnementsløsninger, som en supplerende inntektskilde ved siden av lisensavgiften. Lisensen skal betales av husstander, bedrifter og organisasjoner.

Tyskland erstattet i 2013 det tidligere apparatbaserte lisensgebyret med en betalingsplikt for alle husstander og bedrifter. Bidrag er etter tysk forvaltningsrett en særlig, offentlig betalingsform. I motsetning til gebyr (*Gebühr*), som er betaling for bruk av en tjeneste, er bidrag (*Beitrag*) betaling for muligheten til å nyte godt av tjenesten. Kringkastingsbidraget betales med samme sats for hver bolig, uavhengig av hvor mange som bor i boligen eller hva slags mottakerapparater som befinner seg der, og om husstanden bruker offentlig kringkasting eller ikke. For sekundærbolig eller fritidsbolig kreves separat kringkastingsbidrag. Bedrifter betaler etter antall ansatte og antall kjøretøy. Hoteller og andre overnattingssteder betaler 1/3 bidrag per rom. For mange offentlige etater, skoler og frivillige organisasjoner er betalingen begrenset til ett bidrag per institusjon.

Nederland gikk over til finansiering over statsbudsjettet i 2000. Innføringen av alminnelig skattefinansiering erstattet en apparatbasert lisensfinansiering, som ble betalt av husstander med radio eller fjernsynsapparat. Omleggingen ble begrunnet med at allmennkringkasting er et kollektivt gode som bør finansieres over statsbudsjettet. Begrunnelsen var også at internett ville redusere inntektsgrunnlaget fremover, at staten kunne spare kostnadene ved et særskilt innkrevingsorgan og at en rekke problemer knyttet til innkrevingen av lisens ville unngås. Intensjonen var å sikre allmennkringkasting minst samme inntekt som før omleggingen. Bevilgningen er lovfestet til minst samme beløp som i 1998, og skal justeres etter vekst i antall husstander og konsumpriser. Det har imidlertid vært relativt store endringer i bevilgningene i årene etter omleggingen, med store kutt i 2010–2012.

Frankrike har en finansieringsmodell med lisensbetaling, direkte statlige overføringer og kommersielle inntekter som reklame, sponing med videre. Anledningen de offentlige kringkasterne har til å hente kommersielle inntekter ble innskrenket i 2009, med et mål om en gradvis utfasing mot totalforbud i 2016. Hittil har det vist seg vanskelig å øke den

offentlige finansieringen i den størrelsesorden som er nødvendig for å kompensere for tapet av kommersielle inntekter. Lisensordningen ble i 2005 lagt om til å innkreves sammen med en kommunal boligskatt (*taxe d'habitation*). Boligskatten innkreves automatisk årlig fra den som disponerer boligen per 1. januar, og man er selv ansvarlig for å melde fra dersom husstanden ikke har et avgiftspliktig apparat (snudd lisens). Bedrifter og andre virksomheter som har mottakere tilgjengelig for allmennheten, for eksempel hoteller og restauranter, er omfattet. Lisensen er apparatbasert, og må betales dersom man har et fjernsynsapparat eller lignende apparat med mottakerteknologi som kan motta og gjengi lineær TV. PC med TV-kort/tuner for TV-mottak er imidlertid ikke omfattet av avgiftsplikten. Spørsmålet om en eventuell omlegging av finansieringsmodellen til å omfatte også ikke-lineære medietjenester ble drøftet senest høsten 2015, men er ikke gjennomført.

I *kapittel 6* er det beskrevet hva som kjennetegner en finansieringsmodell og når denne kan betegnes som offentlig finansiering. Videre er det gitt en drøfting av samfunnsøkonomiske kostnader og legitimitet av betalingsordninger. Ut fra formålet med utredningen har ekspertgruppen valgt å se på offentlig finansiering som en lovfestet rett til å skaffe seg inntekter på vilkår utover det som følger av alminnelige forretningsmessig virksomhet.

En definisjon av betalingsplikten som i praksis knytter denne til husstand, er særegent for kringkastingsavgiften. Omlegging til skattefinansiering kan for eksempel medføre at flere personer innenfor en husstand blir betalingspliktige. Skatter og alminnelige avgifter er betaling til det offentlige uten en direkte motytelse. Kringkastingsavgiften er derimot å anse som brukerbetaling, fordi den gir husstanden en tillatelse til å bruke visse apparater (fjernsynsmottakere). For skatter og avgifter gjør Stortinget årlige vedtak om sats og inntekt, men fastsetter kun satsen for kringkastingsavgiften. Inntektene av kringkastingsavgiften inngår dermed ikke i statsbudsjettet.

Finansieringen av NRK kan medføre samfunnsøkonomiske kostnader på grunn av administrasjon av betalingsordningen, avvisning av potensielle seere og endret adferd som kan påvirke blant annet arbeidstilbudet. Velferdstapet av vridninger ved skattefinansiering skal settes til 20 øre per krone

ifølge Finansdepartementets rundskriv om utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser (R-109/14). Brukerbetaling vil i stedet ha en avvisningskostnad ved at noen velger å ikke gjøre bruk av tjenesten fordi de må betale for denne. Ekspertgruppen har ikke funnet grunnlag for å tallfeste avvisningskostnaden, men antar den kan være betydelig både slik kringkastingsavgiften er utformet i dag og ved en eventuell utvidelse til en apparatnøytral avgift.

Legitimiteten til offentlig finansiering avhenger både av hvordan publikum oppfatter NRKs programtilbud og utformingen av selve betalingsordningen. Spørsmål om legitimitet kan belyses med en enkel modell der publikum bruker/ikke bruker NRKs tjenestetilbud og staten krever/ikke krever betaling fra den enkelte bruker. For legitimitet av brukerbetaling er det viktig å unngå både en situasjon der det er mange som mottar uten å betale og en situasjon der mange betaler, men opplever at de ikke får noe igjen for pengene. Legitimiteten av øremerket skattefinansiering avhenger for en stor del av om betalingsgrunnlaget oppfattes som rimelig ut fra formålet, mens dette ikke er en problemstilling ved alminnelig skattefinansiering.

Finansieringsmodellene som ekspertgruppen har vurdert, er beskrevet i *kapittel 7*. For den enkelte modell er det først skissert hvordan betalingsplikten kan defineres, deretter drøftes inntekter og administrasjon, skattepolitiske hensyn, mediepolitiske hensyn og fordelingsvirkninger. Ekspertgruppens vurderinger og konklusjoner står til slutt under den enkelte modell. Alminnelig skattefinansiering er beskrevet mer summarisk fordi det ligger utenfor ekspertgruppens mandat å drøfte den generelle innretningen av skatter og avgifter.

Kringkastingsavgiften er basert på betaling for fjernsynsmottaker som er i bruk. Innkreving og administrasjon fungerer svært bra med dagens ordning. Administrasjonskostnadene er trolig høyere enn med en skattemodell, men utgjør ikke mer enn 3 prosent av inntektene. Utfordringen for kringkastingsavgiften er at en stadig større andel av husstandene velger å ikke ha fjernsynsapparat. Ekspertgruppen har vurdert om innkreving og kontroll kan forenkles med en modell med snudd lisens (fransk modell), men ser ikke dette som et aktuelt alternativ for å videreføre lisensen. Heller ikke betaling eller innlogging for NRK på internett fremstår som et aktuelt inntektsgrunnlag for

å supplere kringkastingsavgiften. For om mulig å videreføre en apparatbasert avgift, mener ekspertgruppen det vil være nødvendig med et mer teknologinøytralt og flermedialt avgiftsgrunnlag.

NRK-avgift er en modell der dagens ordning i hovedtrekk videreføres, med den forskjell at avgiftsgrunnlaget utvides til alle apparater som er egnet for konsum av audiovisuelt tjenestetilbud. Det bør likevel være en nedre grense for billedkvalitet eller oppløsning som utløser avgiftsplikten, slik at for eksempel enkle mobiltelefoner og nettbrett for lesing av tekst ikke omfattes. I hovedtrekk er dette samme modell som Danmark har hatt siden 2007. Et apparatbasert grunnlag vil videreføre et leverandør-kundeforhold fra dagens kringkastingsavgift. Utvidelsen av avgiftsgrunnlaget til flere apparater imøtekommer mange av utfordringene ved medieutviklingen, men vil komplisere avgiftsgrunnlaget. De aller fleste husstandene, som betaler kringkastingsavgiften i dag, vil imidlertid ikke merke noen forskjell fra i dag.

NRK-bidrag er basert på den tyske modellen med *Rundfunkbeitrag*. For hver boligenhet skal det betales et fast beløp. Ekspertgruppen legger til grunn at et slikt finansieringsbidrag kan innkreves og disponeres av NRK på samme måte som kringkastingsavgiften i dag. En innvending mot ordningen kan være at en betalingsplikt på bolig har liten sammenheng med NRKs tjenestetilbud. Fordelen med et boligbasert bidrag er at ordningen omfatter alle og samtidig gir liten endring for de som allerede betaler kringkastingsavgiften. En pliktig betaling for alle boliger som noen disponerer, vil ha karakter mer av boligslett enn brukerbetaling. Men ved at betalingskravet gjelder den som disponerer boligen, som i mange tilfeller er andre enn eieren, kan en slik modell ikke uten videre integreres i skattesystemet.

NRK-skatt er en særskatt der betalingen fremgår for skattyteren i ligningen og inntektene synliggjøres som en egen post på statsbudsjettet. Kulturdepartementet anmodet ekspertgruppen om å spesielt vurdere den finske modellen. Det er forutsatt at NRK-skatten utlignes på etablerte grunnlag i det norske skattesystemet, enten alminnelig inntekt eller personinntekt. Satsene for NRK-skatten er satt lik den finske modellen: 0,68

prosent for personer og 0,35 prosent for selskaper. Gitt at skatten skal finansiere dagens virksomhet i NRK, er maksimalt beløp for personer beregnet til rundt 1840 kroner basert på alminnelig inntekt og rundt 1680 kroner basert på personinntekt. Ekspertgruppen anbefaler å bruke personinntekt som grunnlag dersom det skal innføres en NRK-skatt etter finsk modell, og legger til grunn at overføringen til NRK på statsbudsjettet fastsettes ut fra anslåtte inntekter av skatten.

Alminnelig skattefinansiering innebærer at NRK finansieres over statsbudsjettet uten en egen skatt til dette formålet. Følgelig vil det ikke være mulig å sammenligne bevilgningen (NRKs inntekter) med en særskilt inntektspost på statsbudsjettet. Dette vil svekke NRKs uavhengighet sammenlignet med øvrige finansieringsmodeller. Ekspertgruppen mener derfor at alminnelig skattefinansiering ikke er egnet som grunnlag for NRKs inntekter.

I *kapittel 8* er det redegjort for økonomiske og administrative konsekvenser. Det anslås at flere husstander vil betale enn i dag dersom det innføres NRK-avgift eller NRK-bidrag. Fritak for bedrifter og institusjoner gir imidlertid et inntektsbortfall på rundt 250 millioner kroner for begge modellene. Med NRK-avgift vil tilfanget av husstander som i dag ikke betaler kringkastingsavgiften, neppe mer enn oppveie bedriftslisensene. Med overgang til et boligbasert NRK-bidrag anslår ekspertgruppen at inntektsgrunnlaget kan øke opp mot fem prosent over noen år. Gitt samme inntekt til NRK, gir det grunnlag for å redusere betalingen per husstand med knapt 150 kroner.

Med en apparat- eller boligbasert modell mener ekspertgruppen at det er nødvendig å videreføre Lisensavdelinga. Inntektsgrunnlaget utvides da til husstander som i dag ikke betaler lisensen. Mange av disse vil trolig være motvillige betalere, og det kan derfor ikke forventes innsparinger fra innkreving og kontroll de første årene med hverken NRK-avgift eller NRK-bidrag. Med omlegging til en skattemodell vil Lisensavdelinga derimot være overflødig og kan nedlegges etter en overgangsperiode. For Skatteetaten vil det med innføring av NRK-skatt påløpe ekstra-kostnader med omlegging av systemer for fastsetting og beregning av inntektsskatten for personer.

2 Om ekspertgruppen

Ekspertgruppens oppgave har vært å utrede alternative modeller for offentlig finansiering av NRK. Mandatet er avgrenset til å utrede alternative måter å bringe til veie den offentlige finanseringen, og i dette arbeidet er det også sett til relevante modeller internasjonalt. I vurderingene har dagens finansiering av NRK vært lagt til grunn, samt at NRKs samfunnsoppdrag skal videreføres som i dag og fortsatt skal være teknologi- og plattformnøytralt.

2.1 Mandatet

Regjeringen Solberg oppnevnte 2. oktober 2015 en ekspertgruppe for å utrede alternativer for offentlig finansiering av Norsk rikskringkasting AS (NRK). Ekspertgruppen fikk følgende mandat:

1. *Vurdere hvordan den pågående medieutviklingen vil påvirke effektiviteten til dagens ordning med kringkastingsavgift.*
2. *Vurdere ulike alternative fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK. Én av modellene skal ta utgangspunkt i dagens kringkastingsavgift.*
3. *Beskrive samtlige modeller mht. praktisk organisering av innkreving, håndtering av foretak, organisasjoner mv., anslag for administrative kostnader etc. Herunder skal utreder vurdere hvordan kostnadseffektivitet ved ulike innkrevingsmetoder kan optimaliseres slik at mest mulig målrettes til formålet samtidig som kostnad for forbrukerne kan reduseres.*
4. *Vurdere i hvilken grad de ulike modellene ivaretar NRKs behov for redaksjonell uavhengighet, legitimitet i befolkningen, og finansiell stabilitet over tid. Utvalget skal redegjøre for relevante modeller for finansiering av allmennkringkasting internasjonalt og om mulig underbygge med empiri fra andre land.*

Etter at familie- og kulturkomiteen la frem sin innstilling om Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst – Allmennkringkasting og mediemangfold*, presiserte Kulturdepartementet ekspertgruppens mandat i brev av 1. mars 2016. I brevet ble det vist til at det i Innst. 178 S (2015-2016) fremgår at flertallet i komiteen ber regjeringen «forsikre seg om at det som del av ekspertutvalgets arbeid med alternative finansieringsmodeller for NRK blir utredet en ordning etter finsk modell».

Kulturdepartementet presiserte på denne bakgrunnen at en av de fremtidige modellene som blir utredet og vurdert av ekspertgruppen, skulle være en ordning etter finsk modell. Videre presiserte departementet at ekspertgruppens rapport måtte vurdere i hvilken grad modellene:

- ivaretar NRKs uavhengighet
- er langsiktig og fremtidsrettet
- gir forutsigbarhet for både NRK og lisensbetalerne
- er ubyråkratisk
- ivaretar en sosial profil i større grad enn i dag

2.2 Avgrensning av og utgangspunkter for utredningsoppdraget

Tema for utredningen er alternative modeller for offentlig finansiering av NRK. Ekspertgruppen er oppmerksom på at dette er bare ett av mange spørsmål rundt mediemangfold, allmennkringkasting og NRKs rolle. Mange av de bredere spørsmålene utredes av Mediemangfoldsutvalget, som ble nedsatt ved kongelig

resolusjon 18. september 2015 og skal levere sin utredning i form av en NOU til Kulturdepartementet innen 1. mars 2017. Offentlig finansiering er ut fra formålet med utredningen sett som en lovfestet rett til å skaffe seg inntekter på vilkår utover det som følger av alminnelig forretningsmessig virksomhet.

Det innebærer at utredningen omfatter alternativer med finansiering utenfor offentlige budsjetter, men ikke kommersielle finansieringsalternativer. NRK har i henhold til dagens regelverk adgang til å drive en viss kommersiell virksomhet. Det er imidlertid inntektene fra kringkastingsavgiften som i all hovedsak finansierer NRKs virksomhet. Utredningen av de alternative offentlige finansieringsmodellene som ekspertgruppen legger frem er basert på det kommersielle handlingsrom som NRK har i dag. Ekspertgruppen har følgelig ikke vurdert konsekvenser av for eksempel reklamefinansiering eller innholdsbetaling. Konsekvenser for offentlig finansiering av tilgang til innhold på ulike plattformer er imidlertid påpekt i aktuelle sammenhenger.

For skatt som finansieringsform har ekspertgruppen lagt til grunn dagens skattesystem og gjeldende bevilgningsreglement.³ Det gir føringer for hvordan skattefinansiering av NRK eventuelt kan utformes og inntektene budsjetteres med dette alternativet. En av modellene som ekspertgruppen har vurdert, bidragsfinansiering, faller på flere måter mellom skattefinansiering og brukerbetaling, og det er uavklart i hvor stor grad regelverket legger føringer for en slik finansieringsform.

Ekspertgruppen skal hverken ta stilling til NRKs allmennkringkasteroppdrag eller den offentlige finansierings størrelse. Mandatet er avgrenset til å utrede alternative måter å bringe til veie den offentlige finansieringen, herunder hvilket grunnlag betalingskravet skal utformes på, hvordan de offentlige midlene skal innkreves og hvilke konsekvenser de ulike alternativene har. Når det gjelder allmennkringkasteroppdraget

³ Stortingets overordnede regelverk for budsjettarbeidet i Stortinget og i forvaltningen.

viser ekspertgruppen til den gjennomgangen av NRKs rolle og oppdrag som nylig er gjort i Meld. St. 38 (2014–2015) og Innst. 178 S (2015–2016), der det er enighet om at «NRK kan opprettholde sitt eksisterende redaksjonelle tilbud», og at NRK «løpende bør vurdere å ta i bruk de plattformer de ønsker for å nå ut til publikum».⁴ Dette innebærer at NRKs allmennkringkasteroppdrag videreføres som i dag og fortsatt skal være teknologi- og plattformnøytralt. Ved utredningen av hvilke konsekvenser de alternative finansieringsmodellene får for dem som skal betale, har ekspertgruppen lagt dagens inntektsnivå for NRK til grunn, nærmere bestemt et anslag for inntektene fra kringkastingsavgiften i 2016.

Spørsmål om eventuell offentlig finansiering av kommersiell allmennkringkasting har ekspertgruppen ikke sett som en del av sitt mandat. Denne utredningen omhandler således kun alternative måter å finansiere NRK på og drøfter ikke hvordan de ulike offentlige finansieringsmodellene kan bidra til å ivareta eventuelle statlige bidrag til kommersiell allmennkringkasting. Ekspertgruppen antar likevel at denne utredningen vil kunne sees i sammenheng med Mediemangfoldsutvalgets arbeid med å vurdere hva statens mål for mediemangfoldet bør være og hvordan statens økonomiske virkemiddelapparat best kan innrettes, herunder behov, omfang og offentlig finansiering av allmennkringkasting og nyhets- og aktualitetsmedier.

⁴ Innst. 178 S (2015–2016), side 23: «Internett er i dag den mest brukte medieplattformen, og en avgrensning i NRKs nærvær fører til at man svekker NRKs evne til å nå folk der de er. Komiteen ønsker å vektlegge at NRK, som andre medier, løpende bør vurdere å ta i bruk de plattformer de ønsker for å nå ut til publikum. Komiteen støtter meldingens konklusjon om at NRK kan opprettholde sitt eksisterende redaksjonelle tilbud. Nye redaksjonelle tilbud som skiller seg vesentlig fra NRKs eksisterende allmennkringkastingstilbud må forhåndsgodkjennes, jf. kringkastingsloven § 6.»

2.3 Ekspertgruppens sammensetning

Ekspertgruppen har blitt ledet av Tore Olaf Rimmereid, administrerende direktør i E-CO, som har bakgrunn blant annet som tidligere direktør for administrasjon og finans i NRK. De øvrige medlemmene i gruppen har vært Sissel Jensen, dr. oec. og førsteamanuensis ved NHH, Johann Roppen, professor i journalistikk og rektor ved Høgskulen i Volda, og Bente Sollid Storehaug, CEO i ESV Digital AS.

Sekretariatet for ekspertgruppen har vært ledet av Marie Therese Lilleborge, utredningsleder i Kulturdepartementet. Aarne Ø. Røvik, seniorøkonom i Finansdepartementet, har også vært med i sekretariatet.

2.4 Ekspertgruppens arbeid

Ekspertgruppen har i perioden fra november 2015 til juli 2016 hatt ni møter (6. november, 4. desember, 29. januar, 23. februar, 17. mars, 20. april, 13. mai, 27. mai, 7. juni). Gjennom arbeidet med utredningen har ekspertgruppen vært i dialog med NRK og andre sentrale bransjeaktører, i tillegg til at det er innhentet data og informasjon fra blant annet Statistisk Sentralbyrå, TNS Gallup, Medienorge databasen ved Universitetet i Bergen, Medietilsynet, European Broadcasting Union (EBU) og fagpersoner i andre lands mediemyndigheter.

NRK var invitert til gruppens første møte 6. november 2015 for å presentere dagens ordning med kringkastingsavgift og NRKs administrering av ordningen. Olav Nyhus, juridisk direktør i NRK, og Jon Espen Lohne, administrasjons- og finansdirektør i NRK, presenterte dette for gruppen. Ekspertgruppen hadde også et møte med NRK 20. april 2016 for å avklare en del spørsmål om datagrunnlag og av mer teknisk karakter. I tillegg presenterte NRKs analysesjef Kristian Tolonen mediebruk og medievaner i den norske befolkningen.

29. januar 2016 arrangerte ekspertgruppen et innspillsmøte, der de største medieaktørene i Norge var invitert, herunder også de to bransjeorganisasjonene Mediebedriftene og Landslaget for lokalaviser. Av de fjorten inviterte aktørene, takket ni ja til å komme med innspill til ekspertgruppens arbeid. Noen av aktørene valgte å kun oversende skriftlig innspill til gruppen. Følgende bransjerepresentanter deltok i innspillsmøtet til ekspertgruppen:

- Mediebedriftene ved Randi Øgrey, administrerende direktør, og Bjørn Wisted, fagsjef for næringspolitikk
- MTG ved Trygve Rønningen, administrerende direktør

- TV 2 Gruppen (Egmont Media) ved Tomas Myrbostad, juridisk direktør, og Marianne Røiseland, rådgiver
- Amedia ved Stig Finslo, direktør utgiverspørsmål og samfunnskontakt, og Pål Henrik Nedregotten, konserndirektør for innovasjon, forretningsutvikling og strategisk analyse
- Aller ved Dag Sørzdahl, administrerende direktør, og John Arne Markussen, sjefredaktør Dagbladet
- Telenor/Canal Digital ved Joachim Benno, direktør for regulatoriske spørsmål Telenor Broadcast, og Helge Olav Bergan, juridisk direktør Canal Digital
- GET ved Øyvind Husby, direktør for samfunnskontakt

Schibsted ved Hans Erik Matre, redaktør Schibsted Norge, og Bauer Media ved Lasse Kokvik, daglig leder, valgte å sende skriftlige innspill til ekspertgruppen. Google, Facebook, Bonnier Media, SBS Discovery og Landslaget for lokalaviser benyttet ikke anledningen til å uttale seg til ekspertgruppen.

I tillegg har ekspertgruppen mottatt skriftlige innspill om fremtidige finansieringsmodeller fra Norsk Tjenestemannslag ved NRK Lisensavdelinga og fra ordføreren i Rana kommune, Geir Morten Waage.

20. april 2016 hadde ekspertgruppen et kort felles møte med Mediemangfoldsutvalget. Ekspertgruppens leder, Tore Olaf Rimmereid, redegjorde for gruppens mandat og arbeid. Mediemangfoldsutvalgets leder, Knut Olav Åmås, redegjorde for utvalgets mandat og arbeid, og hvordan ekspertgruppens utredning vil brukes i utvalgets videre arbeid.

3 NRK før og nå – finansiering og omdømme

Den apparatbaserte kringkastingsavgiften har vært modellen for finansiering av NRK fra etableringen i 1933 og frem til i dag. Det er inntektene fra kringkastingsavgiften som i all hovedsak finansierer NRKs virksomhet. Knappt tre prosent av NRKs inntekter kommer fra andre kilder, herunder kommersiell virksomhet. NRK har en sterk stilling i det norske mediemarkedet, både på tradisjonelle lineære og nye medieplattformer. Nordmenns oppslutning om kringkastingsavgiften er også høy, både ved svært høy etterlevelse og ved at et stort flertall mener de får et godt innholdstilbud for pengene.

3.1 Kringkastingsavgiften og dens historikk

Avgiften knyttet til det å ha et apparat som kan motta kringkasting har en lang tradisjon i Norge. Både det å bruke radioteknologi til å kringkaste programinnhold og det å inneha et mottakerapparat for slikt innhold, ble underlagt lovregulering allerede i startfasen for den nye teknologien i 1920-årene. Radioteknologien ble sett på som et offentlig gode som myndighetene skulle administrere, på samme måte som annen infrastruktur. Dette var i tråd med tilnærmingen i de fleste landene i Europa. Det var ulovlig å inneha mottakerapparat uten tillatelse fra Telegrafverket. Fra oktober 1924 måtte man betale for tillatelsen til å ha et mottakerapparat, derav navnet lisensavgift. Avgiften gikk da til Telegrafverkets distriktskontorer, og en andel av disse pengene gikk til de fire private kringkastingsselskapene i Oslo, Bergen og Tromsø (Dahl, 1999). Selskapene hadde også inntekter fra reklame. Telegrafloven av 1923 nedfelte i tillegg krav om tillatelse fra Telegrafverket for å importere og selge radiomateriell. Salg av radiomateriell var belagt med en avgift på 10 prosent (stempelavgift⁵), som også ble fordelt mellom Telegrafverket og kringkastingsselskapene.

I perioden fra 1925 til 1930 økte antallet lisenser for lytting betydelig og passerte opplagstallet til Aftenposten, som var landets største avis på denne tiden. I begynnelsen av 1930-årene la det daværende Handelsdepartementet frem et forslag for Stortinget om sterkere offentlig styring av radiokringkastingen. I St.prp. nr. 70 (1930) ble det lagt til grunn at

kringkastingen burde «*organiseres slik at den i økonomisk henseende virker som en enhet for det hele land og ved hjelp av lytte-lisenser og andre avgifter selv kan besørge sine utgifter uten å falle til byrde for statskassen eller for de kommunale budgetter*».

I 1933 vedtok Stortinget å nasjonalisere kringkastingen gjennom å kjøpe aksjene i de fire private kringkastingsselskapene og etablere det statlige selskapet Norsk Rikskringkasting. Organiseringen og finansieringen av NRK ble hjemlet i en egen lov (kringkastingsloven av 1933), der NRK fikk enerett til å drive med kringkasting av «*muntlige meddelelser, musikk, bilder og lignende*». Av den nye loven fremgikk det at Stortinget skulle fastsette lisensavgiften og stempelavgiften, og at det årlige budsjettet for kringkastingen skulle fremlegges Stortinget for godkjenning. Etter en endring i 1939 ble det formulert som at «*det årlige budsjett for kringkastinga bevilges av Stortinget*». Dette innebar at Stortinget bestemte de økonomiske rammene for virksomheten til NRK.

Lisensavgiften ble fra 1933 fordelt mellom Telegrafverket og NRK. Innkreving og kontroll med at avgiften ble betalt, ble i de første årene administrert av Telegrafverket, men etter vedtak i Stortinget 25. juni 1948 ble administrasjonen overført til NRK. Den raske veksten i antall lisenser fortsatte etter etableringen av NRK. Bruken av kommersielle inntektskilder som reklame i NRK var omdiskutert, men ble ikke avviklet før 10. april 1940 av den tyske okkupasjonsmakten. Etter dette har det ikke

⁵ Stempelavgift er en avgift som innkreves ved stempeling av et dokument eller vare. I dag brukes ikke stempelmerker, slik at en avgift på kjøp av særskilte apparater vil være å betrakte som en særavgift.

vært tillatt for NRK å benytte reklame i sine allmennkanaler på radio og, etter hvert, fjernsynskanaler, selv om temaet ble utredet og drøftet politisk mot slutten av 1960-årene. NRK gav tidligere ut Programbladet, som i 1950-årene hadde et opplag på over 200 000. Programbladet ble ikke økonomisk sett spesielt viktig for NRK på grunn av begrensninger på annonsering og etterhvert stadig sterkere konkurranse om programstoff fra aviser og magasiner.

I perioden etter andre verdenskrig var det en sterk vekst i antall lytterlisenser, og i 1948 passerte antallet 600 000 betalende (Dahl og Bastiansen, 1999). I tillegg var det som følge av krigen et betydelig behov for anskaffelse av nye mottakerapparater. Dette genererte også inntekter til NRK via stempelavgiften, som fortsatt var 10 prosent av det apparatet kostet. Da NRK startet prøvesendinger med fjernsyn i 1957 ble det innført en avgift for fjernsynsmottaker. Denne TV-lisensen ble innført som et tillegg til lytterlisensen. I forkant av innføringen av permanente fjernsynssendinger i august 1960 var det allerede 18 876 TV-lisenser, i desember 1961 hadde antallet lisenser økt til over 100 000, i 1962 til over 200 000, og i 1969 var antallet i underkant av 800 000. Økningen i antall lisenser fulgte i takt med utbyggingen til et landsdekkende sendernett for fjernsyn, og antallet lisenser økte raskere enn det som var beregnet på forhånd. I tillegg kom stempelavgiften på kjøp av nye apparater, som var økt til 11 prosent av prisen. Antallet lisenser for radioapparater var i 1963 på over 1 million. Etter utflating i tilveksten i begynnelsen av 1960-årene fikk NRK en ny periode med betydelig øking i lisenstallet, som varte gjennom resten av dette tiåret, ved at svært mange kjøpte reiseradio og bilradio. Gjennom 1960-årene ble kringkastingsavgiften økt flere ganger, både for radio og fjernsyn. I denne perioden ble senderanlegget for fjernsyn utbygd i tillegg til at FM-nettet for radio ble utbedret.

Kringkastingsavgiften ble i 1968 omgjort fra å gjelde per apparat til å gjelde per husstand, men det ble fortsatt betalt separate avgifter for radio og fjernsyn, enten for svart-hvitt eller fargefjernsyn. Fra samme år fikk NRK hjemmel til å gi fritak for lisens både for radio og TV, såkalt frilisens, til personer som «*varig er sterkt funksjonshemmet, slik at det er vanskelig å bevege seg utenfor boligen eller få kontakt med andre, og som ikke har økonomisk evne til å betale lisensavgiften*». Sykehus kunne få frilisens for radio, og pleie- og aldershjem kunne søke om å betale kun én lisens som omfattet alle radiomottakere i det aktuelle hjemmet. Derimot

måtte institusjonene betale avgift for hvert fjernsynsapparat. Denne forskjellen i reglene for frilisens mellom personer og institusjoner ble gjenstand for spørsmål ved flere anledninger i Stortinget. NRK arbeidet med en revisjon av reglene for fritak i årene 1969–1970, og reglene ble endret til at det kun skulle betales én avgift for henholdsvis radio og fjernsyn per institusjon.

I 1970 ble det oppnevnt et utvalg som skulle se nærmere på behovet for en revidering av kringkastingsloven fra 1933, herunder rammene for organiseringen av NRK. Kringkastingslovutvalget la frem to utredninger, NOU 1972: 25 *Norsk rikskringkasting – organisasjon og ansettelsesvilkår* og NOU 1975: 7 *Kringkastingslov*. Utvalgets flertall mente at NRK som hovedprinsipp fortsatt burde finansieres med lisens- og særavgiftsmidler. Ved at virksomheten ikke finansieres med alminnelige skattemidler, anså utvalget at man i noen grad er sikret mot at NRKs budsjett trekkes inn i den årlige diskusjonen om saldering av statsbudsjettet. Utvalget pekte også på at en avgift som har et visst preg av vederlag i kontraktsforhold, «*rent psykologisk*» kan være lettere å akseptere enn økte skatter. Fordeler og ulemper med at lisensordningen ble utlignet og innkrevd som en «*flat kroneskatt*» ble også drøftet. Utvalget pekte på at avgiften kan være tung å bære for personer med lav inntekt, men en proporsjonal eller progressiv avgift ble vurdert som komplisert å innkreve. I denne forbindelse var utvalget inne på at eksempelvis infrastruktur, og da særlig store kostnader ved utbygging av sendernett, kunne finansieres med alminnelige skattemidler. Utvalgets mindretall ønsket at følgende finansieringsmodeller skulle utredes nærmere:

1. *Lisensavgiftene oppkrevd som særskatt over skattedelen basert på en fast proSENTSATS av skattbar inntekt.*
2. *Lisensavgiftene oppkrevd som særskatt over skattedelen etter samme progresjon som ved utlikning av statsskatt.*
3. *Innkreving av lisensavgiften utført av NRK etter enten prosentprinsippet eller progresjonsprinsippet. Dette ville forutsette samarbeid mellom NRK og skattemyndighetene.*
4. *NRK tilføres vanlige skattemidler ut fra en vedtatt forutsetning om at NRK's inntekter skal utgjøre en bestemt prosentandel av statsbudsjettet (t.d. 1,2 pst.).*

Kringkastingslovutvalget gikk inn for å holde fast ved én avgift per husstand for henholdsvis radio og

fjernsyn. Utvalget så ikke grunn til å slå sammen avgiften for radio og fjernsyn eller til å avskaffe avgiften for radio. Det siste kunne gi inntrykk av at radioen var av underordnet betydning. Derimot mente utvalget at det burde vurderes å gå bort fra en egen sats for svart-hvitt når fargefjernsynet ble vanligere.

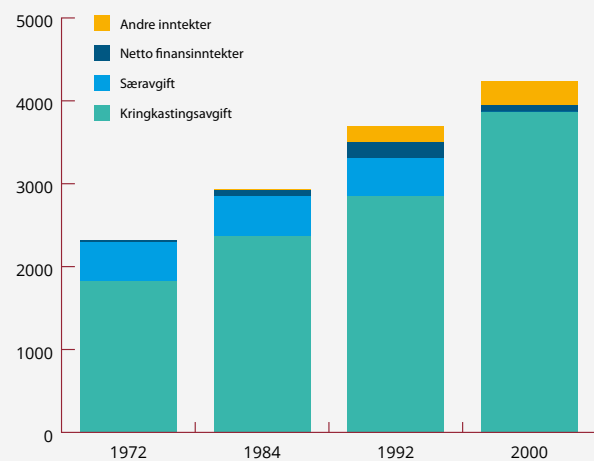
Den fullstendige revisjonen av kringkastingsloven ble ikke gjennomført før ny lov ble vedtatt 13. juni 1980. Med denne revisjonen av kringkastingsloven ble det bestemt at enhver hadde rett til å ha mottaker, mens det tidligere var forutsatt at man måtte ha NRKs tillatelse. Innføringen av fargefjernsyn i 1971/1972 medførte rask utskifting av fjernsynsapparater. NRK sendte sine ordinære sendinger i farger fra midten av 1970-årene, og fargefjernsynet var da på god vei til å bli det normale mottakerapparatet i Norge. Lisensen for bruk av radio ble avviklet fra 1. mars 1977.

I den nye kringkastingsloven av 1980 ble begrepet lisensavgift erstattet av begrepet kringkastingsavgift. Den nye loven videreførte bestemmelsen om at det var Stortinget som skulle fastsette størrelsen på kringkastingsavgiften og avgiften på radio- og fjernsynsmateriell, samt den tilleggsavgiften som skal betales ved for sen innbetaling eller mangel på melding om overdragelse av apparat. NRK skulle fremdeles forestå innkrevingen av kringkastingsavgiften og hadde hjemmel til å fastsette nærmere regler for innkrevingen av avgifter og renter ved forsinket betaling i forskrift. Videre fikk NRK utvidet hjemmelen til å gi fritak for kringkastingsavgift når særlig grunner tilsier det, ved at slike frilisenser kunne gis gjennom enkeltvedtak eller nærmere regler i forskrift. Prinsippet om at finansieringen av NRK i hovedsak skal være basert på avgifter ble lovfestet, og et forbud mot reklamefinansiering av kringkastingsvirksomhet ble innført i loven. Kringkastingslovutvalgets forslag om en mulig finansiering av visse oppgaver over statsbudsjettet ble ikke gjennomført. Mindretallets forslag om en inntektsgradering av lisensavgiftene ble heller ikke tatt med, og forslaget om en videre utredning av ulike finansieringsmodeller ble ikke fulgt opp.

Kringkastingsavgiften og avgiften på mottakermaterieell finansierte i praksis så godt som hele NRKs virksomhet. Figur 3.1 viser NRKs driftsinntekter i 1972, 1984, 1992 og 2000. Avgiften på radio- og fjernsynsmaterieell var 17,5 prosent av engrosprisen ved salg til detaljforhandlere. I 1972 innbragte denne rundt 20 prosent av NRKs

driftsinntekter. Avgiftsinntektene fra salg av radioer, fjernsynsapparater og opptaksutstyr var relativt stabile, og tilsvarte noe under 500 millioner 2015-kroner. Derimot økte inntektene fra kringkastingsavgiften, slik at særavgiften utgjorde en stadig mindre andel av den totale finansieringen. I 1992 kom vel 12 prosent av driftsinntekten fra særavgiften. Ordningen med at NRK innkrevet også særavgiften ble opphevet fra 1. juli 1994, og deretter ble midlene tilført statskassen⁶. Da NRK mistet inntektene fra særavgiften tok staten over flere oppgaver, blant annet finansiering av Radio- og støykontrollen og NRKs del av bevilgningen til produksjonsfondet for kino- og fjernsynsfilm. Resten av inntektsbortfallet ble kompensert fullt ut gjennom økt kringkastingsavgift.

Figur 3.1 Driftsinntekter til NRK etter kilde, 1972, 1984, 1992 og 2000 (mill. 2015-kroner)



Kilde: St.prp. nr. 1 Kirke- og undervisningsdepartementet, Kultur- og vitenskapsdepartementet og Kulturdepartementet samt ekspertgruppen.

Mens NRK var organisert som statlig forvaltningsbedrift, inngikk inntekter og utgifter i statsbudsjettet. Det innebar at kringkastingsavgiften og særavgiften ble sett i sammenheng med statens øvrige inntekter og utgifter. Som hovedregel fikk NRK et budsjett i tråd med sitt eget forslag, men det hendte også at lisensen ikke ble satt opp så mye som NRK ønsket. Kirke- og undervisningsdepartementet skrev for eksempel i St.prp. nr. 1 (1973–74) «at ein ikkje kan sjå budsjettet for kringkastinga uavhengig av statsbudsjettet elles, og meiner at ein òg på det området må halde att på utgiftsauken. Om inntekten til kringkastinga no aukar meir enn pårekna, vil det føre med seg at ein kan vente lenger med neste auke i lisensane.» Ved overgang til stiftelse i 1988 fikk NRK større budsjettmessig frihet, ved at Stortinget ikke lenger gjorde bevilgningsvedtak

⁶ Fra 1. desember 2000 er avgiften på radio- og fjernsynsmaterieell opphevet.

for NRKs inntekter og utgifter. Satsen i kringkastingsavgiften vedtas fortsatt av Stortinget, noe som heller ikke ble endret ved overgang til aksjeselskap i 1996.

NRKs monopol på å drive kringkastingsvirksomhet ble opphevet av Stortinget i 1981, og det ble gitt konsesjoner til lokale radiosendinger i FM-båndet og lokal fjernsyn i kabelnett. I 1984 ble NRK P2 lansert som tillegg til P1. I 1990 vedtok Stortinget at det skulle opprettes en reklamefinansiert TV-kanal, som fikk navnet TV 2. I 1993 ble P4 tildelt konsesjon for reklamefinansiert radio i det fjerde riksdekkende sendernetet. NRK lanserte samme år sitt trekanalsystem

i radio, og NRK P3 kom i tillegg til P1 og P2. I 1996 kom NRKs andre riksdekkende TV-kanal NRK2, og i 2007 ble også NRKs trekanalsystem i fjernsyn etablert med den nye TV-kanalen NRK3/NRK Super. I 2004 fikk Kanal24 (senere Radio Norge) konsesjonen for det fjerde riksdekkende sendernetet for radio, mens P4 fikk konsesjon for det nye femte riksdekkende nettet. Digitaliseringen av bakkenettet for TV i 2009 og den forestående digitaliseringen av radio i løpet av 2017 gir økt antall kanaler i det riksdekkende kringkastingsmarkedet. I tillegg til de lineære radio- og TV-kanalene har NRK innholdstilbud på nett og mobil, herunder nrk.no, yr.no, ut.no, nett-TV, og nettradio.

3.2 Sentrale prinsipper for finansieringsmodellen

Gjennom hele perioden fra 1933 og frem til i dag har NRK beholdt eneretten til å innkreve kringkastingsavgift. Et sentralt prinsipp i finansieringsmodellen har vært at kringkastingsavgiften har vært den samme for alle uansett inntekts- og formuesforhold. Et annet sentralt prinsipp for finansieringen av NRKs virksomhet har vært at kringkastingsavgiften, frem til 1994 supplert med avgift på radio- og fjernsynsmateriell, skal bære hoveddelen av NRKs utgifter.

Kringkastingsavgiften, tidligere også avgiften på radio- og fjernsynsmateriell, blir vedtatt av Stortinget for hvert budsjettår. I forbindelse med statsbudsjettet for 1982 stilte Kirke- og undervisningsdepartementet spørsmål ved behovet for et årlig vedtak når sats eller grunnlag ikke blir endret, og gjorde i den forbindelse en vurdering av rettsgrunnlaget for avgiftene, jf. St.prp. nr. 1 (1981–1982) Kyrkje- og undervisningsdepartementet:

«Departementet meiner i samråd med Lovavdelinga i Justisdepartementet at det bare er naudsynt med vedtak frå Stortinget si side når det blir gjort endringar i avgiftssatsen eller avgiftsgrunnlaget. Vi legg her til grunn at avgiftene etter kringkastingslova ikkje blir omfatta av skatteomgrepet i grunnlova. Tilstrekkeleg avgjerande må her vere at avgiftsmidlane blir heldne klart skilde frå andre statsmidlar, og at det er ein klar samanheng mellom avgiftsgrunnlaget og det føremål avgiftsmidlane skal nyttast til. Sjølv kringkastingsavgifta kan dessutan sjåast på som vederlag for å kunne ta imot sendingar frå Norsk rikskringkasting og vil derfor alt av den grunn falle utanom skatteomgrepet i grunnlova.»

Stortinget har likevel fortsatt med årlige vedtak selv når avgiftene ikke har blitt foreslått endret. Vurderingen er imidlertid interessant på grunn av kriteriene for å holde kringkastingsavgiften utenfor grunnlovens skattebegrep – at det er sammenheng mellom avgiftsgrunnlaget og formålet midlene skal brukes til og at kringkastingsavgiften kan betraktes som vederlag for å kunne ta imot sendinger fra NRK.

NRK er organisert som et 100 prosent statlig eid aksjeselskap, og er derfor underlagt den generelle reguleringen i aksjeloven, samt de særlige reglene som gjelder for aksjeselskap der staten eier alle aksjene, som gir staten utvidet beslutningsmyndighet. Det er Riksrevisjonen som fører kontroll med forvaltningen av statens interesser, og har myndighet til å gjennomføre undersøkelser av slike statlig eide selskaper. I 1997 ble NRK Aktivum etablert med formål å sikre et tydelig regnskaps- og driftsmessig skille mellom den offentlige finansieringen gjennom lisensen og kommersielle inntekter i NRK. Den kommersielle virksomheten skal i hovedsak skje i datterselskapet NRK Aktivum, og i henhold til NRKs vedtekter § 16 bokstav f skal denne forretningsmessige virksomheten være forenlig med de krav til kvalitet og integritet som gjelder for NRK.

Selv om kringkastingsavgiften er NRKs primære inntektskilde, har NRK siden etableringen som aksjeselskap i 1996 hatt en viss åpning for å drive kommersiell virksomhet. I 1999 la Kulturdepartementet frem forslag om endringer i kringkastingsloven for å klargjøre og utvide hjemmelen for NRKs mulighet til å engasjere seg i forretningsmessig virksomhet. I Ot.prp. nr. 55

(1998–99) ble det understreket at det må «*vere en absolutt føresetnad at NRKs allmenne programtilbod til lyttarar og sjåarar i Noreg blir halde reklamefritt*». Samtidig mente departementet at NRK gjennom datterselskap burde få mulighet til å engasjere seg i forretningsmessig virksomhet uten at dette er avgrenset til formål som har med allmennkringkasting å gjøre. Stortinget sluttet seg til dette, og kringkastingsloven § 6-1, tredje ledd fikk et tillegg om at NRK gjennom datterselskap kan delta i annen virksomhet. Forbudet mot reklame ble samtidig opphevet for annen aktivitet enn allmennkanalene.

Da NRKs kommersielle virksomhet igjen ble drøftet i St.meld. nr. 30 (2006–2007), var fremdeles konklusjonen at inntektene fra kringkastingsavgiften skal utgjøre hoveddelen av NRKs finansiering, men at NRK med visse begrensninger også skal kunne ha kommersielle inntekter. Departementet foreslo at NRKs adgang til å ha reklame på sine tekst-tv-sider skulle bortfalle, og at kringkastingsloven skulle endres på dette punktet. Departementet mente NRK fortsatt burde ha anledning til å ha reklame på internett, med visse begrensninger. Forslagene fikk tilslutning av et flertall i Stortinget.⁷ Dagens regelverk åpner for at NRK kan tilby kommersielle tjenester i regi av datterselskapet NRK Aktivum. Regelverket åpner videre for at NRK kan ha inntekter fra reklame på nrk.no, men NRK har siden 2010 ikke benyttet seg av denne muligheten. NRK har i dag kommersielle inntekter fra sponing og salg av produkter med merkevaren NRK (lisensprodukter, utleie av produksjonsressurser og event-virksomhet).

Solberg-regjeringen fastholdt i Meld. St. 38 (2014–2015) at NRK i hovedsak skal finansieres av kringkastingsavgiften, og peker på at dette også har vært tradisjonen. Meldingen fremmet imidlertid forslag om visse innstramminger i det kommersielle handlingsrommet til NRK, som å fjerne den formelle retten NRK har til å tilby reklame på nett og at NRKs bruk av sponing begrenses. Det ble også foreslått at vedtektene skal presisere at NRKs andre kommersielle aktiviteter kan videreføres under forutsetning av at de er tilknyttet den redaksjonelle virksomheten.

Meld. St. 38 (2014–2015) reiste spørsmål om dagens ordning med en kringkastingsavgift på mottakere er en tilstrekkelig robust finansieringsmodell for den fremtidige offentlige finansieringen av NRK. Dagens finansieringsmodell baserer seg på en kringkastingsavgift

knyttet til at man eier, leier eller låner, eller en kontroll med omsetning av fjernsynsapparater, og med en meldeplikt til NRK Lisensavdelinga for forhandlere og private som overdrar og selger slike apparater. I 2009 ble lovens meldeplikt supplert med § 8-5. Bestemmelsen gir NRK hjemmel for innsyn i kundelistingene til betalingsfjernsynstilbydere. Ettersom innkrevningen av kringkastingsavgiften baserer seg på registrering av overdragelse av tradisjonelle fjernsynsapparater, er den teknologiavhengig. På den andre siden gir ordlyden «fjernsynsmottaker» vide tolkningsrammer, og begrepet skal i utgangspunktet tolkes teknologinøytralt. Gjennom lang forvaltningspraksis fra NRK Lisensavdelinga og Medietilsynet er det gitt følgende eksempler på fjernsynsmottakere: TV-apparater, som normalt de senere år har en mottakerteknologi innbygd, DVD/video-spillere med tuner, satellitmottakere, dekodere, servere (tar inn signaler fra dekodere), PC-er med TV-kort/tuner og lignende. I henhold til dagens forvaltningspraksis er det avgjørende at fjernsynsmottakeren har muligheten til å ta inn fjernsynssendinger. I tråd med dette er PC-monitorer uten TV-kort/tuner og eldre analoge fjernsynsmottakere ikke avgiftspliktige. Dette betyr at alle tekniske innretninger som det er mulig å ta inn fjernsynssendinger på, i utgangspunktet omfattes av forskriften.

Det er mulig å se fjernsynsinhold uten å ha et tradisjonelt fjernsynsapparat. Selv om strømming av innhold øker, har andelen som ser lineært fjernsyn på TV holdt seg stabilt høyt frem til nå. Historisk sett har ikke distribusjonsteknologien for fjernsynssendinger vært det avgjørende for hvorvidt en mottakerteknologi omfattes av avgiftsplikten eller ikke. Ny teknologi har alltid blitt omfattet av avgiftsplikten dersom teknologien kan formidle fjernsynssendinger og mottakeren i seg selv enten er eller inneholder en tuner/dekoder eller en skjerm koblet i nett mot slik teknologi.

I Stortingets behandling av Meld. St. nr. 38 (2014–2015) var den fremtidige finansieringsmodellen et sentralt tema. Familie- og kulturkomiteen la til grunn at kringkastingsavgiften vil være en relativt stabil og forutsigbar inntektskilde for NRK i noen år til, men at medieutviklingen utfordrer dagens finansieringsmodell på sikt, jf. Innst. 178 S (2015–2016). Komiteens flertall var opptatt av at ny teknologi gir en skjevhet når det gjelder hvem som betaler for tilbudet til NRK, og at mange som i dag benytter seg av NRKs medietilbud ikke betaler lisens. Det ble vist til at de yngre ikke eier

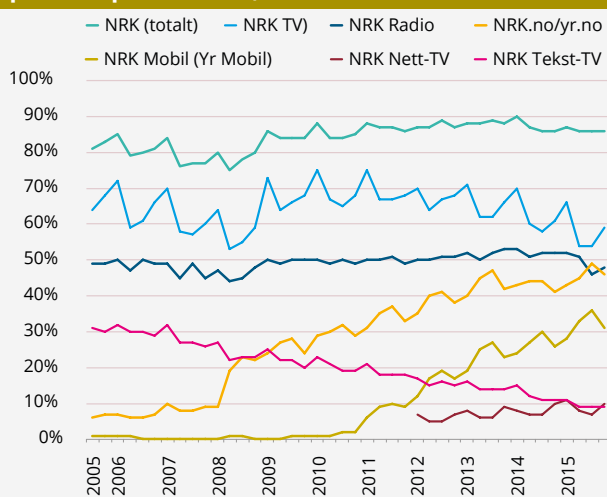
⁷ Innst. S. nr. 24 (2007–2008)

TV-apparater i like stor grad som tidligere. Komiteen ba Stortinget sikre at regjeringen fremmer forslag om fremtidig finansiering av NRK innen utgangen av 2016. Et flertall i komiteen bestående av Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti fremmet ytterligere to forslag, som fikk tilslutning av et bredt flertall på Stortinget. Det ene var å sikre at en ordning etter finsk modell inngår blant de alternative finansieringsmodellene som blir utredet. I den forbindelse ble det i innstillingen presisert at dette flertallet mener NRK fortsatt skal finansieres av fellesskapet, og at en fremtidig modell må ivareta prinsipper som NRKs uavhengighet, være langsiktig og fremtidsrettet, gi forutsigbarhet

3.3 NRKs stilling i dag

NRK har en sterk stilling i det norske mediemarkedet. Figur 3.2 viser at 86 prosent av den norske befolkningen (12 år og over) daglig brukte et innholdstilbud fra NRK i 2015. Da er yr.no inkludert. Figuren viser at andelen som daglig er innom NRKs tilbud har holdt seg stabilt høy de siste ti årene. Oppslutningen om NRKs radiokanaler, mobil og nett-TV øker, mens fjernsyn går noe tilbake. I 2015 passerte andelen som bruker NRKs nett-TV for første gang andelen som brukte NRKs tekst-TV.

Figur 3.2 Daglig dekning for NRK totalt og fordelt på ulike plattformer, 2005–2015



Kilde: TNS Gallup og medienorge.

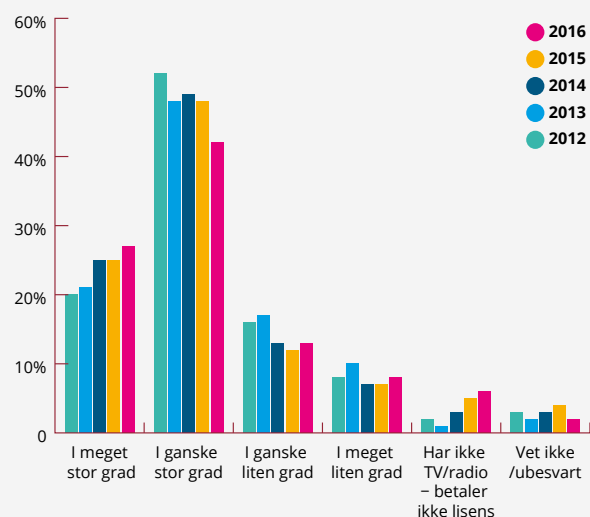
NRK har de siste ti årene kartlagt hvordan befolkningen vurderer NRK som offentlig finansiert allmennkringkaster gjennom en profilundersøkelse.⁸ På spørsmål om i hvilken grad man mener NRK gir valuta for

⁸ NRKs profilundersøkelse gjennomføres av TNS Gallup, og omfatter også befolkningens vurderinger av NRKs tilbud på radio, TV og nett i forhold til andre innholdstilbydere.

for både NRK og lisensbetalerne, være ubyråkratisk og ivareta en sosial profil i større grad enn i dag. Det andre forslaget var å sikre økt forutsigbarhet for NRK og lisensbetalerne gjennom et styringssignal hvert fjerde år. Til dette forslaget viste komiteflertallet til at når stortingsmeldingen stiller krav om effektivisering av NRKs drift, må samtidig NRK ha solid økonomi til å utvikle seg. For å legge til rette for gode og forutsigbare rammevilkår for NRK mener flertallet NRK bør få kompensasjon for pris og lønnsvekst i årene som kommer, og at dette kommer til uttrykk i styringssignalene fra regjeringen og gjennom fastsettelse av lisensen over lengre perioder.

lisenspengene, når man tenker hele tilbudet til NRK under ett, svarer 73 prosent «i meget stor grad» eller «i ganske stor grad». Figur 3.3 viser at andelen har holdt seg relativt stabilt på dette nivået de siste seks årene. Andelen som svarer «i meget stor grad» øker i perioden, mens andelen som svarer «i ganske stor grad» går noe ned. Andelen som svarer «ganske liten grad» eller «i meget liten grad» har de siste tre årene ligget rundt 20 prosent, og er noe lavere enn årene før 2014. Andelen som svarer at de ikke har TV/radio eller ikke betaler lisens har økt fra 2 til 6 prosent fra 2011 til 2015.

Figur 3.3 Andel av befolkningen som mener NRK gir valuta for kringkastingsavgiften, 2012–2016

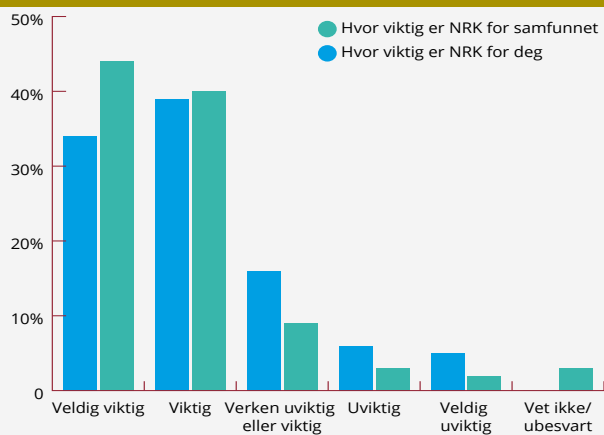


Kilde: NRKs Profilundersøkelse 2016.

I NRKs profilundersøkelse 2016 ble respondentene også spurt om hvor viktig NRK er for dem selv og hvor viktig NRK er for samfunnet. Figur 3.4 viser at 73 prosent

svarer at NRK er «veldig viktig» eller «viktig» for dem selv. Noen flere, 84 prosent, mener NRK er «veldig viktig» eller «viktig» for samfunnet. Kun 5 prosent svarer at NRK er «uviktig» eller «veldig uviktig» for samfunnet, og 11 prosent mener NRK er «uviktig» eller «veldig uviktig» for dem selv. Undersøkelsen avdekker at det er relativt liten forskjell mellom de ulike aldersgruppene når det gjelder denne holdningen, selv om oppfatningen av at NRK er viktig for samfunnet og for dem selv øker med alderen. Blant de som er 15 til 29 år og 30 til 44 år er det 80 prosent som synes NRK er «veldig viktig» eller «viktig» for samfunnet, og blant de som er 45 til 59 og 60 år og over er prosentandelene henholdsvis 86 og 88 prosent.

Figur 3.4 Hvor viktig er NRK for deg/samfunnet? Prosent av utvalget

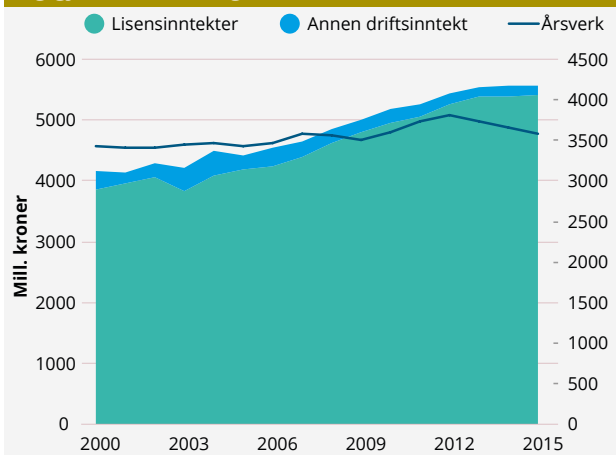


Kilde: NRKs Profilundersøkelse 2016.

Inntektene fra kringkastingsavgiften finansierer i dag nesten hele NRKs virksomhet. Andre kilder betyr dermed lite for den samlede finansieringen av NRK, og inntektene fra disse har gått noe tilbake de siste årene. Figur 3.5 viser utviklingen i NRKs driftsinntekter fordelt på lisensinntekter og andre driftsinntekter. NRK Aktivum, godtgjørelse for bruk av opphavsretter og salg av produksjonsressurser utgjør det meste av andre inntekter. Fra 2000 til 2015 økte de samlede driftsinntektene fra 4,2 til 5,6 milliarder 2015-kroner.⁹ Det gir en årlig realvekst på 2 prosent i den løpende finansieringen. Andelen av totale driftsinntekter som kom fra andre kilder enn kringkastingsavgiften, ble redusert fra vel 5 prosent rundt 2000 til knapt 3 prosent i 2015. Kommersielle inntekter betyr dermed svært lite for NRK økonomiske stilling i dag. Figuren viser også gjennomsnittlig antall årsverk i NRK. De siste årene har det skjedd en relativt betydelig nedbemannning i NRK. I sum er bemanningen redusert med mer enn 300 årsverk siden høsten 2013.

⁹ Deflatert med konsumprisindeksen.

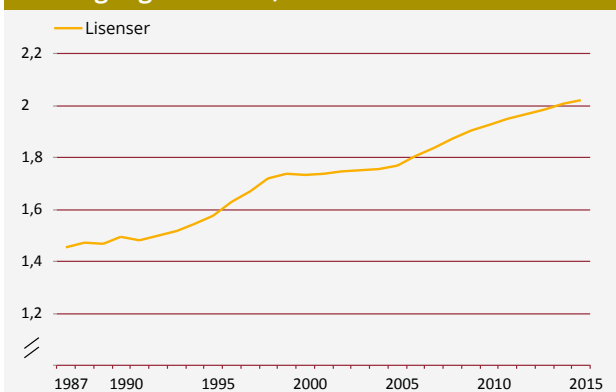
Figur 3.5 Driftsinntekter og ansatte i NRK AS 2000–2015, mill. 2015-kroner og gjennomsnittlig antall årsverk



Kilde: NRK og ekspertgruppen.

Grunnlaget for NRKs finansielle stilling har vært en vedvarende, jevn vekst i lisensinntektene. Figur 3.6 viser antall fjernsynslisenser ved utgangen av året fra 1987 til 2015. Veksten var særlig sterk i 1990-årene. Etter 2005 var det også en lang periode med netto tilvekst på over 20 000 lisenser per år. De siste årene har imidlertid veksten i lisensinntektene flatet ut. Fram til 2013 kom veksten både fra økt antall lisenser og økt sats i kringkastingsavgiften. Etter 2012 har det fortsatt vært vekst i antall lisenser, men ikke like kraftig som i perioden 2006–2011. Fra 2016 til 2017 ser NRK ikke for seg noen økning i antall lisenser. Antall husstander fortsetter å vokse, men NRK forventer at dette vil oppveies av antall husstander som ikke har fjernsynsmottaker.

Figur 3.6 Antall fjernsynslisenser (mill.) ved utgangen av året, 1987–2015

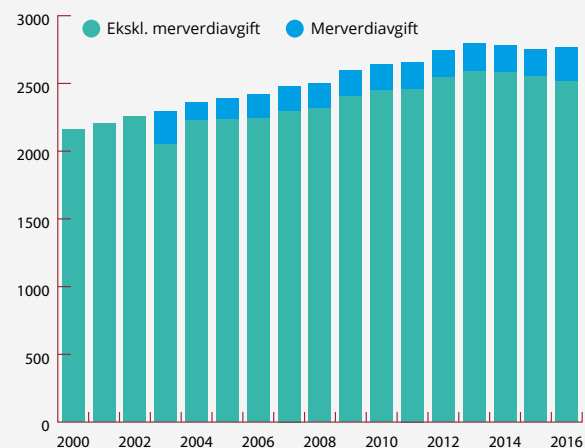


Kilde: NRK og medienorge.

Frem til 2014 ble kringkastingsavgiften regnet i faste priser satt opp nesten hvert år. Figur 3.7 viser utviklingen i kringkastingsavgiften fra 2000 til 2016 i 2015-kroner, både avgiften som husstandene betaler

og kringkastingsavgiften eksklusiv merverdiavgift, som tilfaller NRK. Fra 1. januar 2003 ble NRK tatt inn i merverdiavgiftssystemet. 12 prosent merverdiavgift på kringkastingsavgiften reduserte netto lisensinntekter, men samtidig fikk NRK reduserte driftskostnader ved fradrag for merverdiavgift som inngår i anskaffelser (i hovedsak med sats 24 prosent). Merverdiavgiften isolert sett ga likevel et netto tap for NRK. Dette ble kompensert ved at NRK i 2003 fikk et tilskudd på 125 millioner kroner¹⁰, slik at den økonomiske virkningen av at NRK ble tatt inn i merverdiavgiftssystemet var om lag nøytral. Tilskudd fremkommer under andre driftsinntekter i figur 3.5. Fra 2004 ble satsen redusert til 6 prosent, samtidig som tilskuddet bortfalt. Følgelig er tallene for driftsinntekter i 2003 ikke direkte sammenlignbare med årene før eller etter. Den lave satsen i merverdiavgiften ble økt til 7 prosent i 2005 og var deretter 8 prosent fram til 2015. I 2016 ble satsen satt opp til 10 prosent. Fra 2014 har kringkastingsavgiften eksklusiv merverdiavgift blitt satt ned i faste priser. Det innebærer at for å opprettholde eller øke driftsinntektene, har NRK vært avhengig av å øke de kommersielle inntektene eller antall lisenser. Ettersom NRK er forhindret fra å skaffe seg nye kommersielle inntekter av vesentlig omfang, har antall lisenser vært helt avgjørende for utviklingen i driftsinntektene de siste årene.

Figur 3.7 Kringkastingsavgiften 2000–2016, 2015-kroner

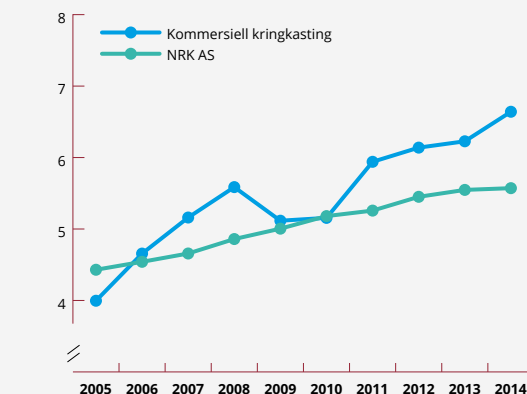


Kilde: Kulturdepartementet og ekspertgruppen.

Kommersiell kringkasting har hatt større vekst i driftsinntektene enn NRK, men har også erfart større svingninger. Figur 3.8 viser driftsinntektene for NRK AS og kommersiell kringkasting i perioden 2005 til 2014. Før finanskrisen hadde de samlede driftsinntektene for kommersiell kringkasting passert NRK, men i 2009

var det et kraftig fall i reklameinntektene. Fra 2010 har kommersiell kringkasting igjen hatt større vekst i driftsinntektene enn NRK. I 2014 var driftsinntektene for kommersiell kringkasting til sammen, slik de er anslått av Medietilsynet, om lag 15 prosent større enn driftsinntektene for NRK AS. Det er betydelig usikkerhet ved anslaget for kommersiell kringkasting. Nasjonale kringkastere har ingen plikt til å levere regnskapstall til Medietilsynet. Medietilsynet har, så langt mulig, tatt utgangspunkt i selskapenes årsregnskaper. Flere utenlandske selskaper spesifiserer imidlertid ikke den norske virksomheten i sine årsregnskaper, og Medietilsynet har i slike tilfeller brukt andre kilder og anslag. Usikkerheten gjelder særlig inntekter fra salg av TV-kanalpakker, salg av innhold gjennom strømmetjenester og distribusjonsinntekter. Slike inntekter utgjør en stadig større del av selskapenes virksomhet.

Figur 3.8 Driftsinntekter for NRK og kommersiell kringkasting 2005–2014, mrd. 2015-kroner



Kilde: Medietilsynet og ekspertgruppen.

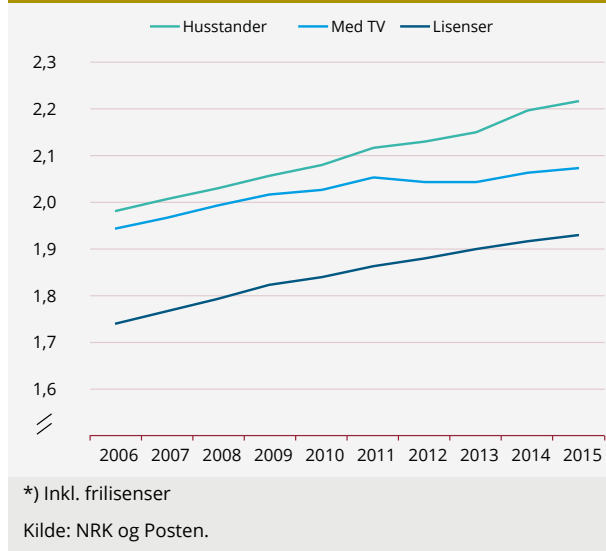
NRK har ikke krav til å betjene kapitalen i selskapet, noe som gir NRK fortrinn sammenlignet med private selskaper. Driftsinntektene, som uttrykk for den økonomiske stillingen, er derfor ikke direkte sammenlignbare mellom NRK og private selskaper. Selv om NRK er organisert som aksjeselskap, har staten som eier aldri tatt ut utbytte. NRK har også minimale finanskostnader, noe som skyldes at selskapet aldri har tatt opp lån over lengre perioder. Det følger av vedtektene, der det fastslås at NRK normalt skal gå i regnskapsmessig balanse. Drift og investeringer har blitt finansiert gjennom løpende inntekter, det vil si i det alt vesentlige gjennom inntektene fra kringkastingsavgiften. I enkelte perioder har NRK hatt et driftsunderskudd, men selskapet har alltid vært raskt med å gjennomføre tiltak som har bragt driftsbalansen tilbake til rundt null eller i pluss i løpet av få år.

¹⁰ Om lag 155 millioner 2015-kroner.

3.4 Etterlevelse av kringkastingsavgiften

Kringkastingsavgiften har svært høy etterlevelse. Det betyr at de fleste som skal betale faktisk gjør det – i hvert fall slik betalingsplikten generelt oppfattes, som én lisens per husstand eller bolig. Figur 3.9 viser utviklingen fra 2006 til 2015 i antall husstander totalt og husstander med fjernsynsmottaker samt antall lisenser. Antall husstander økte fra knapt 2 millioner i 2006 til vel 2,2 millioner i 2015 – det vil si at det kom til noe over 200 000 nye husstander i løpet av perioden. Veksten i betalingspliktige husstander var imidlertid langt mindre, noe som skyldes at andelen uten fjernsynsmottaker gikk opp fra 2 til 6 ½ prosent. Etter 2011 har det nesten ikke vært vekst i antall husstander med TV. Antall lisenser har likevel nesten holdt tritt med veksten i antall husstander. Det innebærer at etterlevelsen har økt over perioden. Denne sammenligningen viser at det i 2015 var knapt 94 prosent av husstandene som skulle ha betalt kringkastingsavgiften, som gjorde det. I 2006 var det ikke mer enn knapt 90 prosent som betalte av de som egentlig var avgiftspliktige.

Figur 3.9 Antall husstander totalt og med TV og antall husstandslisenser* (mill.), 2006–2015



Prosent etterlevelse avhenger av hvordan husstanden (nevneren) defineres. Antall husstander er hentet fra Postens husstandsoversikt, som viser adresser der det bor noen. NRK bruker denne oversikten som grunnlag for sin vurdering av avgiftsinnkrevingen. Ut fra regelverket er det flere som skulle ha betalt

kringkastingsavgiften enn det er adresser med fjernsynsmottaker. Dersom det bor flere familier på samme adresse teller disse bare som én husstand i Postens husstandsoversikt. Det innebærer at man i hovedsak sammenligner antall boligenheter, og ikke tar hensyn til at familier egentlig er avgiftspliktige for hver sin fjernsynsmottaker selv om de bor sammen. I praksis vil det være vanskelig å innkreve flere avgifter på samme adresse, slik at kringkastingsavgiften langt på vei fungerer som en avgift per boligenhet med fjernsynsmottaker. Etterlevelsen vurderes derfor ut fra en boligdefinisjon og ikke ut fra husstand forstått som en familie med felles forsørgelse.

Forbruksundersøkelsen for 2012 viser et bilde av etterlevelsen som samsvarer bra med sammenligningen foran ut fra Postens husstandsoversikt. Etter bestilling fra ekspertgruppen gjorde Statistisk sentralbyrå et uttrekk av de husstandene som besvarte Forbruksundersøkelsen i periodene som omfatter betalingsfristene for kringkastingsavgiften (31. januar og 31. juli). For andre deler av året er det ikke mulig å si om utgiften gjelder kringkastingsavgiften (betaling etter fristen) eller tilleggskanaler. Av uttrekket var det 82 prosent som hadde betalt 1000 kroner eller mer for kringkastingsavgift og tilleggskanaler til sammen. Det er lite sannsynlig at noen abonnerer på tilleggskanaler for 1000 kroner eller mer per måned uten å betale kringkastingsavgiften. Følgelig er det rimelig sikkert at 82 prosent av de som besvarte Forbruksundersøkelsen betalte kringkastingsavgiften i rett tid. Når svarene vektet etter frafall i ulike grupper, viser uttrekket at 86 prosent betalte kringkastingsavgiften i rett tid. I tillegg kommer de som betaler for sent, det vil si etter purring og inkasso. Ifølge NRK utgjør disse rundt 10 prosent av husstandene som til slutt betaler. Anslaget er imidlertid usikkert fordi et uttrekk basert på bare to føringsperioder (to-ukers perioder) i Forbruksundersøkelsen blir relativt lite. Det kan også være en skjevhet i retning av at de som besvarer Forbruksundersøkelsen kan ha større tilbøyelighet til å være gode betalere enn de med frafall. Resultatet gir imidlertid ikke grunnlag for å avvise NRKs egne vurderinger av etterlevelsen, men bekrefter heller NRKs opplysninger.

4 Medieutviklingen

Digital teknologi fører til sammensmeltning av ulike medier og innholdstjenester. Infrastrukturen blir digital og distribusjonsnettene som norske mediebrukere benytter, gir i stadig større grad mulighet til å velge når og hvor innholdet skal konsumeres. Den norske befolkningen ser mye på TV, men i 2015 viser mediebruksundersøkelser en nedgang i den lineære TV-seingen. Samtidig øker bruken av strømmetjenester og bruken av mobilt innhold. Endringer i befolkningens mediebruk samt økningen i apparater, plattformer og innholdstilbud utfordrer grunnlaget for dagens kringkastingsavgift, som er knyttet til tradisjonell, lineær kringkasting.

4.1 Konvergens i mediemarkedene

Konvergensutviklingens betydning for mediesektoren har blitt drøftet både nasjonalt og internasjonalt siden 1990-årene. Begrepet konvergens brukes i mange ulike faglige sammenhenger, men i denne sammenheng beskriver begrepet at teknologier og markeder smelter sammen på medie-, informasjons- og telekommunikasjonsområdet. I Norge ble det fremlagt en egen offentlig utredning om konvergens i 1999 som kartla og analyserte hvordan de elektroniske informasjonstjenestene utvikler seg, og i hvilken grad reguleringen på kringkastings- og telesektoren var tilpasset denne utviklingen. NOU 1999: 26 *Konvergens – sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene* skisserer en utvikling der grensene mellom de tre sektorene kringkasting, tele og informasjonsteknologi blir mindre tydelige, og at de ulike tjenestene innenfor disse sektorene etter hvert vil utvikle seg til mer eller mindre sammenvevde innholdstjenester. Den teknologiske utviklingen er drivkraften i konvergens i disse markedene. De sentrale driverne er digital teknologi, som innebærer at medieinnholdet kan formidles i et binært tallsystem (0 og 1), som brukes i all databehandling og -lagring, digital kommunikasjon og kommunikasjonsprotokoller for internett (IP-adresser). Utredningen sonderer mellom fire typer konvergens med utgangspunkt i endringene som skjer i de ulike delene av verdikjeden i markedene: tjenestekonvergens, nettverkskonvergens, terminalkonvergens og markedskonvergens.

Med tjenestekonvergens mener man de endringsprosesser som bidrar til at ulike medier og tjenester henter forretningsmessige elementer fra hverandre og smelter sammen. Digitale signaler vil formidle både lyd, tekst, stillbilde og video/film, og gir for eksempel muligheter for

papiraviser til å bli nettaviser med bilde og video eller at kringkastingsselskaper utvikler nettsider med avisinnhold. Tjenestekonvergens kjennetegnes også av at de interaktive egenskapene ved innholdstjenestene utvikles og gjør at brukeren kan bestemme når og hvor tjenesten skal benyttes. Nettverkskonvergens refererer til at den teknologiske utviklingen fører til at infrastrukturene kan understøtte alle typer digitale informasjons- og kommunikasjonstjenester. De fleste distribusjonsnett bygges ut med returkanal, slik at det gir brukerne av innholdstjenestene mulighet til å kommunisere direkte med tilbyderne av tjenestene. Utvikling av teknologi og formater samt nettverkskonvergens øker de samlede distribusjonsressursene, og bidrar til å gi rom for flere og mer kapasitetskrevenne tjenester over nett. Terminalkonvergens kjennetegnes ved at flere mottakerapparater blir digitaliserte. Dette innebærer at radio, TV, mobiltelefon, PC, nettbrett med videre blir mer fleksible når det gjelder hvilke tjenester de kan motta, og at de åpner for interaktive muligheter. Markedskonvergens er den naturlige følgen av de tre førstnevnte typene konvergens, og fører til at tidligere relativt klart adskilte sektorer veves sammen til et felles marked. Konsekvensen av dette er at aktører som tidligere har operert i adskilte markeder, får en konkurranseflate. Verdikjeden endres, aktørkonstellasjonene i bransjen endres og nye forretningsmodeller utvikles.

Mens startgruppen for disse utviklingstrekkene kan sies å ha vært i 1990-årene, er konvergens på flere områder en godt befestet realitet i mediemarkedene i 2016. Etter ekspertgruppens vurdering er nettkonvergens

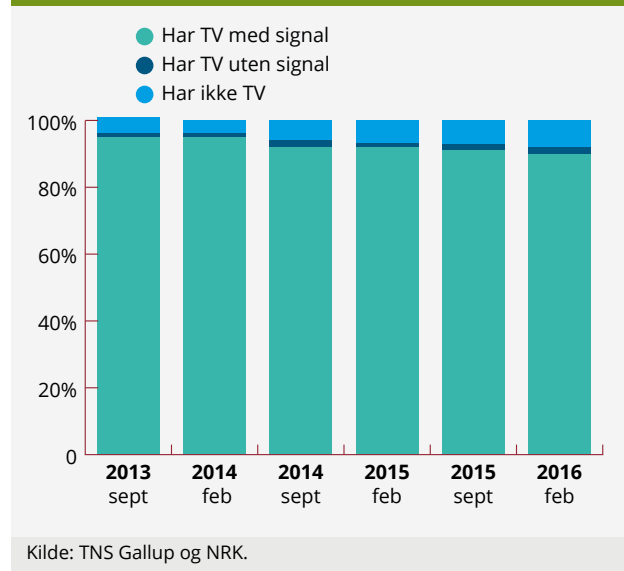
og terminalkonvergensene sentrale i vurderingen av om og eventuelt hvordan dagens ordning med kringkastingsavgift bør videreføres. Nettverkskonvergensene innebærer, som nevnt, at infrastrukturen blir digital og at alle distribusjonsnett kan formidle de ulike formene for medieinnhold. I dag er TV-signalene i Norge digitale, og tradisjonell, lineær TV-kringkasting formidles gjennom det digitale bakkenettet (Riks-TV), kabelnett og parabol (satellittsendinger). I løpet av 2017 digitaliseres radioen i Norge, og FM-nettet skal slukkes, unntatt for lokalradioer utenfor de store byene. Når lyd-, bilde- og videosignaler også formidles digitalt over internett og gir mulighet for individuell distribusjon, betegnes det i dag ofte som strømmetjenester eller nett-TV. Mange kringkastere tilbyr også innhentings-TV (catch-up TV), som er en nettbasert tjeneste i tillegg til den lineære TV-kringkastingen, og gir brukeren mulighet til å se programmer man har gått glipp av. I motsetning til tradisjonell lineær kringkastning (én til mange) har strømming og innhentings-TV de interaktive egenskapene som gir brukeren mulighet til å velge når tjenesten skal benyttes, til å stoppe og starte når man vil, og til å selv velge hva man vil se uten å forholde seg til et fastlagt sendeskjema.

Strømming av levende bilder, som TV-programmer og film, krever betydelig båndbredde, noe som gjør at dette konsumet per i dag i stor grad skjer via bredbånd gjennom en form for fastaksess til husstander eller virksomheter. Telenor, som er av de største bredbåndslieferandørene i Norge, anbefaler at man trenger 1 til 4 Mbit/s for å se NRKs nett-TV og 5 Mbit/s for strømming av film for å få en god filmopplevelse. I dag er dette vanlige hastigheter for fast bredbånd, mens man med mobilt bredbånd må opp i 4G for å være sikret slike hastigheter. Telenors målinger viser at 60 prosent av all bredbåndskapasitet går med til strømming av film, sport eller TV-serier, og at bruken av strømming har økt med 50 prosent i 2015.

Når avgiftsgrunnlaget i dagens ordning er fjernsynsmottaker, er terminalkonvergensene sentral for ordningens effektivitet. For å kunne strømme audiovisuelt innhold må man være koblet til internett. Strømming via TV-apparatet krever Smart-TV med internettkobling eller tilkobling av for eksempel PC eller mobiltelefon til TV-en. Tilkobling til nett kan også skje via mediespillere som Apple TV eller Chromecast og spillkonsoller som Playstation. Bærbare enheter

som mobil og nettbrett har som regel innebygd nettverkskobling med funksjonalitet til å benytte TV og radio via nett. I dette perspektivet er det interessant å se på i hvilken grad mediebrukerne benytter andre mottakerapparater enn de som omfattes av avgiftsgrunnlaget. Det avgjørende for ordningens robusthet er likevel i hvor stor grad brukerne samtidig favelger de apparatene som inngår i avgiftsgrunnlaget. Fjernsynsapparatet eller TV-skjermen har til nå vist seg å være svært robust som foretrukket enhet å konsumere nyhets- og aktualitetsprogrammer med levende bilder, film, underholdning og sport. Bruken av strømmetjenester øker i Norge, men de fleste husstander har fremdeles tradisjonell TV-mottaker med inntak av lineære, digitale TV-signaler.

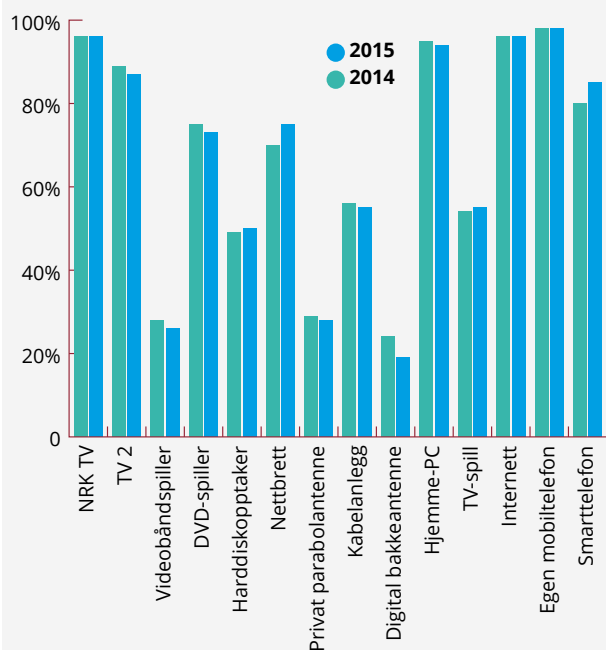
Figur 4.1 Andelen husstander uten TV, husstander med TV og husstander som har TV uten mulighet til å ta imot fjernsynssignal, 2013–2016



Figur 4.1 illustrerer at tradisjonell TV med mulighet til å ta imot fjernsynssignal fortsatt har en høy utbredelse i Norge, men samtidig viser figuren at andelen husstander som ikke har TV bare siden høsten 2013 har økt fra fem til åtte prosent. Andelen som har TV uten signal, og således ikke omfattes av dagens avgiftsgrunnlag, har ligget stabilt fra én til to prosent.

Ifølge Statistisk sentralbyrå hadde hver nordmann i gjennomsnitt 2,1 TV-apparater hjemme i 2015 (Vaage, 2016). I 1999 var antallet 1,5. Personer i alderen 13 til 15 år hadde gjennomsnittlig 2,7 TV-apparater hjemme i 2015. I sin årlige mediebruksundersøkelse Norsk mediebarometer gir Statistisk sentralbyrå en oversikt over den norske befolkningens tilgang til ulike medier i hjemmet.

Figur 4.2 Andel som har tilgang til ulike medier og elektroniske tilbud i hjemmet



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.2 viser at 96 prosent av befolkningen hadde tilgang til TV hjemme og dermed også til NRKs TV-kanaler i 2015. 87 prosent av befolkningen hadde tilgang til TV 2. 75 prosent av befolkningen hadde tilgang til nettbrett hjemme, dobbelt så mange som i 2012, da andelen var på 37 prosent. I de yngre aldersgruppene 9 til 12 og 13 til 15 år har henholdsvis 88 og 93 prosent tilgang til nettbrett, men også nær halvparten (48 pst.) i den eldste aldersgruppen 67 til 79 år hadde tilgang til nettbrett i 2015. 96 prosent av befolkningen hadde tilgang til internett hjemme, altså like høy andel som for TV. 94 prosent av befolkningen hadde tilgang til PC hjemme.

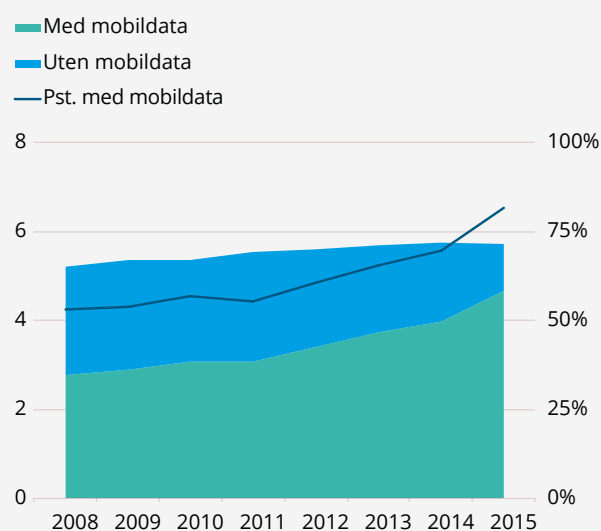
I 2015 var andelen som har egen mobiltelefon 98 prosent. Tilgang til smarttelefon var 85 prosent, noe som er en økning på nær 30 prosentpoeng fra 2012. I rapporten *Det norske ekomarkedet* presenterer Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) to ganger i året en

4.2 Mediebruk

For å vurdere konvergensutviklingens betydning for dagens ordning med kringkastingsavgift, må teknologitvillingen og utbredelsen av ulike medietilbud sees i sammenheng med utviklingen i brukernes medievaner. Statistisk sentralbyrås mediebruksundersøkelser

oversikt over abonnement, trafikk og omsetning i tele- og bredbåndssektoren. Siden 2008 har Nkom samlet inn statistikk over antall mobilabonnement der det benyttes mobildata. Dette er mobilabonnement som har generert datatrafikk i form av et visst antall megabyte i perioden, og kan betraktes som en indikator for utbredelsen av bruk av internett på mobiltelefonen. Figur 4.3 viser at antall mobilabonnement der det benyttes mobildata har økt mer enn antall mobilabonnement totalt. Det totale antallet mobilabonnement har økt fra vel 5,2 millioner i 2008 til vel 5,7 millioner i 2015. Av disse hadde antallet mobilabonnement der det genereres datatrafikk som indikerer bruk av nett, økt fra knapt 2,8 millioner til nesten 4,7 millioner. Det betyr at andelen mobilabonnement der det er registrert slik datatrafikk fra mobilen, har økt fra 53 til 82 prosent i denne perioden. Andre tall fra Nkom-rapporten viser at det nesten har vært en dobling av datatrafikken fra mobil fra 2014 til 2015.

Figur 4.3 Antall mobilabonnement* med/uten mobildata 2008–2015 (mill.)



*) Oversikten inkluderer både bedriftsabonnement og private abonnement. Det finnes også egne abonnement for mobilt bredbånd. Dette er abonnement som ikke regnes som ordinære mobiltelefonabonnement, og som kun brukes til datatrafikk – det vil si som bredbånd.

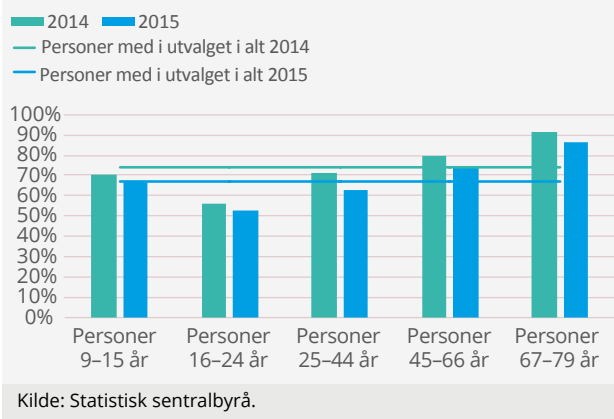
Kilde: Nkom og medienorge.

har i mange år vist at den norske befolkningen ser mye på TV, men fra 2011 har det vært en nedgang, og i 2015 skjedde en betydelig nedgang i TV-seingen. Norsk mediebarometer 2015 viste at vi i 2015 brukte 1 time og 47 minutter til TV-seing en gjennomsnittsdag, jf.

figur 4.4. I 2014 brukte vi 2 timer og 12 minutter. Nedgangen gjelder både kvinner og menn og alle aldersgrupper. Det er fortsatt de eldre aldersgruppene som ser mest på TV, og de laveste andelen finner vi i de unge aldersgruppene fra 16 til 24 år og fra 24 til 33 år. Kun 1 prosent av befolkningen ser på opptak av TV-program som er vist i ordinære TV-sendinger samme dag, såkalt innhentings-TV. Når disse tallene legges til, øker den totale sendetiden med ett minutt.

Andelen som ser på TV en gjennomsnittsdag, lå lenge stabilt i overkant av 80 prosent, men har hatt en nedgang de senere årene og lå på 74 prosent i 2013 og 2014. I 2015 gikk andelen ytterligere ned til 67 prosent. Foreløpig viser ikke statistikken at direkte-sendt TV på nett representerer en vesentlig konkurrent til bruk av TV-skjermen, med kun 11 prosent som så TV på nett, mot 63 prosent som så sendingene på vanlig TV. Samtidig representerer dette en styrking av trenden sammenlignet med 2014 da kun 3 prosent så direkte-sendt TV på nett mot 72 prosent som så på vanlig TV.

Figur. 4.4 Andel som ser TV en gjennomsnittsdag, fordelt på aldersgrupper



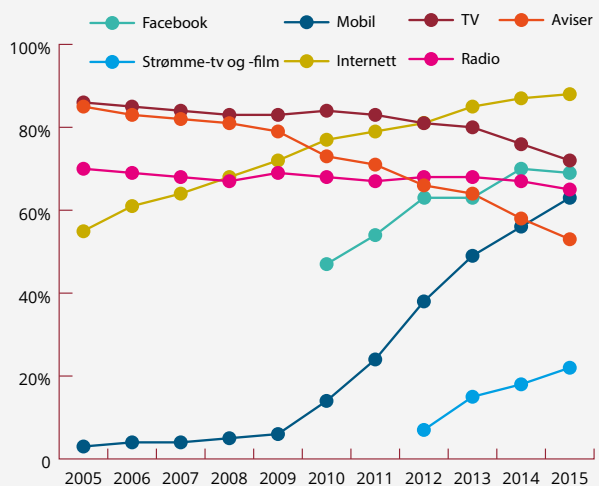
Statistisk sentralbyrå inkluderte betalte strømmetjenester¹¹ i kategorien «videomedier» i sine undersøkelser fra 2012, og andelen har økt fra 15 prosent i 2013 til 21 prosent i 2015. I kategorien inkluderes videobånd, DVD/Blu-ray, harddiskoptaker og video-/filmfiler enten lastet ned fra internett eller strømmet via internett og betalt for. Gjennomsnittstiden folk bruker på slike tilbud var på 20 minutter i 2014 som i 2015. For de som bruker slike tilbud daglig var gjennomsnittstiden imidlertid 1 time og 45 minutter. Det har vært en økning i denne mediebruken i alle aldersgrupper de siste tre årene. Det er rimelig å anta økningen skyldes at stadig flere bruker strømmetjenester. Fra 2012 har andelen som strømmer

11 Som eksempelvis Netflix, Viaplay, TV 2 Sumo og HBO Nordic.

en gjennomsnittsdag økt fra 11 til 65 prosent. Det er særlig de yngre aldersgruppene som benytter seg av strømmetilbudene. I aldersgruppen 16 til 24 år var andelen 79 prosent, og i aldersgruppen 9 til 15 år var andelen 70 prosent. For øvrig viser ikke undersøkelsen noen klar sammenheng mellom bruk av strømmetilbud og husstandsinntekt.

Norsk mediebarometer 2015 viser at 87 prosent bruker internett i løpet av et døgn. I aldersgruppen 16 til 24 år er andelen 99 prosent, og i aldersgruppen 24 til 44 er andelen 95 prosent. Disse tallene viser at så godt som alle i praksis bruker internett en gjennomsnittsdag, men samtidig er det slik at kun 52 prosent gjør dette i de eldste aldersgruppene, fra 67 til 79 år. I 2015 bruker vi 2 timer og 7 minutter på internett en gjennomsnittsdag, noe som gjør at vi nå bruker mer tid på internett en gjennomsnittsdag enn vi bruker på TV. Aldersgruppen 20 til 24 år bruker mest tid, med 3 timer og 52 minutter i gjennomsnitt. Nær 50 prosent bruker internett til å se på film, TV eller videoklipp.

Figur 4.5 Daglig oppslutning om avis, radio, TV, internett, mobilt innhold, strømming og Facebook i perioden 2005 til 2015

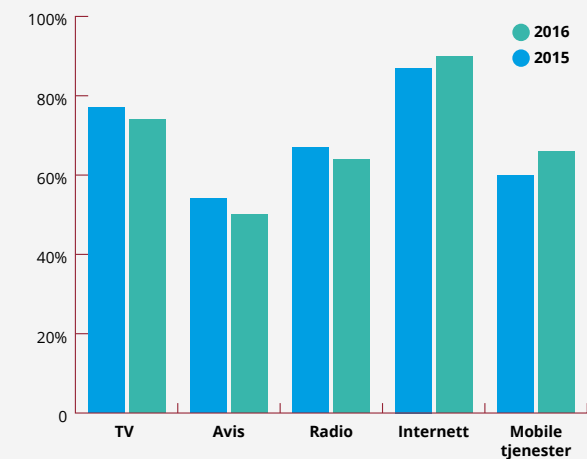


Kilde: TNS Forbruker & Media, TNS Interbuss og NRK.

De samme utviklingstrekkene avtegner seg i TNS Gallups undersøkelser av nordmenns medievaner. Figur 4.5 viser at bruken av tradisjonelle medier som TV, papiraviser og magasiner har gått tilbake, mens den daglige bruken av internett, strømming av TV og film og mobilt innhold har økt. Ser vi nærmere på oppslutningen om TV, avis, radio, internett og mobile tjenester første kvartal i 2015 sammenlignet med første kvartal i 2016, forsterker denne trenden seg, jf. figur 4.6. Tilbakegangen fortsetter for TV, radio og avis,

mens bruken av internett og mobile tjenester vokser. I de lange trendene er det imidlertid viktig å merke seg at de tradisjonelle mediene fremdeles har en sterk posisjon når man ser norske medievaner i sin helhet.

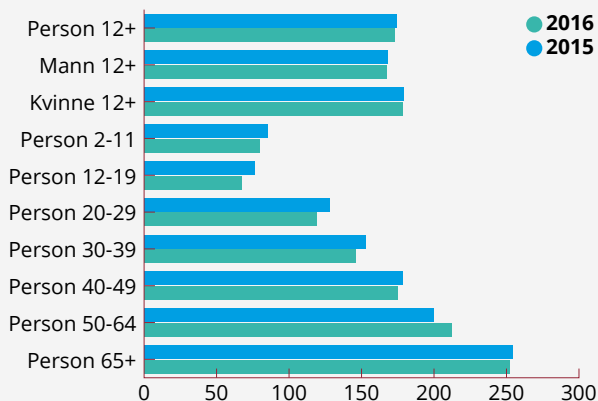
Figur 4.6 Daglig oppslutning første kvartal 2015 og 2016



Kilde: TNS TV-meterundersøkelsen og NRK.

Tidsbruksanalyser viser at den største nedgangen i tid brukt til tradisjonell TV skjer i aldersgruppene fra 12 til 49 år, jf. figur 4.7. Dersom man ser bakenfor disse tallene, finner man imidlertid at nedgangen særlig er knyttet til at vi ser mindre drama på TV. Konsumet av underholdningsprogrammer går også noe ned. Fra 2009 til 2015 er dramakonsumet via tradisjonell TV halvert blant unge i aldersgruppen 20 til 29 år. Andre genrer, som nyheter og sport har en mer stabil oppslutning.

Figur 4.7 Daglig oppslutning om tradisjonell TV målt i minutter, fordelt på aldersgrupper

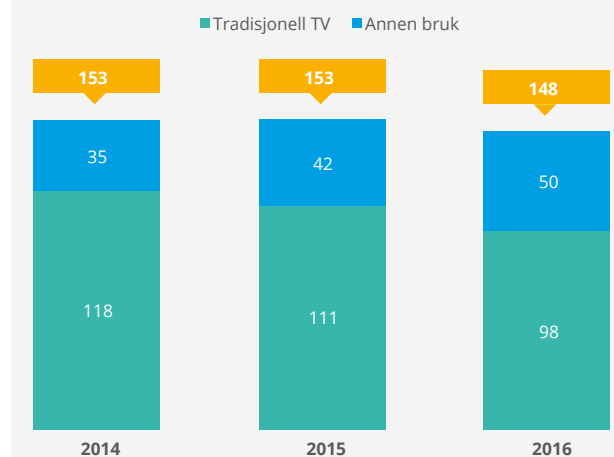


Kilde: TNS TV-meterundersøkelsen og NRK

Tall fra TNS Gallup Interbuss viser at nærmere halvparten av TV-ene i Norge er koblet til nett. Ser man

på bruken av TV-skjermen i utvidet forstand, som en skjerm også for bruk av internett eller spill, er den fortsatt populær blant de unge. For NRKs del innebærer økningen i tilgangen til smart-TV også økt tilgang til NRKs nettilbud, og følgelig at TV-skjermen blir viktigere igjen. Figur 4.8 viser at unge i alderen 12 til 29 år bruker 148 minutter foran TV-skjermen, og at to tredeler av denne tiden ble brukt til tradisjonell, lineær TV.

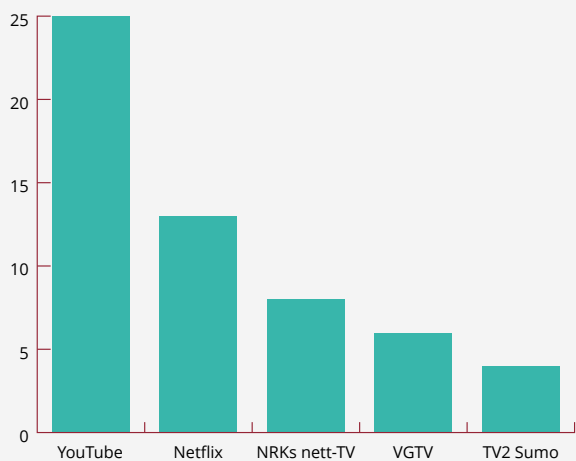
Figur 4.8 Tid brukt på TV-skjermen blant aldersgruppen 12 til 29 år, minutter per dag



Kilde: TNS TV-meterundersøkelsen og NRK.

I Norge abonnerer fire av ti på betalte strømmetjenester. 34 prosent abonnerer på Netflix, og TV 2 Sumo ligger som nummer to med 11 prosent. Det er de internasjonale aktørene som er størst i strømmemarkedet i Norge, med NRK nett-TV som tredje største aktør. Figur 4.9 viser daglig dekning for de fem største strømmetjenestene i 2015. De utenlandske kanalene dominerte, med størst dekning for YouTube, etterfulgt av Netflix. Av norske kanaler har NRKs nett-TV størst oppslutning med rundt 8 prosent dekning.

Figur 4.9 Daglig dekning for de fem største strømmetjenestene i Norge, 2015



Kilde: TNS Gallup Interbuss og NRK.

Befolkningen bruker TV-skjermen også til å se nett-TV, og med et slikt utgangspunkt kan det argumenteres for at TV-skjermen øker eller stadig befester sin betydning i folks mediebruk. Tall fra TNS Scores viser at andelen som så på NRKs nett-TV på TV-skjermen økte fra 11 prosent i 2014 til 31 prosent i 2015. I samme periode sank andelen som brukte nettbrett til å se NRKs nett-TV fra 19 prosent til 15 prosent, og andelen som brukte PC fra 66 prosent til 50 prosent. Andelen som så på NRKs nett-TV via mobil var stabil på 4 prosent mellom 2014 og 2015. I nesten alle husstander er TV-en den største skjermen, og det er derfor ikke unaturlig at TV-skjermen i større grad foretrekkes for å se nett-TV.

4.3 Konsekvenser for dagens finansieringsmodell

Ekspertgruppen mener medieutviklingen, og særlig tilgangen til og bruken av ulike medier, vil svekke finansieringsmodellen med kringkastingsavgift basert på fjernsynsmottaker. Gjennomgangen viser at nettverks- og terminalkonvergensen har kommet langt i Norge, og at de lange trendene er at bruken av «nye» medieplattformer og medieinnhold fortsetter å øke. I 2015 hadde 96 prosent av befolkningen tilgang til TV hjemme, og en like høy andel har tilgang til internett. Mens tradisjonell, lineær TV-seing har holdt stand, og fremdeles utgjør en stor andel av befolkningens daglige mediebruk, tyder tallene fra de nyeste mediebruksundersøkelsene på at dette kan endres fremover. 2015 preges av en sterk tilbakegang i tradisjonell, lineær TV-seing og avislesing. Samtidig ser den norske befolkningen stadig mye på TV dersom man inkluderer strømming og nett-TV. Undersøkelser viser at selve TV-skjermen stadig er en foretrukket enhet å konsumere audiovisuelt innhold på. Men for at TV-skjermen og andre mottakerapparater skal være avgiftspliktig, forutsetter det at de kan motta fjernsynssignaler og formidle dem direkte (såkalt lineær TV). I lys av medieutviklingen mener ekspertgruppen at en finansieringsordning for allmennkringkasting må hvile på et teknologi- og plattformnøytralt grunnlag og omfatte både lineære og ikke-lineære medietjenester. En slik tilnærming vil også bedre reflektere de tjenester NRKs oppdrag faktisk omfatter. NRK skal ifølge sitt allmennkringkasteroppdrag være tilstede på og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå

bredest ut med sitt samlede programtilbud, jf. NRKs vedtekter § 12 d. NRK tilbyr i dag innholdstjenester på radio, TV, nett og mobil.

I forlengelsen av gjennomgangen av status for mediebruk, nettverks- og terminalkonvergensen i Norge, kan Forbrukerombudets konklusjon i november 2014 om at tvungent koblingssalg mellom TV-pakker og bredbånd er ulovlig, ha betydning for vurderingen av dagens ordning.¹² Praksisen med tvungent koblingssalg vil som følge av vedtaket avvikles i de to selskapene Get og Canal Digital i løpet av 2016. Forbrukerombud Gry Nergård uttalte i tilknytning til denne saken blant annet at alle trenger nettilgang i dag, «men for mange er ikke TV lenger eit nødvendig gode». Forbrukerombudet har i saken lagt vekt på den endringen som har skjedd i TV-vaner og TV-tilbud, der bruken av strømming og nett-TV øker. Når Get og Canal Digital, som de to største norske kabel-TV aktørene, oppløser koblingen mellom abonnement på TV-pakke og bredbånd i løpet av 2016, mener ekspertgruppen det er grunn til å anta at flere abonnenter vil si opp TV-avtalen og kun beholde internett. Allerede i dag selges det fjernsynsskjermer uten TV-tuner, og det tilbys plombering av fjernsynsmottakere slik at muligheten for å motta fjernsynssignalet blokkeres. Dette er imidlertid tjenester som retter seg først og fremst mot næringslivet, og sjelden brukes av private. Praksis

¹² Forutsetningen om at man må abonnere på en TV-pakke for å få bredbånd hos Canal Digital og Get ble vurdert som i strid med markedsføringsloven § 22 om urimelige avtalevilkår.

i dag er at alle husstander som har mulighet til å motta signaler, blir ilagt kringkastingsavgift. For eksempel må de som abonnerer på internett via kabelselskaper ha dekoder, og selv om de hevder å bruke bare internett-delen av abonnementet må de ifølge Lisensavdelinga betale kringkastingsavgiften fordi de har mulighet til å ta inn fjernsynssendinger. Ekspertgruppen er enig

i den praksisen som Lisensavdelinga har lagt seg på, men mener det er uheldig at det juridiske grunnlaget ikke fremkommer klarere i regelverket. Dersom kringkastingsavgiften skal videreføres, er det behov for å oppdatere bestemmelsene slik at ordlyden fanger opp utviklingen på området med blant annet nett-TV og andre plattformer enn fjernsynsapparatet.

5 Internasjonale avtaler og andre land

EØS-avtalens statsstøtteregler gir medlemslandene stor frihet til å beslutte hvordan de utformer den offentlige støtten til allmennkringkasting. Den mest utbredte finansieringsformen for allmennkringkastere i Europa har vært lisensfinansiering knyttet til bestemte typer mottakerapparater. Utviklingen i teknologi og medievaner gjør at mange europeiske land nå reviderer sine finansieringsmodeller. Både Europarådet, Europaparlamentet og EBU understreker gjennom sine anbefalinger viktige prinsipper som bør ligge til grunn i dette arbeidet. Disse er å sikre stabilitet og forutsigbarhet i finansieringen, tilstrekkelige midler til å utføre samfunnsoppdraget, politisk uavhengighet, åpenhet og etterprøvbarehet.

5.1 Innledning

Utformingen av en modell for offentlig finansiering av NRK må ta hensyn til nasjonalt og internasjonalt regelverk. Det internasjonale regelverket legger overordnede føringer for utformingen av nasjonale regelverk. EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte danner viktige rammer for norsk næringsvirksomhet, herunder også norsk kringkastingsvirksomhet. I de senere årene har virksomheten til offentlige allmennkringkastere kommet under stadig økende press fra kommersielle medieaktører, blant annet som følge av digitalisering og konvergens som stiller krav til omstilling og nye forretningsmodeller. Europakommisjonen har nedfelt retningslinjer for offentlig støtte til allmennkringkastere, og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har utarbeidet tilsvarende retningslinjer med støtte i disse. Den teknologiske utviklingen følges av en rask globalisering på medieområdet. I det rettslige rammeverket på europeisk nivå står allmennkringkastingens funksjon med hensyn til å sikre grunnleggende demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet sterkt.

I tråd med mandatet er det redegjort for relevante modeller i andre land. Ekspertgruppen har valgt å beskrive samtlige av de nordiske finansieringsmodellene ettersom den nordiske regionen på mange måter utgjør et felles marked på mediesektoren. De nordiske modellene har også det til felles at de er utviklet i relativt små markeder. Som beskrivelsen viser, har de nordiske landene tidligere valgt den samme finansieringsmodellen, men har så langt valgt ganske forskjellige løsninger når de har revidert den etablerte modellen eller er i ferd med å gjøre det. I drøftingen av modeller for offentlig allmennkringkasting er det naturlig å se til BBC, som på mange måter representerer selve definisjonen av hva allmennkringkasting er. Også for BBC er finansieringsmodellen oppe til debatt. Ekspertgruppen har også valgt å redegjøre for finansieringsmodellene i Tyskland, Nederland og Frankrike, ettersom de bidrar til å belyse ulike alternative finansieringsformer.

5.2 Europarådet, FN og WTO

Norge er medlem i Europarådet, og samarbeider med de andre medlemslandene på en rekke samfunnsområder, herunder medieområdet. Mediespørsmål er forvaltningsmessig lagt til avdelingen for menneskerettighetsspørsmål, og Europarådets arbeid har

særlig fokus på medienes betydning for ytringsfrihet og demokratiutvikling. Allmennkringkastingen nyter et vern gjennom Den europeiske menneskerettskommissjonen (EMK) artikkel 10, som har denne ordlyden¹³:

¹³ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), vedlegg 2. Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller (norsk oversettelse), Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.

«(1) Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak. (2) Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.»

I desember 2013 kom utredningen *Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights*, som ble utført på oppdrag fra EBU. Utredningen slår fast at etablerte allmennkringkastere er beskyttet av EMK artikkel 10 som følge av at landene har etablert allmennkringkastingsmodeller med det formål å sikre et mangfold av audiovisuelle medietjenester. Omfanget og innretningen av beskyttelsen følger i stor grad av de retningslinjene som er etablert gjennom Europarådet og EU med hensyn til den grunnleggende rollen allmennkringkasting er tillagt i et demokratisk samfunn. Samfunnsoppdraget omfatter alle oppgaver allmennkringkasterne utfører for å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. I denne sammenheng konkluderer utredningen med at regulatoriske tiltak som berører medienes frihet og uavhengighet, herunder innskrenkning av finansieringen, må være i samsvar med EMK artikkel 10. Følgelig legges det til grunn at vilkårlige og uforholdsmessige regulatoriske grep som undergraver finansieringen, vil være i strid med bestemmelsen. Sett i sammenheng med at medlemslandene også har en positiv plikt til å sikre mediemangfold, innebærer dette etter europeisk standard en bærekraftig, uavhengig og pluralistisk modell for allmennkringkasting.

Europarådet har vedtatt flere anbefalinger for å sikre allmennkringkasternes uavhengighet, finansiering og utvikling, og fremhever i disse sammenhengene allmennkringkasternes samfunnsrolle. Særlig sentralt står Europarådets resolusjon av 25. januar 1999 om allmennkringkastingens betydning, som også

er innlemmet i EØS-avtalen, og som blir nærmere omtalt i punkt 5.3.3. I sin seneste anbefaling om nye medier, som ble vedtatt 1. april 2015, understreker Europarådet at EMK artikkel 10 favner både lineære og ikke-lineære medietjenester. Alle disse resolusjonene må sees i sammenheng og uttrykker den nevnte europeiske standarden for utformingen av mediereguleringen på dette feltet. Ved overgangen fra «*public service broadcasting*» til «*public service media*» understreker Europarådets anbefaling av 15. februar 2012 hvor viktig det er at «*medlemsstatene vurderer, og om nødvendig styrker, de eksterne styringsverktøyene som er utformet for å sikre redaksjonell og operasjonell uavhengighet så vel som tilstrekkelig finansiering*».

I en resolusjon av 25. november 2010 om allmennkringkasting i en digital tid og fremtiden for den tradisjonelle modellen med både offentlige allmennkringkastere og kommersielle kringkastere, minnet Europaparlamentet medlemslandene om at de har forpliktet seg til de europeiske standardene for allmennkringkasting slik de er nedfelt i Europarådets anbefalinger og erklæringer. Europaparlamentet mener denne modellen sikrer en bred tilgang av åpent tilgjengelig programinnhold og har en viktig rolle når det gjelder audiovisuelle produksjoner, et kulturelt mangfold og representasjon av et mangfold av identiteter, informasjon, pluralisme, sosialt samhold, å fremme fundamentale friheter og demokratiske funksjoner. Resolusjonen understreker medlemslandenes ansvar for å sikre at allmennkringkasterne får tilstrekkelige ressurser til å gjøre nytte av fordelene ved digital teknologi og sikre at fordelene ved moderne audiovisuelle tjenester når publikum. Det er også særlig viktig at allmennkringkastingen utformes slik at det legges til rette for å tilby et kvalitetstilbud på nett til unge som primært benytter medietilbud via internett.

Når det gjelder samarbeidet gjennom FN legitimerer UNESCO-konvensjonen om kulturelt mangfold statenes suverene rett til å treffe kultur- og mediepolitiske tiltak som vurderes formålstjenlige for å verne og fremme kulturelt mangfold. Konvensjonen gir en ikke-uttømmende oversikt over hvilke tiltak statene kan vedta, herunder når det gjelder allmennkringkasting for å sikre mediemangfold. Konvensjonen om kulturelt mangfold setter en klar forbindelse mellom kulturelt mangfold, menneskerettigheter og andre grunnleggende rettigheter i samfunnet.

Den globale handelen med tjenester er regulert gjennom WTOs GATS-avtale om handel med tjenester, herunder på mediesektoren. Norge har, som de fleste

andre europeiske landene, vært tilbakeholdne med å liberalisere egen kultur- og audiovisuell politikk i forhandlingene i WTO.

5.3 EØS-avtalen

5.3.1 Generelt om EØS-avtalen

EØS-avtalen har som formål å styrke handelen og de økonomiske forbindelsene mellom partene, og skal blant annet legge til rette for konkurranse på like vilkår og fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital mellom landene innenfor EØS-området. EØS-avtalen er gjennomført i norsk rett ved EØS-loven, som innebærer at EØS-avtalen gjelder som norsk lov. EØS-avtalens regler om offentlig støtte finnes primært i artiklene 61 til 64 og definerer grenser for mulighetene offentlige støttegivere har til å gi støtte til foretak. Formålet med reglene om offentlig støtte er å sikre like konkurransevilkår og en effektiv bruk av begrensede offentlige ressurser i det indre markedet. Samtidig gir regelverket EØS-landene stor frihet til å utforme mediepolitikken i samsvar med egne kulturelle tradisjoner og verdier.

5.3.2 Skatter og avgifter

Skatteområdet er ikke omfattet av EØS-avtalen. EUs lovgivning legger derfor ingen direkte bindinger på norske skatte- og avgiftsregler. EØS-avtalen pålegger imidlertid Norge å gjennomføre samme regelverk som EU med hensyn til de fire frihetene. Indre markedsregelverket, og særlig reglene om statsstøtte og ikke-diskriminering, legger noen begrensninger på utformingen av skatter og avgifter. Samtidig har Norge valgt ensidig å tilpasse seg deler av EUs lovgivning om skatter og avgifter.

Skatte- og avgiftspolitikken er også for EUs medlemsland i utgangspunktet et nasjonalt anliggende. Innføring eller endring av regelverk i EU på skatteområdet kan bare vedtas med enstemmighet. På flere områder har EU imidlertid delvis harmonisert skatte- og avgiftsreglene for å sikre et velfungerende indre marked. Merverdiavgiftssystemene er i stor grad harmonisert, og det er en del felles regler for særavgifter på blant annet energi, alkohol og tobakk. Harmoniseringen gjelder i hovedsak systemer og prosedyrer, og i mindre grad satser.

5.3.3 Offentlig støtte til allmennkringkastere

I EØS-avtalen artikkel 61 (1) fremgår det at støtte gitt av statsmidler i enhver form som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, vil være uforenlig med avtalens funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene. Støttebegrepet gjelder ikke bare rene tilskudd, men omfatter i prinsippet alle tiltak som gir finansielle fordeler til foretak. Lisensfinansieringen av NRK er å betrakte som statsstøtte i henhold til denne bestemmelsen.

EØS-avtalen artikkel 59 (2) gjelder offentlige foretak eller foretak som er gitt særlige eksklusive rettigheter. Ifølge praksis fra EF-domstolen gir denne bestemmelsen mulighet for at slike foretak kan få unntak fra EØS-avtalens konkurranseregler, herunder forbudet mot statsstøtte, for å kunne utføre de særlige oppgavene som er tillagt dem. Dette vil typisk gjelde for offentlig finansierte allmennkringkastere, slik som NRK. EØS-avtalen gir således det mest sentrale internasjonale rettslige rammeverket for arbeidet med å vurdere fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK.

ESA har utarbeidet retningslinjer for anvendelsen av reglene om statsstøtte til allmennkringkasting. Disse bygger på Europakommisjonens tilsvarende retningslinjer, som er utarbeidet blant annet med utgangspunkt i en protokoll av 2. oktober 1997 til Amsterdam-traktaten («Amsterdam *Protocol on public service broadcasting*») og med bakgrunn i EU-retten og praksis fra EU-domstolen. Den aktuelle hovedbestemmelsen i Amsterdamprotokollen sier følgende:

«The provisions of the Treaty establishing the European Community shall be without prejudice to the competence of Member states to provide for the funding of public service broadcasting insofar as such funding is granted to broadcasting organisations for the fulfilment of the public service remit as conferred, defined and organised by each Member State, and insofar as such funding does not affect trading conditions and competition in the Community to an extent

which would be contrary to the common interest, while the realisation of the remit of that public service shall be taken into account."

Denne sekundærrettslige kilden bekrefter således medlemsstatenes kompetanse når det gjelder å definere allmennkringkasteroppdraget for de aktører som skal utøve slike oppgaver og sørge for finansiering som sikrer at disse aktørene kan oppfylle sine oppdrag.

Europarådets resolusjon av 25. januar 1999 om allmennkringkastingens betydning for det sosiale, demokratiske og kulturelle liv (resolusjonen om allmennkringkasting) er innlemmet i EØS-avtalen. Denne resolusjonen understreker det særlige ansvaret som er lagt til allmennkringkastingen, og at dette forutsetter bred offentlig tilgang til ulike kanaler og tjenester på like vilkår, at allmennkringkasterne skal kunne dra nytte av den teknologiske utviklingen og at publikum skal få mulighet til å dra nytte av nye audiovisuelle tjenester og informasjonstjenester og av ny teknologi. Resolusjonen fastslår også at allmennkringkasterne skal påta seg å utvikle og spre virksomheten sin i den digitale tidsalderen, og i samsvar med det pålagte oppdraget sitt fortsette å tilby et stort utvalg av program som når ut til hele samfunnet, herunder å ta sikte på å nå ut til et bredt publikum. Videre tar retningslinjene hensyn til anbefalingene fra Europarådet om mangfold av medier og i medieinnhold og om allmennkringkastingsmediers oppgaver i informasjonssamfunnet, begge vedtatt i 2007. Disse anbefalingene er opptatt av allmennkringkastingens rolle med hensyn til å ivareta mangfoldet i mediene og å sikre allmennkringkasternes mulighet til å møte utfordringene i informasjonssamfunnet samtidig som det tas hensyn til markeds- og konkurransespørsmål.

I utformingen av oppdraget til allmennkringkasterne må medlemsstatene vurdere om de aktuelle tjenestene oppfyller vilkårene for lovlig statsstøtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning, jf. EØS-avtalen artikkel 59(2) og ESAs retningslinjer for statsstøtte til allmennkringkasting avsnitt 44. I dette avsnittet fremgår det at det er EFTA-statenes ansvar å definere hva som faller inn under mandatet for offentlige tjenester, og at dette ansvaret må utøves med hensyn til begrepet «tjenester av allmenn økonomisk betydning». Det samme vil også gjelde dersom allmennkringkasteren ønsker å etablere en vesentlig ny tjeneste som den ønsker å innlemme i allmennkringkastingstilbudet. Under forutsetning av at allmennkringkastingens

funksjon er å oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i den enkelte medlemsstat og sikre mediemangfold, er allmennkringkastingen ansett for å være en tjeneste av allmenn økonomisk betydning.

5.3.4 Krav til allmennkringkastere

Retningslinjene er ikke et rettslig bindende regelverk, men legger føringer for hvordan henholdsvis Kommisjonen og ESA går frem for å vurdere om offentlig finansiering av allmennkringkastere er i samsvar med reglene om offentlig støtte. Retningslinjene nedfeller blant annet vilkår for at unntaksbestemmelsen i EØS-avtalen art. 59 (2) kommer til anvendelse, som bygger på at EF-domstolen (fra desember 2009 EU-domstolen) har fastslått tre kumulative vilkår som må være oppfylt for at unntaksbestemmelsen kan komme til anvendelse. Disse er følgende:

1. Tjenesten må være av allmenn økonomisk betydning og være klart definert som en slik tjeneste (vilkår om definisjon).
2. Medlemsstaten må uttrykkelig ha pålagt selskapet det aktuelle oppdraget (vilkår om pålegg).
3. Forbudet mot statsstøtte må være til hinder for at det aktuelle oppdraget blir utført, og unntaket fra konkurransereglene må ikke påvirke samhandelen mellom medlemsstaten i en utstrekning som vil stride mot fellesskapets interesser (vilkår om proporsjonalitet).

Disse vilkårene fremgår av ESAs retningslinjer punkt 6 avsnitt 36(i-iii) og representerer det generelle utgangspunktet for når det kan gjøres unntak fra forbudet mot statsstøtte. Retningslinjene setter krav til at definisjonen av allmennkringkasteroppdraget og det offisielle pålegget skal endres dersom oppdraget utvides til å omfatte nye tjenester (avsnitt 52). Det skal etableres en forhåndsgodkjenningssprosedyre som iverksettes når «vesentlige nye audiovisuelle tjenester» skal lanseres av allmennkringkasteren (avsnitt 84 og 85). Etter krav fra ESA ble det våren 2010 etablert en forhåndsgodkjenningsordning for nye NRK-tjenester.

ESAs retningslinjer avsnittene 43 til 55 angir en rekke spesifikke krav knyttet til definisjonen av allmennkringkasteroppdraget, hvordan oppgaven skal tildeles og føres tilsyn med. Av retningslinjene i avsnittene 56 til 59 fremgår det at finansieringsordningene kan deles inn i to hovedkategorier; finansiering fra én kilde, som innebærer at allmennkringkastingen kun finansieres

av offentlige midler, og finansiering fra flere kilder, ofte kalt dualfinansiering, som kan omfatte en rekke ordninger med ulike kombinasjoner av finansiering gjennom både offentlige og kommersielle kilder. Det fremgår her at ESA ikke har noen prinsipielle innvendinger mot valget av flere finansieringskilder versus én kilde, og det vises til resolusjonen om allmennkringkasting som fastslår medlemsstatenes kompetanse når det gjelder finansieringen av allmennkringkastingen. Videre fremgår det at selv om EFTA-statene står fritt til å velge hvordan allmennkringkastingen skal finansieres, er ESAs oppgave å kontrollere at den offentlige finansieringen ikke påvirker konkurransen i en uforholdsmessig grad, jf. det ovennevnte vilkåret om proporsjonalitet.

Når det gjelder ESAs kontroll av den offentlige finansieringen er dette blant annet knyttet til vilkårene om klart og hensiktsmessig skille mellom det som er en pålagt offentlig tjeneste og andre tjenester, herunder transparente og adskilte regnskaper mellom allmennkringkastingsvirksomheten og eventuell kommersiell virksomhet som ikke er av allmenn økonomisk betydning. Videre legger retningslinjene i avsnittene 70 til 79 til grunn at den offentlige støtten skal baseres på et nettokostnadsprinsipp, og fastsetter nærmere regler for håndteringen av eventuell overkompensasjon. Offentlig støtte skal kun brukes til å finansiere allmennkringkastingsvirksomhet, og derfor må ikke støtten overstige nettokostnadene ved å utføre allmennkringkasteroppdraget.

Retningslinjene i avsnittene 80 til 91 understreker igjen at allmennkringkasterne må kunne anvende offentlig støtte for å tilby tjenester gjennom nye distribusjonsplattformer som er rettet mot allmennheten og mot grupper med særlige interesser, forutsatt at de tar sikte på dekke de samme demokratiske, sosiale og kulturelle behov i det aktuelle samfunnet. Dette er av hensyn til at allmennkringkasterne skal kunne fortsette å spille en viktig rolle i medielandskapet. Samtidig stilles det krav til at tjenesten ikke skal ha urimelige konsekvenser i markedet som er unødvendige for å oppfylle allmennkringkasteroppdraget. Her vises det også til at det parallelt med den raske utviklingen på kringkastingsmarkedene også skjer endringer i kringkasternes forretningsmodeller, herunder at det i økende grad etableres betalingselementer i tjenestene. ESA slår fast at dette ikke nødvendigvis innebærer at tjenestene åpenbart ikke inngår i

allmennkringkastingsopp-gaven, selv om det påvirker publikums tilgang til tjenesten. Forutsetningen er at betalings-elementet ikke ødelegger den offentlige tjenestens særlige formål, som er å oppfylle borgernes sosiale, demokratiske og kulturelle behov, og som skiller den fra rent kommersielle virksomheter.

Europarådets anbefaling om allmennkringkastingsmedier i informasjonssamfunnet, som ble vedtatt i 2007, fastslår at medlemsstatene kan vurdere supplerende finansieringsløsninger forutsatt at de tar behørig hensyn til markeds- og konkurransespørsmål, særlig gjelder dette individuelt tilpassede tjenester. Forutsetningen er at prinsippet om allmenn tilgjengelighet ikke settes til side eller fører til forskjellsbehandling mellom samfunnsgrupper. Betalings-elementet er således ifølge ESAs retningslinjer ett av elementene som skal hensyntas når det avgjøres om en slik tjeneste skal inngå i allmennkringkasteroppdraget, ettersom det kan påvirke den allmenne tilgjengeligheten og den overordnede utformingen av tjenesten som ytes, samt dens innvirkning på markedet. En gitt tjeneste med et betalings-element kan i tråd med retningslinjene innlemmes i allmennkringkasteroppdraget dersom den oppfyller spesifikke sosiale, demokratiske og kulturelle samfunnsbehov uten at den har uforholdsmessig stor innvirkning på konkurransen og samhandelen over grensene.

5.3.5 Nye støttetiltak

Hovedregelen etter artikkel 61 (1) er at alle støttetiltak som omfattes av EØS-avtalen må notifiseres til ESA før de kan iverksettes. Endringer i eksisterende støtteordninger krever kun forenklet notifikasjon. Den offentlige støtten til NRK gjennom dagens ordning med kringkastingsavgift er imidlertid unntatt fra notifikasjonsplikten. Unntaket skyldes at kringkastingsavgiften er en etablert støtteordning som følger av unntaksreglene som gjelder støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning, jf. Amsterdamprotokollen. Dersom støtten oppfyller de tre kumulative vilkårene, som nevnt i punkt 5.3.4, anses støtten som forenlig med EØS-avtalen. Støtte-giver trenger følgelig ikke notifisere støtten til ESA. Det følger imidlertid en rapporteringsplikt i etterkant.

Ved den finske overgangen fra lisensfinansiering til skattefinansiering ble forholdet til reglene for statsstøtte drøftet. I lovproposisjonen (RP 29/2012) ble det vist til at den offentlige finansieringen av allmennkringkasteren Yle eksisterte før EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 (der

Finland inngikk før landet ble medlem av EU i 1995). På denne bakgrunnen har det ikke vært en særskilt godkjenning av ordningen. I proposisjonen ble det lagt til grunn at en overgang fra apparatbasert avgift til finansiering gjennom beskatning ikke i seg selv foranlediger notifikasjon, og at EU-domstolen i vurderingen av om en støtteordning anses som ny blant annet ser på om endringene påvirker den opprinnelige virksomhetens egentlige innhold eller om endringene kun er av formell og administrativ karakter. Finske myndigheter konkluderte, etter dialog med EUs generaldirektorat for konkurranse, med at den foreslåtte overgangen til skattefinansiering var i tråd med Kommisjonens regler for statsstøtte og at endringene ikke var av en slik karakter at de burde omfattes av kravet om notifikasjon til Kommisjonen før iverksettelse.

Så lenge støtteordningen oppfyller vilkårene for unntak etter Amsterdamprotokollen, er hovedprinsippet at de offentlige myndighetene i EØS- og EU-land i stor utstrekning kan beslutte *hvordan* de ønsker å organisere og finansiere tjenester de mener har allmenn

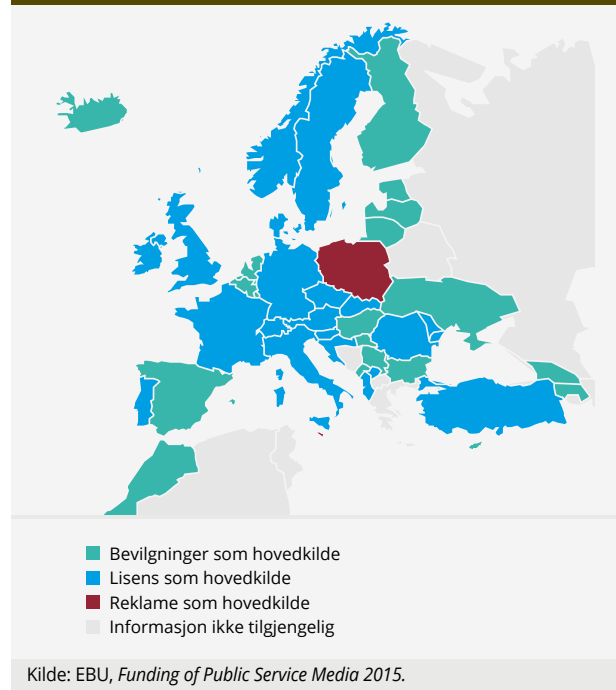
økonomisk betydning, herunder allmennkringkastingsvirksomheten til NRK. Når NRK ønsker å etablere vesentlige nye tjenester, er det imidlertid etablert egne regler om at slike endringer må godkjennes før NRK kan igangsette dem. I samsvar med ESAs retningslinjer er det etablert en ordning i kringkastingsloven § 6-1 bokstav a om krav til forhåndsgodkjenning av nye tjenester i allmennkringkasteroppdraget til NRK. Ordningen innebærer at NRK må søke om godkjenning for å kunne etablere nye vesentlige tjenester som skal omfattes av allmennkringkastingsvirksomheten og finansieres av de offentlige midlene, som for NRK er kringkastingsavgiften. Medietilsynet er ansvarlig for gjennomføringen av prosedyren, som både inkluderer en offentlig høring og en uttalelse fra Konkurransetilsynet om den omsøkte nye tjenesten. Medietilsynet utarbeider en rådgivende uttalelse, og det er Kongen i statsråd som avgjør om tjenesten kan inngå i NRKs allmennkringkasteroppdrag. I Meld. St. 38 (2014–2015) foreslo regjeringen Solberg at kompetansen til å forhåndsgodkjenne nye tjenester flyttes fra Kongen i statsråd til Medietilsynet.

5.4 Oversikt over andre land

De offentlig baserte allmennkringkastingsvirksomhetene har forskjellige finansieringskilder i ulike land. De fleste offentlige kringkasterne har såkalt dualfinansiering, noe som betyr at inntektene kommer fra flere kilder. Kildene kan grovt sett deles inn i fire hovedtyper: Lisensbasert gebyr eller avgift, reklame, andre kommersielle inntekter og ulike former for statlige bevilgninger. Den mest utbredte finansieringsformen for allmennkringkasterne i Europa har vært lisensbasert gebyr eller avgift tilsvarende den norske kringkastingsavgiften, der betalingsplikten er knyttet til bestemte typer mottakerapparater eller bruk av apparatene. I rapporten *Licence fee 2015* fra EBU i februar 2016 fremgår det at lisensfinansiering fremdeles står for 70 prosent av de totale inntektene til deres medlemsorganisasjoner. EBU har 73 medlemsorganisasjoner i 56 land.

Hovedinntektskilde til allmennkringkasterne i EBUS medlemsland er vist på kartet i figur 5.1.

Figur 5.1 Inntekter til allmennkringkastere etter hovedinntektskilde, 2015



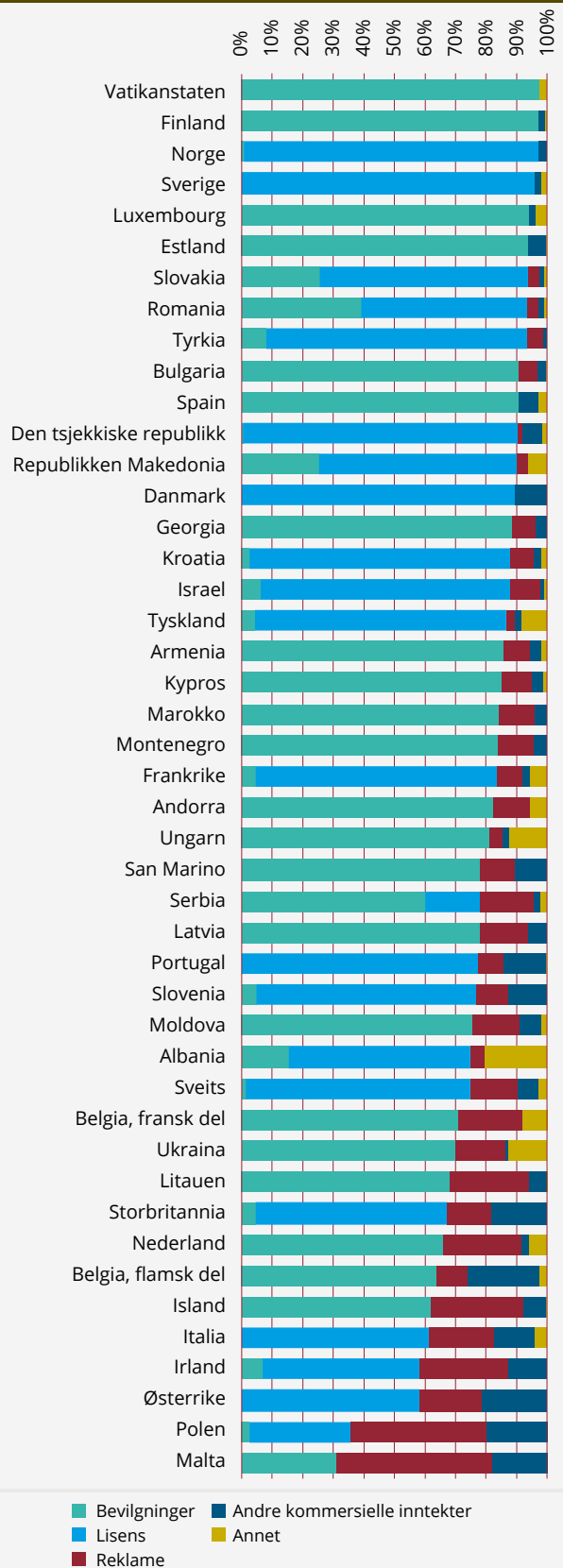
Ifølge EBU's rapport *Funding of public service media* fra februar 2016 er lisensfinansiering hovedinntektskilden for de offentlige allmennkringkasterne i 20 land, inkludert fire av de fem store europeiske markedene (Frankrike, Tyskland, Italia og Storbritannia). Dette forklarer hvorfor lisensfinansieringen fortsatt er hovedinntektskilden blant EBU-medlemmene samlet. På andreplass kommer ulike former for statlige bevilgninger, som kan være knyttet til en særskilt skatteordning. Island gikk over til en slik særskatt i 2009 og Finland i 2013. For øvrig er finansiering over statsbudsjettet, foruten i Spania og Benelux-landene, mest vanlig på Balkan og Øst i Europa, der lisenstradisjonen ikke står så sterkt. Reklame er den tredje største inntektskilden, som sammen med andre former for kommersielle inntekter utgjorde 18,6 prosent av de samlede inntektene til de offentlige allmennkringkasterne i 2015.

27 av de 56 medlemslandene i EBU har lisensfinansiering, noe som tilsvarer 48 prosent. Ser vi kun på landene innenfor EU øker andelen til 61 prosent. Selv om flere land nylig har erstattet lisensen¹⁴ med andre finansieringsformer utgjør den altså hovedinntektskilden for flertallet av de offentlige allmennkringkasterne i Europa. Lisensens andel av de samlede inntektene har økt med 3,5 prosentpoeng i perioden fra 2010 til 2015. Den danske finansieringsmodellen er et eksempel på en videreføring av eksisterende apparatbasert avgift i en mer teknologinøytral retning. Den finske finansieringsmodellen er et eksempel på en nylig omlegging fra en apparatbasert lisensfinansiering og til en skattefinansiering i 2013.

Figur 5.2 viser sammensetning av inntektene til allmenkringkasterne i EBU's medlemsland. I land som Norge, Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Spania og Estland utgjør de kommersielle inntektene, som reklame og sponsing, mindre enn 10 prosent av inntektene. I andre land som Polen, Irland og Island er den kommersielle andelen på over 30 prosent av inntektene. Tall fra EBU's medlemsorganisasjoner viser også en generell nedgang i andelen kommersielle inntekter for de offentlige kringkasterne de siste ti årene. Samtidig viser EBU's rapport *Viewpoint PSM Funding* fra mars 2012 at det har vært et skifte der de offentlige allmennkringkasterne har blitt mer avhengige av statlige bevilgninger enn tidligere.

¹⁴ Island i 2009, Tyskland og Finland i 2013, Serbia i 2014 og Israel i 2015.

Figur 5.2 Allmennkringkasternes inntektssammensetning i 2015, i prosent av samlet inntekt



Kilde: EBU, *Funding of Public Service media 2015*.

I rapporten *Licence Fee 2015* sammenligner EBU de ulike lisensordningene med hensyn til avgiftens størrelse, hvordan avgiften fastsettes, metode og organisering av innkrevingen av avgiften, og hvem og hva avgiften omfatter. Rapporten peker på at det er store forskjeller mellom de ulike landene både med hensyn til befolkningstall og kjøpekraft, og at dette ofte også gjenspeiler forskjeller i lisensordningene. I 2015 var gjennomsnittet for avgiftens størrelse på 135 euro. Det høyeste beløpet finner vi i Sveits på 380,70 euro, og det laveste beløpet i Albania på 8,57 euro. Danmark har det nest høyeste lisensbeløpet med 326,77 euro, og Norge følger rett etter med 326,65 euro. Forskjellene i lisensavgiftens størrelse kan i stor grad forklares med forskjellig kostnadsnivå og effektivitet av ordningene. En større andel av husstander som betaler gir generelt lavere avgift for den enkelte husstand. I tillegg er det forskjellige merverdiavgiftssatser i de ulike landene. Det er også forskjeller både når det gjelder omfanget på allmennkringkasteroppdragene og i hvilken grad offentlige allmennkringkasterer kan benytte andre finansieringskilder.

EBUs rapport viser at avgiftens størrelse synes å ha en sterk korrelasjon til markedsandel, ved at høyere lisensbeløp går sammen med sterkere markedsposisjon for den offentlige allmennkringkasteren. Videre viser EBU's rapport at flere land ikke har hatt økning i lisensavgiften de siste fem årene. Hvem som bestemmer avgiftens størrelse varierer, men ofte er det enten regjering eller parlament som fastsetter rammene. I noen tilfeller er det tilsynsmyndighetene i det aktuelle landet som beslutter avgiftens størrelse. I noen land fastsettes rammene for finansieringen for et antall år fremover, mens i andre land fastsettes avgiftens størrelse årlig. EBU peker på at selv om det å sette rammer for flere år fremover bidrar til en stabil finansiering, er det ingen samtidig garanti for økning i finansieringen. Mange av de landene som har slike flerårige avtaler, har i den senere tiden besluttet at avgiftens størrelse skal frys for et antall år fremover.

Selv om det er store forskjeller i hvordan lisensavgiften innkreves i de ulike landene, beskriver EBU tre hovedinnretninger der enten allmennkringkasteren selv, skatteetaten eller en nettverksoperatør¹⁵ organiserer innkrevingen. I de nordiske og vest-europeiske landene er innkrevingen som regel lagt til allmennkringkasteren selv eller til skatteetaten, mens en ordning

¹⁵ For eksempel strømleverandører eller leverandører av post- og teletjenester.

der nettverksoperatører administrerer innkrevingen er mer vanlig sør i Europa. EBU's undersøkelse viser at det er relativt stor variasjon i hvor mye det koster å innkreve lisensen. De administrative kostnadene knyttet til innkrevingen varierer fra 0,8 prosent til 14,6 prosent av de innsamlede midlene. Mens innkreivingskostnadene i gjennomsnitt utgjorde 4,6 prosent av de innsamlede midlene, var de lavere enn gjennomsnittet i landene der allmennkringkasteren selv står for innkrevingen (3,5 prosent). De mest kostnadseffektive løsningene finnes i de nordeuropeiske landene.

EBU har også sett på grunnlaget for å innkreve avgiften i de ulike landene, herunder hva som er underlagt avgift og hvem som er pliktige til å betale. De fleste land har nå avskaffet den særskilte avgiften knyttet til det å inneha radioapparat. Kun syv land har fremdeles en radiolisens. Ifølge innrapporteringene fra EBU's medlemsorganisasjoner er det en økende tendens til at nye mottakerapparater omfattes av lisensordningene, men det pekes også på at domstolene i Sverige i 2014 og i Østerrike i 2015 har gitt innskrenkende fortolkninger. 30. juni 2015 besluttet den østerrikske forvaltningsdomstolen at bærbare datamaskiner som kun kan motta ikke-lineært innhold fra internett, ikke er å regne som kringkastingsmottaker, og følgelig ikke er lisenspliktige. Dommen i Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige er nærmere beskrevet i punkt 5.5.2. I de fleste landene er selskaper omfattet av lisensordningen, og i de fleste modellene er det et eget opplegg for å beregne avgiften for denne typen aktører. Beregningen av avgiften kan basere seg på ulike kriterier, slik som antall apparater, antall ansatte i virksomheten, typen virksomhet, om man driver næringsvirksomhet eller ikke, med videre. I de fleste EBU-landene betaler man kun én avgift per husstand, men i åtte av landene betaler man også lisens for sekundærboliger.

Økonomiske tilbakeslag, digitalisering og mediekonvergens som fordrer investeringer, omlegging og utvikling av innholdstilbud, endrede medievaner og fremveksten av nye forretningsmodeller og verdikjeder er eksempler på trender som utfordrer etablerte strukturer i det audiovisuelle markedet, og også finansieringen av allmennkringkastingen. Både på europeisk og nasjonalt nivå drøftes fremtidig finansiering av allmennkringkasting. Flere land utreder, og noen land har nylig utredet og innført, alternative finansieringsmodeller. Den teknologiske utviklingen og konvergensen har medført at mange ulike elektroniske innretninger kan

motta radio og TV-signaler. Det gjør det vanskeligere å definere hva en mottaker er, og å basere innkrevingen av avgifter til finansiering av allmennkringkasting på det å inneha mottakere. Samtidig som bruken av tradisjonelt, lineært TV-tilbud stadig er høyt, øker bruken av ikke-lineære medietjenester som strømme-TV. Dette utfordrer avgiftsgrunnlaget, som har vært knyttet til tradisjonell TV. Mange europeiske land reviderer derfor regelverket knyttet til finansieringen. Sentralt i de fleste av disse drøftingene står spørsmålet om en fremtidig finansieringsmodell bør være apparatuavhengig. Tre av de alternative finansieringsformer som gjerne drøftes er en flermedial lisensordning, en betalingsordning som omfatter alle husstander og eventuelt alle bedrifter, og en øremerket skatt som enten er lik for alle eller inntektsavhengig. I tillegg til spørsmålet om tilknytning til mottakerapparat, står også temaer som å sikre politisk uavhengighet, legitimitet i befolkningen, øke antallet som er med på å betale, og å redusere

5.5 Sverige

5.5.1 Organisering og regulering

Sverige har tre lisensfinansierte, offentlige kringkaster. Det er Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) og Sveriges Utbildningsradio AB (UR). De tre programselskapene er selvstendige aksjeselskaper som eies av en felles stiftelse (Förvaltningsstiftelsen). Riksdagen bestemmer størrelsen på lisensavgiften og fordelingen av midler til allmennkringkasterne.

Allmennkringkasteroppdraget er nedfelt i Radio- og tv-lagen 2010:696, sendetillatelsene (konsesjonene) og i de årlige tildelingsbrevene («anslagsvilkårene»). SRs, SVTs og URs virksomhet skal i henhold til sendetillatelsene preges av sterk integritet og drives uavhengig i forhold til staten, ulike økonomiske, politiske og andre interesser og maktsentra i samfunnet. Oppdrag og finansiering fastsettes for SVT, SR og UR for et antall år fremover. I forkant av hver ny periode gjøres en større utredning av allmennkringkastingsvirksomheten, normalt av et offentlig oppnevnt utvalg eller en ekspert. Utredningen sendes på høring og danner grunnlaget for det forslaget som legges frem for Riksdagen, som deretter fastsetter vilkår og retningslinjer som skal gjelde for den neste konsesjonsperioden. Regjeringen gir deretter konsesjoner og tildelingsbrev til allmennkringkasterne. Tildelingsbrevene gjelder for ett år om gangen. Det er regjeringen som gir tillatelsene til å

innkrevingkostnadene, sentralt i de ulike landenes drøftinger av fremtidige finansieringsmodeller.

I lys av at dette er prosesser som foregår i mange land for tiden, publiserte EBU 14. januar 2016 fire prinsipper som organisasjonen anser som viktige for vurderingen og utformingen av modeller for offentlig finansiering av allmennkringkasting. Disse prinsippene dreier seg om stabilitet og forutsigbarhet i finansieringen, at midlene skal være tilstrekkelige til å utføre det samfunnsoppdraget allmennkringkasteren er pålagt, at det skal være politisk uavhengighet og at det skal være åpenhet og etterprøvnbarhet. Flere av disse prinsippene er også uttrykte mål for de ulike oppdragene om evaluering og forslag til fremtidige finansieringsmodeller som nå gjennomføres i mange land. Disse prinsippene samsvarer med de standarder og anbefalinger som er utformet av Europarådet med tilslutning fra Europaparlamentet, som beskrevet i punkt 5.2.

sende radio, TV og søkbar tekst når den finansieres med radio- og tv-avgift, jf. Radio- og tv-lagen § 4 og Lagen om finansiering av radio og tv i allmänhetens tjänst. Den inneværende perioden varer fra 2014 til 2019.

SR og SVT skal tilby henholdsvis lyd- og billedradiovirksomhet og fjernsynsvirksomhet i allmänhetens tjänst, og sendetillatelsene definerer også hvilke radio- og TV-kanaler de to programselskapene skal sende. URs tillatelse er definert til å drive programvirksomhet innenfor kunnskaps- og utdanningsområdet, og at programmene kan sendes både på radio og TV. I tildelingsbrevene for SVT, SR og UR for 2015 er det presisert at det skal være et skille mellom kjernevirksomheten og komplementær virksomhet, og at selskapene skal opprettholde en god balanse i forholdet mellom dem. Vilråene slår fast at det er nødvendig å gjøre kjernevirksomheten tilgjengelig på ulike plattformer for å nå publikum, men at den komplementære virksomheten skal ha sitt opphav i og ha en tydelig kobling til kjernevirksomheten. Fra 2010 har det vært et system der SVT, SR og UR må søke om forhåndsgodkjenning av nye tjenester som skal finansieres av radio- og tv-avgiften, altså alle vesentlige nye tjenester innenfor kjernevirksomheten eller den komplementære virksomheten.

5.5.2 Offentlig finansiering

Sverige finansierer SR, SVT og UR gjennom en radio- og tv-avgift som ligner den norske kringkastingsavgiften. Betalingsplikten er knyttet til om man har en TV-mottaker, og det betales én avgift per husstand uavhengig av hvor mange TV-mottakere man har. Betalingsplikten omfatter også offentlige myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Selv om ordningen fortsatt betegnes radio- og tv-avgift er det ikke lenger lisenskrav for radio.

Lisensen innkreves av Radiotjänst i Kiruna (RIKAB), som er et datterselskap til SR og UR, og går inn på egen konto i statskassen. Midlene utbetales derfra til SVT, SR og UR etter rekvisisjon, og utbetales på forskudd hver måned. Fordelingsnøkkelen mellom de tre selskapene er bestemt av Riksdagen, som også fastsetter størrelsen på lisensen. Før denne beslutningen tas, sender de tre allmennkringkasterne inn et forslag til kulturdepartementet, og forslaget er basert på den økonomiske situasjonen for selskapene og allmennkringkastingskontoen, samt forventet utvikling i de kommende årene.

I forkant av inneværende periode ble spørsmålet om behovet for å modernisere den apparatavhengige lisensavgiften drøftet i den tradisjonelle utredningen om allmennkringkastingens vilkår. Viktige premisser i utredningen var å bevare høy legitimitet hos medborgerne, størst mulig uavhengighet og frihet fra politisk styring og en trygg, forutsigbar og stabil finansiering. For å oppnå høy legitimitet i befolkningen la utredningen til grunn at finansieringsmodellen må bidra til en sterk uavhengighet, ettersom uavhengighet er en kjerneverdi i selve allmennkringkastingsmodellen og en begrunnelse for offentlig finansiering av den. Videre er det viktig at alle som ifølge loven skal betale avgiften faktisk betaler den – et stort omfang av «tyvtittere» undergraver ordningens legitimitet. Innkrevingen må være effektiv slik at midlene i hovedsak går til allmennkringkastingsvirksomheten og administrasjonen av innkrevingen ikke koster for mye. Hensynet til at innkreving av avgiften ikke skal krenke den personlige integriteten, ble også ansett som viktig for å ivareta ordningens legitimitet. Modellen må videre oppfattes som rettferdig og reglene være enkle. Allmennheten skal enkelt forstå hva avgiften faktisk går til. Komiteen mente spørsmålet om uavhengighet og frihet fra politisk styring først og fremst oppstår i

forbindelse med bevilgningen av midlene, der politiske myndigheter har mulighet til å utfordre kringkasternes uavhengighet. Uavhengigheten kan også berøres av hvem som betaler, hvem som krever inn avgiften og hvordan avgiftsmidlene håndteres før de tildeles kringkasterne. Hensynet til en trygg, forutsigbar finansiering ivaretas ifølge utredningen ved å sikre en trygg og stabil finansieringskilde og tilsvarende forhold ved innkrevingen av midlene.

I SOU 2012: 59 *Nya villkor for public service* anbefalte Public Service-komiteen en omlegging fra den apparatavhengige lisensavgiften til en øremerket tv- og radioskatt. En slik individuell radio- og tv-avgift skulle beregnes ut fra den skattbare inntekten og ikke ha noen tilknytning til innehav av teknisk utstyr. Modellen forutsatte at skattemyndighetene skulle administrerer innkreving av avgiften, som så skulle plasseres på en egen konto i statskassen (Riksgälden). Kammarkollegiet (statlig forvaltningsmyndighet under finansdepartementet) skulle forvalte kontoen og utbetale midlene til allmennkringkasterne. Forslaget fikk ikke tilslutning i regjeringen, som blant annet la vekt på at allmennkringkasternes uavhengighet ikke ble like godt ivaretatt ved en skattefinansiering som ved en lisensavgift. Forlaget til omlegging ble dermed ikke tatt med i proposisjonen som ble lagt frem for Riksdagen. Vurderingen var at den eksisterende TV-avgiften kunne videreføres inntil videre. Regjeringen uttrykte imidlertid at det i lys av utviklingen og endringen i mediebruk og teknologi, kunne være behov for å igangsette en særskilt utredning om finansieringsmodellen i løpet av den kommende perioden for allmennkringkasting, som varer ut 2019.

Spørsmålet om finansieringsordningen er i takt med den teknologiske utviklingen, ble på mange måter prøvd i en beslutning i Högsta förvaltningsdomstolen 13. juni 2014. En klage fra innehaver av en PC med internettilknytning som ble pålagt å betale lisensavgift, gikk helt til den øverste forvaltningsrettslige instansen i Sverige. Domstolen kom til at innehav av PC med internettilknytning ikke foranledninger plikt til å betale tv-avgift. De to sentrale tolkningsspørsmålene i saken var hvordan lovens ordlyd om at den tekniske enheten er «avsedd» eller ment for å ta imot utsending eller videresending av TV-program, skal forstås og hvorvidt en internettssending utgjør en «*utsändning*» eller «*vidaresändning*» etter lovens formål.

En TV-mottaker er i § 2 i Lag om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst definert som «*en sådan teknisk utrustning som er avsedd att ta emot utsändning eller vidaresändning av TV-program, även om utrustningen också kan användas för annat ändamål*». Høsten 2012 begynte den private, kommersielle kringkasteren TV4 å sende sine kanaler åpent over nettet, og SVT fulgte etter med et tilbud av nett-TV der deres TV-kanaler ble tilgjengelige via SVT Play på nett. Andelen som ikke ønsket å betale lisensavgiften begynte å stige, og spørsmålet om hvilke mottakere som faller inn under definisjonen i ovennevnte § 2 ble satt på prøve. RIKAB fortolket gjeldende regler slik at etableringen av tjenesten som gjorde TV-kanalene tilgjengelige over nettet innebar at også andre enheter enn tradisjonelle TV-apparater skulle omfattes av definisjonen for avgiftspliktige mottakere.

Klagerens anførsel var at den tekniske hensikten med en PC med internettilknytning ikke er å ta imot TV-program, og at det ikke kunne anses som tilstrekkelig for å utløse avgiftsplikt at den kan ta imot slike program. Videre mente klager at en forutsetning for at en internettssending skal anses om en kringkastings-sending («utsändning») er at den samtidig og uten spesiell forespørsel må være tilgjengelig for alle som vil ta imot sendingen, og at dette vilkåret ikke var oppfylt. Klageren mente at RIKABs fortolkning medførte at det ikke er mulig å unngå plikten til å betale avgift uten å måtte avstå fra all annen vesentlig elektronisk kommunikasjon, følgelig at det da ikke vil være noen signifikant del av den svenske befolkningen som ikke er betalingspliktig, og at lisensavgiften nærmest kan betraktes som en skatt på internett.

RIKAB la i sin tilnærming til grunn at lovgiver har ansett at en internettssending skal likestilles med tradisjonell kringkasting, og at den er rettet til allmennheten. Det er allmennkringkasteren som starter den opprinnelige sendingen selv om den enkelte må gå til en særskilt side på internett og aktivere en lenke. RIKAB anførte at en internettssending ikke skjer på spesiell forespørsel, og at allmennheten ikke kan stenge av selve sendingen. Den er der selv om man velger å ikke gjøre bruk av den.

Högsta förvaltningsdomstolen viser til forarbeidene til loven (SOU 2005: 2), der definisjonen av TV-mottaker ble endret til «*teknisk utrustning som kan ta imot utsending eller vidaresending av TV-program*», og

konstaterer at mange ulike elektroniske apparater kan ta imot TV-sendinger. Det ble derfor uttrykt at den tekniske enheten burde være ment til å ta imot TV-program for å skulle omfattes av definisjonen, selv om enheten også kan brukes til andre formål. Under høringen av dette lovforslaget var enkelte høringsinstanser opptatt av om mobile enheter skulle omfattes av apparatdefinisjonen. I 2006 var imidlertid ikke et «skjemalagt programtilbud» gjort tilgjengelig på nett eller mobil. Det ble da understreket at den typen enheter som PC-er uten programkort, mobiltelefoner og andre mobile enheter ikke kunne anses å utgjøre TV-mottakere etter lovens definisjon, men at den teknologiske utviklingen på sikt kunne medføre at slike enheter ble omfattet av definisjonen. Lovgiver la videre til grunn at ettersom en teknisk enhet kan ha ett eller flere bruksområder må begrepet «*avsedd*» innebære at det er tilstrekkelig at ett av disse bruksområdene er å ta imot utsending eller vidaresending av TV-program. Dette hensynet fremgår av siste leddet i definisjonen i § 2 om at betalingsplikten også gjelder enheter som er ment for å motta utsendinger «*även om utrustningen också kan användas för annat ändamål*». TV-sending er definert i gjeldende radio- og tv-lov som en sending med hjelp av elektroniske kommunikasjonsnett der sendingen utføres av en leverandør av medietjenester, er rettet mot allmennheten og er ment for å tas imot med tekniske hjelpemidler. En sending som er rettet mot allmennheten, er videre definert som en sending som samtidig og uten særskilt forespørsel er tilgjengelig for hvem som helst som vil ta imot den. Lovens intensjon er å etablere et skille mellom såkalte bestillingstjenester og andre former for TV-sendinger. I 2006 var internettssendinger en relativt ny distribusjonsform for radio og TV, men forarbeidene viser til at TV-sendinger kan strømmes, noe som bidrar til å understreke at lovens anvendelsesområde er søkt å defineres teknologinøytralt.

I vedtaket tar Högsta förvaltningsdomstolen hensyn til at lovens definisjon av TV-mottakere ikke har blitt endret siden 2007, og at det i mellomtiden har skjedd store endringer i de tekniske forutsetningene for å sende og motta TV-programmer samtidig som allmennkringkasterens sendingsvirksomhet har utviklet seg. Forarbeidene støtter opp om at lovgivers intensjon har vært at avgiftsplikten skal omfatte slike tekniske enheter som gir innehaveren mulighet til å ta imot TV-program, men det finnes samtidig uttalelser som motsier intensjonen om en slik vid fortolkning av

apparatdefinisjonen. Domstolen mener saken gjelder hvilken rekkevidde en tyngende lovbestemt avgift skal ha, og at en slik betydelig utvidelse av betalingsplikten forutsetter tydelig støtte i loven. En slik tydelig støtte finnes ikke i gjeldende lov etter domstolens vurdering. Når det gjelder hva som skal anses som en TV-sending rettet mot allmennheten, konkluderer domstolen med henvisning til yttrandefrihetslagen § 6 at en internettsending kun bør anses å være tilgjengelig etter særskilt forespørsel, og at slike sendinger således ikke kan anses å utgjøre en «utsändning» eller «vidaresändning» etter avgiftslovens formål.

Denne domstolbeslutningen har innskrenket grensene for hva betalingsplikten omfatter i forhold til tidligere forvaltningspraksis. Den gjeldende finansieringsmodellen har etter dette klare begrensninger med hensyn til teknologinøytralitet. Dommen har ført til at mange har hatt krav på tilbakebetaling av innkrevd lisens etter RIKABs tidligere fortolkningspraksis. RIKAB har betalt tilbake avgifter i størrelsesorden 120–130 millioner svenske kroner, jf. Kulturutskottets betänkande 2014/15:KrU3. En annen konsekvens av dommen er at flere lisensbetalere har sagt opp sin lisens. RIKAB har samtidig uttalt at betalingsviljen er god med henvisning til at drøyt 3,5 millioner husstander i Sverige betalte radio- og tv-avgift i januar 2015. I en undersøkelse SVTs publikums- og analyseavdeling gjennomførte i september 2014, svarte 60 prosent av respondentene at lisensavgiften burde betales som en ekstra skatt, enten øremerket eller via statsbudsjettet.

Boks 5.1 Grunnlag for radio- og tv-avgiften

«En TV-mottagare är en sådan teknisk utrustning som är avsedd at ta emot utsändning eller vidaresändning av TV-program, även om utrustningen kan användas for annat ändamål.»

Lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, § 2.

«Med henvisning til yttrandefrihetslagen § 6 bør en internettsending kun anses å være tilgjengelig etter særskilt forespørsel. Slike sendinger kan således ikke anses å utgjøre en «utsändning» eller «vidaresändning» etter avgiftslovens formål.»

Högsta förvaltningsdomstolen, beslutning 13. juni 2014.

Etter innstilling fra kulturkomiteen besluttet Riksdagen i mars 2015 at en ny finansieringsmodell for

allmennkringkasting skal utredes. Utredningen skal være klar i god tid før den nye perioden starter i 2020. Det ble også vist til at regjeringen har åpnet for at det kan være behov for en slik nærmere utredning av ulike finansieringsmodeller før utløpet av inneværende periode. Per juni 2016 er det ikke tatt stilling til om spørsmålet om fremtidig finansieringsmodell skal inngå som en del av den ordinære utredningen om vilkårene for public service, som gjøres i forkant av hver ny «konesjonsperiode», eller om det skal nedsettes et eget utvalg for å utrede hvordan fremtidig finansiering bør organiseres.

Kulturkomiteens forslag bygger på innspill fra de ulike partiene i Riksdagen, der blant annet behovet for å utrede finansieringen begrunnes med at den teknologiske utviklingen har løpt fra den apparatbaserte TV-avgiften. Det blir vist til at når en rekke andre enheter enn TV kan motta samme type innhold, bør TV-avgiften erstattes av en teknologinøytral avgift. Innstillingen gir ingen klare føringer om fremtidig modell, men det understrekes at allmennkringkasterenes uavhengighet skal sikres:

«I en föränderlig värld är det viktigt att värna public service långsiktiga oberoende og finansiering. De tre public service-bolagen bidrar genom sitt journalistiska arbete til bredd både avseende det programmässiga innehållet og speglingen av förhållandena i hela landet och den variation som finns i befolkningen. En stark oberoende public service-verksamhet är därför en viktig del av det svenska medielandskapet och ytterst för vår demokrati. Den nuvarande finansieringsmodellen infördes för att garantera public service oberoende och självständighet. Modellen har fungerat väl og betalningsviljan är god. Med anledning den senaste tidens utveckling og Högsta förvaltningsrättens dom är det viktigt att regjeringen aktivt arbetar med finansieringsmodellens utformning.»

Noen partier mener skatteetaten bør overta innkrevingen, men på siden av statsbudsjettet, slik at uavhengigheten ivaretas. Komiteen er samlet om at målet med utredningen er å finne frem til en solidarisk finansiering og en langsiktig, trygg finansiering som sikrer allmennkringkasterenes uavhengighet.

5.6 Danmark

5.6.1 Organisering og regulering

Danmark har et todelt kringkastingsystem med offentligrettslige kringkastere og private kringkastere, og har organisert allmennkringkastingen både i en offentlig statseid institusjon og et statseid aksjeselskap. Hele elleve kringkastere har et allmennkringkasteroppdrag: Danmarks Radio (DR), TV 2/DANMARK AS (TV 2), åtte regionale TV 2-virksomheter og Radio24syv. Alle disse, unntatt TV 2/Danmark, har et eksplisitt oppdrag om å være tilstede med sitt innholdstilbud på internett.

Formålene med virksomhetene til DR og de regionale TV 2-virksomhetene er tatt inn i selskapenes vedtekter. Allmennkringkasteroppdraget skal i tillegg presiseres nærmere i kontrakter mellom allmennkringkasterne og kulturministeren. Innholdet i de enkelte aktørers kontrakter og tillatelser er et resultat av mediepolitiske avtaler som inngås av de politiske partiene i Folketinget. Den gjeldende medieavtalen ble inngått 26. juni 2014, og bidrar til forutsigbarhet i rammene for programvirksomhet og finansiering i en fireårsperiode. De fireårige medieavtalene regulerer lisensavgiftens størrelse og fordelingen av midlene mellom de elleve allmennkringkasterne. Det kan imidlertid, for eksempel ved regjeringsskifter, bli inngått nye avtaler som resulterer i nye kontrakter og vilkår for allmennkringkasterne. Den gjeldende mediepolitiske avtalen for 2015 til 2018 er basert på et bredt forlik mellom alle partiene i det sittende Folketinget, med unntak av partiet Alternativet. Avtalen har således solid politisk forankring, og eventuelle endringer forutsetter at alle partiene som er med i avtalen, er enige.

I 2011 ble det innført en forhåndsgodkjenningprosedyre (verditest) for DR og de regionale TV 2-stasjonene. Prosedyren iverksettes når aktørene ønsker å etablere en vesentlig ny tjeneste eller å foreta vesentlige endringer i en allerede eksisterende tjeneste. Vurderingstemaene i testen er tjenestens allmennkringkastingsverdi og tjenestens innvirkning på andre tjenester i markedet.

5.6.2 Offentlig finansiering

Den danske finansieringsmodellen er blitt utredet to ganger i de senere årene. I 2007 ble den danske tradisjonelle lisensavgiften på radio- og TV-apparater lagt om til å omfatte alle apparater som er i stand til å ta

imot og gjengi bildeprogrammer. Målet med omlegging til en såkalt «medielisens» var å unngå at grunnlaget for finanseringen av allmennkringkasting skulle undergraves av den teknologiske utviklingen. Denne reformen i finansieringen var på mange måter en naturlig oppfølging av at allmennkringkasteroppdragene var blitt utvidet i 2000 til å omfatte et krav om innholdstilbud på internett i tillegg til radio og TV. Denne endringen i samfunnsoppdragene i teknologinøytral retning ledet opp til en endring også i grunnlaget for innkreving av lisens. Som følge av medieavtalen for 2000–2004 ble det i 2000 nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utrede fordeler ved skattefinansiering versus lisensavgift. Allerede i 2001 ble den fireårige medieavtalen endret som følge av endringer i regjeringen, og arbeidsgruppen som skulle se på finansieringsmodell fikk et videre mandat med hensyn til å inkludere flere alternative finansieringsformer i sin utredning. Arbeidsgruppen drøftet i sin endelige rapport *Licens eller skat* tre hovedmodeller som ble vurdert som fremtidsrettede i lys av den teknologiske utviklingen:

1. Innkreve lisens på alle apparater som kan motta radio og/eller TV
2. Innføre en obligatorisk, apparatuavhengig husstandsavgift
3. Overgang til skattefinansiering

Den første modellen representerte kun en endring av eksisterende lisensavgift til å omfatte nye mottakere og endringer i mediebruk som følge av den teknologiske utviklingen. Arbeidsgruppen fant ikke at det var nødvendig med en drastisk endring av eksisterende finansieringsmodell. Det ble også lagt til grunn at det kunne innføres mer effektive kontrolltiltak med hensyn til «tyvtitting». Den andre modellen ville innebære en videreføring av lisensfinansieringens husstandsprinsipp, men på det grunnlag at hele befolkningen ble avgiftspliktig og ordningen helt uavhengig av definisjon av apparat. En slik modell ble vurdert som robust i forhold til mediekonvergensen. På samme tid ble det vurdert som problematisk at 50–100 000 husstander ville bli pålagt å betale mer eller betale for noe de ikke mottar. Den tredje modellen innebar en omlegging til alminnelig skattefinansiering, og ble vurdert som problematisk av hensyn til allmennkringkasterne forutsatte politiske uavhengighet og påfølgende tillit i befolkningen. Fordeler som ble fremhevet ved en

skattefinansieringsmodell var at både «tyvittings»- og konvergensproblematikken ville bortfalle, og at modellen var uten administrasjonskostnader.

Danmark besluttet å beholde en finansieringsform basert på apparatavhengig lisens for husstander. Som for den norske kringkastingsavgiften har avgiftsobjektene endret seg i takt med den teknologiske utviklingen. I likhet med den norske modellen ble også lisensavgiften introdusert i Danmark i 1925 for radiomottakere, samtidig med etableringen av den offentligrettslige kringkasteren Statsradiofonien (i dag DR). I takt med den teknologiske utviklingen ble svart-hvitt fjernsyn underlagt lisensavgift i 1952 og fargefjernsyn i 1967. Da «medielisensen» ble innført i 2007, ble de to fjernsynsavgiftene integrert i denne. Lisensavgiften for radio ble ikke avviklet før i 2013. Medielisensen omfatter nær sagt alle enheter som i dag er aktuelle for mediebrukerne, og bidrar således til å ivareta formålet med omleggingen til en mer teknologinøytral modell. Definisjonen av grunnlaget for medielisensen er gjengitt i boks 5.2.

Boks 5.2 Grunnlag for medielisensen

«Efter radio- og fjernsynslovens § 69, stk. 1, skal der betales medielicens for apparater, som kan modtage og gengive billedprogrammer eller -tjenester, der er udsendt til almenheden.

Ved apparater, som kan modtage og gengive billedprogrammer eller -tjenester, der er udsendt til almenheden, forstås

1. tv-mottagere eller andre former for billedfremvisere,
2. computere, mobiltelefoner, tablets eller andre enheder, der kan modtage og gengive billedprogrammer eller -tjenester, såfremt der via apparatet er internetadgang, eller
3. computere med modtageenheder, der kan modtage og gengive billedprogrammer og -tjenester via radiobølger (tv-tunere).

Bekendtgørelse om medielisens av 27. desember 2014, § 1.

Det fremgår av regelverket at medielisensen dekker husstandens lisenspliktige apparater i bolig, fritidsbolig, biler og båter. Den dekker også ett apparat for medlemmer av husstanden som er under 18 år og har samme folkeregistrerte adresse. Andre som bor sammen, eksempelvis i kollektiv, skal betale selvstendig lisens dersom de har lisenspliktig(e) apparat(er) i sin bolig. Pensjonister kan under visse vilkår få

halvert medielisensen, og i perioden 2012 til 2014 var det 240 000 av husstandene som oppfylte dette kriteriet. Videre kan blinde og svaksynte få lisensfritak etter søknad, og visse utenlandske statsborgere som ikke er folkeregistrerte i Danmark er også fritatt. Medielisensen for husstandene er kun justert med konsumprisindeksen i perioden etter omleggingen.

Ved omleggingen til medielisens var private og offentlige selskaper som driver næringsvirksomhet, institusjoner, foreninger med videre betalingspliktige, og betalte én lisens per adresse. Forutsetningen var at virksomheten har én eller flere ansatte. Ved overgangen til medielisens i 2007 ble det besluttet at de samlede inntektene fra medielisensen for disse aktørene ikke skulle overstige 66 millioner danske kroner (2006-nivå). Derfor er lisenssatsen for selskaper og institusjoner justert et par ganger i avtaleperioden 2007 til 2009 som følge av utviklingen i antall lisensbetalere. Mediaavtalen for 2011 til 2014 låste de samlede inntektene fra denne typen lisensbetalere på 2010-nivå, og er etter dette kun justert for konsumprisindeksen. Overgangen til medielisens i 2007 forenklet reglene for disse avgiftsbetalerne og påvirket både antallet som ble avgiftspliktige, og hva de skulle betale i avgift. Antallet tilmeldte virksomheter lå etter en kampanje som ble gjennomført i 2007 stabilt rundt 100 000. DRs anslag var at andelen «tyvittere» i denne gruppen var høy, rundt 60 prosent. Som et ledd i Vækstpakken 2014, som er en politisk avtale med formål å lette betingelsene for private næringsvirksomheter i Danmark, ble det besluttet å avskaffe medielisensen for næringsvirksomheter, institusjoner og foreninger fra 1. januar 2015.

Et forhold som skiller den danske lisensavgiften fra mange av de andre finansieringsmodellene, er at deler av lisensinntektene avsettes til finansiering av andre medie- og filmrelaterte formål. Det er likevel DR som mottar den største andelen av lisensmidlene, og fordelingen av midlene bestemmes i den fireårige mediaavtalen. I 2015 fikk DR 83,5 prosent av inntektene fra medielisensen eksklusiv merverdiavgift. Danmark har 25 prosent merverdiavgift, som legges på lisensen.

Selv om omleggingen av finansieringen har bidratt til å gjøre ordningen mer teknologinøytral, er spørsmålet om fremtidig finansiering stadig oppe til vurdering. I 2012 nedsatte Kulturministeriet en ny arbeidsgruppe som skulle følge opp rapporten om fremtidig finansiering fra

2004. Rapporten *Mulige alternativer til den nuværende licensfinansiering av DR og de regionale TV 2-virksomheter mv.* ble lagt frem i februar 2014. Rapporten fastholder tidligere vurdering av at den teknologinøytrale definisjonen av apparater sikrer finansieringsgrunnlaget for denne modellen, og fremholder videre at lisenssystemet har høy legitimitet i den danske befolkningen ved at andelen «tyvtittere» er lavt sammenlignet med andre europeiske land. I undersøkelser av danskenes holdninger til finansieringen av DR gjort av Megafon for DR Medieforskning i en periode over ti år fra 2003 til 2013, viste den seneste målingen fra våren 2013 at 62 prosent foretrekker lisens. Andre finansieringsformer som reklamefinansiering (13 prosent), innholdsbetaling (13 prosent) og skattefinansiering (11 prosent) fikk relativt lik oppslutning. I den tiårsperioden som disse undersøkelsene har vært gjennomført, har det ikke vært store svingninger i oppslutningen for de ulike finansieringsformene. Undersøkelsene viser imidlertid at det er de unge som er mindre tilbøyelige til å støtte lisensfinansiering, men det bemerkes i rapporten at dette kommer til uttrykk gjennom å ha svart alternativet «vet ikke» i større utstrekning enn ved å gi tilslutning til andre finansieringsformer. Forskjellen i aldergruppene er også med på å forklare hvorfor lisensen både har lavere støtte i gruppen med videregående skole som høyeste utdanningsnivå, ettersom denne gruppen typisk består av unge under utdanning, og blant de med lavere inntekt.

Undersøkelser av hvilke grupperinger som ikke betaler lisens, viser at nettopp disse gruppene er overrepresentert. Tall fra DR Licens og Gallup 2013 i oktober 2013 viser at 9,1 prosent av de danske husstandene, eller

239 000 husstander, ikke betaler medielisens. DR har anslått at rundt 10 000 av disse ikke er lisenspliktige. Dette tilsier at 230 000, eller 8,7 prosent av det samlede antallet husstander, er såkalte «tyvtittere». Disse husstandene er i overveiende grad husstander med lav inntekt. Rapporten viser at antallet lisensbetalere i stor grad har fulgt utviklingen i antall husstander i Danmark på en slik måte at antallet «tyvtittere» er redusert. I løpet av perioden 1993 til 2013 har antallet husstander i Danmark økt fra cirka 2,3 millioner til 2,6 millioner. Rapporten beskriver fire typer «tyvtittere»: Nye husstander (unge som flytter hjemmefra, par som flytter fra hverandre og innvandrere), unge, lisensmotstandere og ressursvake grupper. Nye husstander utgjør den største gruppen med 45 prosent, mens de som er lisensmotstandere kun utgjør 5 prosent. Ulike ressursvake grupper utgjør 40 prosent av «tyvtitterne» og de unge 10 prosent.

Selv om andelen som ikke betaler lisens er lav, anslår arbeidsgruppen at denne modellen gir et inntektstap sammenlignet med en obligatorisk, apparatuavhengig husstandsavgift, som i tillegg vil kunne redusere administrasjonskostnader knyttet til innkreving, framelding og tilmelding. Til støtte for lisensfinansieringen anføres at en slik finansiering gjennom et leverandør-kundeforhold i større grad bidrar til å opprettholde kringkasternes uavhengighet enn skattefinansiering gjør. Arbeidsgruppen konkluderer også med at den gjeldende medielisensen er en robust og langsiktig finansieringskilde gjennom fireårige medieavtaler som inngås mellom de politiske partiene i Folketinget. Arbeidsgruppen gir ingen anbefaling med hensyn til fremtidig finansiering.

5.7 Finland

5.7.1 Organisering og regulering

Finland har én offentlig kringkaster. Yleisradio Oy (Yle) er et aksjeselskap hvor staten eier 99,98 prosent av aksjene. Øvrige aksjeeiere er blant annet ulike medieselskaper. Eierskapet reguleres i en egen lov om Yle, hvor det fastsettes at staten til enhver tid må inneha minimum 70 prosent av selskapets aksjer. Det er ingen kommersielle allmennkringkastere i Finland.

Yle ble etablert i 1926 som et aksjeselskap eid av en rekke finansinstitusjoner og organisasjoner. Selskapet hadde ikke monopol på radiosendinger, men mottok det aller meste av inntektene fra en statlig

lisensordning (Sumiala-Seppänen, 1999). I 1934 overtok staten Yle, og videreførte aksjeselskapsformen. Til å begynne med var det regjeringen som utnevnte medlemmene til et forvaltningsråd, som fortsatt utøver eierstyringen av selskapet, herunder utnevner styret. I den første etterkrigstiden tok Riksdagen over utnevningen, og fikk dermed en mer direkte innflytelse over Yle. Medlemmene skal representere et bredt spekter av samfunns- og språkgrupper. Det er forvaltningsrådet som avgjør om nye tjenester eller funksjoner kan godkjennes innenfor allmennkringkastingsoppdraget. Videre gir forvaltningsrådet en årlig

redegjørelse til Riksdagen om hvordan Yle har utført allmennkringkastingsoppdraget.

TV-sendinger fra Yle begynte i 1956. Da var private interesser allerede i gang med sendinger, og en del fin-ner hadde begynt å se på estisk fjernsyn. Kostnadene med utbygging av fjernsynet la press på lisensen som inntektskilde, og året etter gikk Yle inn i et samarbeid med private interesser om reklamefinansierte sen-dinger gjennom et kommersielt datterselskap (senere MTV). Dermed fikk Finland tidlig en reklamefinansierte kanal ved siden av den lisensfinansierte. Forholdet mellom selskapene hadde karakter av et duopol – de fordelte sendetid og programinnhold seg imellom, og MTV opererte på Yle's sendetillatelse og var underlagt forvaltningsrådet. Med endringer i mediebildet og konkurranse fra blant annet kabelfjernsyn kom ordningen under press gjennom 1980-årene. Den ble avvirket i 1993 ved at MTV fikk sin egen sendetillatelse. Samme år vedtok Riksdagen en ny lov for Yle, som gav selskapet et klarere mandat som allmennkringkaster.

Finlands allmennkringkasteroppdrag er nedfelt i loven om Yle. I lovens § 7 er formålet beskrevet som å tilby et mangfoldig og omfattende TV- og radiotilbud med relaterte og ekstra tjenester for alle innbyggere på like vilkår. Videre er oppdraget beskrevet i sju kjerneopp-gaver, som omfatter blant annet demokratiet, egen kultur, synspunkter og muligheter til egenutvikling, språk, toleranse, kulturelt mangfold og meddelelser fra myndighetene. Yle har ikke lov til å sende reklame på fjernsyn, radio eller andre innholdstjenester innenfor allmenkringkastingsoppdraget. Selskapet får heller ikke produsere sponsede programmer. Yle driver i alt 4 TV-kanaler, 6 FM-radiokanaler og 3 digitale radiotjenester. 90 prosent av kostnadene for programvirksomheten bruker Yle til innenlandsk innhold, som blant annet nyheter, drama, faktajournalistikk og barneprogram. I 2015 hadde Yle en andel av seertiden for TV på 43 prosent og 50 prosent av radiolyttingen.

Loven om Yle har regler om forhåndsgodkjenningsprosedyre. Yle må søke om forhåndsgodkjenning av nye tjenester som innebærer en vesentlig endring av det eksisterende tilbudet, og som har en varighet og kostnad av et visst omfang.

5.7.2 Offentlig finansiering

Finland finansierer allmennkringkasting med en særskilt skatt på personer og selskaper (Yle-skatt).

Yle-skatten erstattet fra 2013 en apparatbasert lisens (fjernsynsavgift) som ble betalt av husstander og bedrifter. Tidligere bidro også kommersielle selskaper til finansieringen av allmennkringkasting gjennom betaling for sine sendetillatelser, men med utbyggingen av et digitalt bakknett har konsesjonsavgiftene blitt nedtrappet og helt opphevet fra 2010.

Den finske lisensordningen tilsvarte i hovedsak kringkastingsavgiften i Norge, men det var noen forskjeller. Husholdningene betalte lisens for hvert sted der et fjernsynsapparat er i permanent bruk. Det innebar for eksempel at man måtte betalte dobbelt for å ha en TV stående også i fritidsboligen. Bedrifter og institusjoner betalte for én lisens som omfattet alle apparater innenfor virksomheten. Inntektene ble tilført Statens televisions- og radiofond, ikke direkte til allmennkringkasteren. Ordningen med finansiering av allmennkringkastingen fra et fond utenfor statskassen var etablert allerede i 1927. Det var heller ikke allmennkringkasteren som stod for innkrevingen, men en særskilt avdeling under kommunikasjonsmyndig-heten (Viestintävirasto FICORA). FICORA fikk dekket administrasjonskostnadene fra lisensinntektene. Fjernsynsavgiften ble fastsatt årlig av regjeringen etter forslag fra Yle. Regjeringen fastsatte utbetalingene fra fondet, men det var politisk konsensus om at Yle skulle ha stabile inntekter. I en periode ble inntektene fra salg av Yle's eierinteresser i distribusjonsvirksomhet brukt til å holde lisensen lavere enn det som dekket driftskostnadene.

Finland har som andre land, hatt en debatt om alternativer til en apparatbasert avgift. Kritikken har dreid seg både om omgåelse av avgiften og konkurransevridning overfor kommersiell kringkasting. I 2012 ble det betalt for 1,85 millioner lisenser, som var en nedgang på omtrent 150 000 siden 2004, hvorav 30 000 bortfalt det siste året med fjernsynsavgift. Det ble anslått at så mange som en kvart million husstander unnlot å betale lisensen, og rundt 20 000 tyvtittere ble avslørt årlig (Helsinki Times, 4. juni 2012). Mediehusene som eier de kommersielle kringkastere, argumenterte for en stor del for at allmennkringkasteren burde finansieres over statsbudsjettet.

20. juni 2012 vedtok Riksdagen enstemmig en omlegging av finansieringen av allmennkringkasting. Vedtaket innebar at personer og selskaper fra 1. januar 2013 betaler en særskilt skatt for å finansiere

Yle – «rundradioskatt». Bevilgningen til Yle er lovfestet (se boks 5.3), og rent finansielt er det ingen grunn til å ha en særskilt skatt. Hensikten har vært å synliggjøre betalingen for og fra den enkelte bruker. I lovforslaget begrunnet den finske regjeringen en slik skattemodell med at den enkelte bruker bør få informasjon om sitt bidrag til finansieringen av Yle (Rundradion):

«En direkt finansiering ur budgeten är med tanke på dem som använder sig av de allmännyttiga tjänsterna inte transparent: användarna vet inte hur stort deras bidrag till finansieringen av den allmännyttiga verksamheten är. Rundradion Ab:s publikrelation som baserar sig på betalning för den allmännyttiga verksamheten skulle på motsvarande sätt upplösas helt.» (RP 28/2012)

Boks 5.3 Bevilgning til allmennkringkasting i Finland

«För att täcka kostnaderna för den allmännyttiga verksamheten enligt 7 § i lagen om Rundradion Ab får fonden medel ur ett anslag i statsbudgeten. År 2013 uppgår anslaget till 500 miljoner euro. Anslagsbeløpet justeras årligen så att det motsvarer förändringen i kostnadsnivån.»

Lag om statens televisions- og radiofond, 3 § 2 mom.

Personlige skattytere betaler Yle-skatt på arbeidsinntekt og kapitalinntekt, beregnet som 0,68 prosent av den skattbare inntekten. Det ble imidlertid satt et tak på 140 euro årlig, som senere er økt til 143 euro. De fleste betaler maksimumssatsen. Til sammenligning var lisensen det siste året knapt 253 euro. Beregnet skatt under 50 euro ble ikke utlignet, det vil si at det ble gitt fritak under skattepliktig inntekt 7 352 euro. De under 18 år betaler heller ikke Yle-skatten. Det var i 2013 likevel så mange som 186 000 personer som ble lignet for bare Yle-skatt av inntekten. Dette ble ansett som et problem ved ordningen, og for 2016 er minstegrensen satt opp til 70 euro (innslagspunkt 10 294 euro).

Selskaper er også omfattet dersom de driver næring. Stat, kommuner, boligselskap og frivillige organisasjoner er i utgangspunktet fritatt, men betaler Yle-skatt på næringsinntekter. Skatten for selskaper beregnes som 0,35 prosent av skattbar inntekt over 50 000 euro, men ikke mer enn 3 000 euro. Aksjeselskaper kan gjøre fradrag i skattbar inntekt for det de betaler i Yle-skatt (tilsvarende som for den tidligere fjernsynsavgiften).

Med omlegging av ordningen ble innkrevingen overført fra FICORA til skatteforvaltningen. Tilsvarende den tidligere ordningen, blir Yle finansiert ved overføringer fra Statens televisions- og radiofond, som ligger utenfor statsbudsjettet og forvaltes av kommunikasjonsmyndigheten. Av overføringen betaler Yle 10 prosent merverdiavgift til staten. Fondet blir ikke tilført den nøyaktige inntekten av Yle-skatten, men et fast lovfestet beløp som er indeksregulert og bevilges over statsbudsjettet, jf. boks 5.3. Yle må hvert år søke Fondet om midler til å finansiere allmennkringkastingsoppdraget. Siden 2013 har Yle blitt innvilget et beløp som tilsvarer hele fondsbevilgningen. Inntekten av Yle-skatten har imidlertid ikke vært tilstrekkelig til å finansiere bevilgningen inklusiv merverdiavgift, jf. tabell 5.1. I budsjettene for 2015 og 2016 har bevilgningen ikke blitt justert for kostnadsveksten, noe som har krevd midlertidige endringer i loven om statens televisions- og radiofond som gjelder bare for det enkelte budsjettåret. Ordningen kom omtrent i balanse i 2015, men fordi minimumsbeløpet er satt opp forventes underdekning i 2016 selv om bevilgningen heller ikke justeres for kostnadsvekst dette året.

Tabell 5.1 Yle-skatt – beløpsgrenser, skatteinntekt, bevilgning og inntekt til Yle (2013-2016)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|------|
| Min.beløp (euro) | 50 | 51 | 51 | 70 |
| Maks.beløp (euro) | 140 | 143 | 143 | 143 |
| Yle-skatt (mill. euro) | 487 | 499 | 509* | 493* |
| Bevilgning (mill. euro) | 500 | 508 | 508 | 508 |
| Inntekt Yle ekskl. mva (mill. euro) | 455 | 462 | 462 | 462 |

*) Anslag.

Kilde: Yle og Finansministeriet, Finland.

I november 2015 nedsatte transport- og kommunikasjonsdepartementet en arbeidsgruppe med riksdagsmedlemmer for å se på Yle's samfunnsoppdrag og finansiering. Gruppen la frem sin rapport 20. juni 2016. Det blir ingen endringer i selve Yle-skatten, men parlamentarikergruppen foreslår at overføringen til Yle videreføres nominelt for 2017–2019. Med kostnadsvekst gir det en innstramning, som begrunnes med stramme statsfinanser. Fra 2020 mener gruppen at bevilgningen til Yle igjen bør justeres for kostnadsvekst. Det skal vurderes om indeksreguleringen kan gjenopptas allerede fra 2019.

5.8 Island

5.8.1 Organisering og regulering

Island har en offentlig allmennkringkaster, *Ríkisútvarpið ohf.* (RÚV), og flere kommersielle kringkastere. RÚV ble etablert i 1930 med statlig monopol på kringkasting. Fjernsynssendinger tok til i 1966. Monopolet varte frem til 1986 for både radio og fjernsyn. For radio fikk de kommersielle kanalene raskt en sterk stilling, og står i dag for tre firedeler av lyttertiden. Derimot har RÚV beholdt en relativt sterk stilling i fjernsynsmarkedet med i underkant av halve seertiden. På den kommersielle siden er 365 ehf. det dominerende selskapet både for fjernsyn og radio. Mange av de kommersielle TV-kanalene krever innlogging, og har betydelig inntekter fra abonnemeter ved siden av reklame.

RÚV er lovpålagt å tilby kringkasting til hele landet og nærliggende fiskefelt. En avtale mellom RÚV og regjeringen definerer oppdraget nærmere, blant annet at RÚV skal ha sendinger på en landsdekkende fjernsynskanal og to landsdekkende radiokanaler hele året. I tillegg til offentlig finansiering har RÚV rundt en tredel av inntektene fra reklame. Island vedtok en ny kringkastingslov i 2013, som innebar en forsiktig innskrenkning av mulighetene RÚV har for plassering av reklame. Blant annet skal andel reklameinntekter ikke overstige andelen i 2006. En forhåndsgodkjenningssordning for nye tjenester som skiller seg vesentlig fra medietjenester RÚV allerede tilbyr innenfor allmennkringkasteroppdraget, er fastsatt i loven.

Fra 2007 har RÚV vært et statlig aksjeselskap. Eierstyringen lå først i utdannings- og kulturdepartementet, men ble overført til finansdepartementet i 2009. RÚV har stor gjeld fra tidligere og følgelig betydelige finanskostnader. Etter store kostnadskutt går driften i dag med overskudd. Utdannings- og kulturdepartementet nedsatte våren 2015 et utvalg for å utrede RÚVs virksomhet, herunder om aksjeselskapsformen var egnet for allmennkringkasteren. Utvalget leverte sin rapport 29. oktober 2015 (*Skýrsla nefndar um starfseni og rekstur RÚV frá 2007*). Ifølge rapporten har RÚV høyere driftskostnader enn 365 ehf., men statistikkgrunnlaget for sammenligningen har blitt kritisert. Utvalget konkluderer med at driften av RÚV ikke er bærekraftig uten store endringer – som økt betaling, salg av eiendeler og endring av avtaleformen

med staten. Rapporten stilte også spørsmål ved aksjeselskapsformen, om RÚV fortsatt skulle delfinansieres med reklame og om organiseringen var egnet for å oppnå mål om kultur, språk, demokratisk debatt med videre.

RÚV og utdannings- og kulturdepartementet har inngått en ny fireårig avtale for perioden 2016–2019. Et premiss for avtalen er at den offentlige finansieringen, som har vært kuttet betydelig de siste årene, ikke reduseres ytterligere fra 2016.

5.8.2 Offentlig finansiering

Island hadde tidligere en apparatbasert avgift (*afnotagjald*) som i stor grad tilsvarede kringkastingsavgiften. I utgangspunktet betalte personer og selskaper (juridiske personer) per fjernsynsmottaker, med rabatt dersom man hadde bare svart-hvitt fjernsyn eller radio. Husstander betalte imidlertid bare én gang. Også for juridiske personer var det fritaksbestemmelser slik at mange selskaper betalte for kun én lisens. Lisensordningen ble administrert av RÚV, men inntektene ble bevilget over statsbudsjettet. Utdannings- og kulturministeren godkjente satsen etter forslag fra RÚV.

Tidligere enn de fleste andre land vurderte Island alternativer til en apparatbasert lisens. Allerede i 2005 foreslo regjeringen å avvikle lisensordningen, men forslaget fikk da ikke flertall. Ved ny behandling året etter sluttet et flertall seg til forslaget. Fra 2009 har den offentlige finansieringen vært basert på en særlig skatt på inntekt (*útvarpsgjald*). Alle skattepliktige personer mellom 16 og 70 år og juridiske personer er omfattet. Dødsbo, konkursbo og lignende betaler ikke. Personer med inntekt under en nedre grense er også fritatt. For øvrig er det ingen differensiering etter inntekt eller selskapsstørrelse, det vil si at alle som betaler bidrar like mye. Særskatten innkreves av skatteetaten sammen med inntektsskatt. Men i motsetning til inntektsskatt, som innkreves over ti terminer, betales *útvarpsgjald* bare én gang per år. RÚV får den offentlige finansieringen som en bevilgning på statsbudsjettet, jf. boks 5.4. Bevilgningen fastsettes året før ut fra anslag for inntekten fra *útvarpsgjald* og overføres med 1/12 hver måned.

Boks 5.4 Inntekter til allmennkringkasting i Island

Inntektskildene til RÚV skal være som følger:

1. Alle inntekter av en særlig skatt innkrevd av skatteetaten som en del av ligningen av inntektsskatt.
2. Driftsoverskudd av aktiviteter i datterselskaper.
3. Inntekter fra tjenester innenfor allmennkringkasteroppdraget.
4. Andre inntekter på grunnlag av spesifikke beslutninger i Alltinget.

Første virkedag i måneden skal finansdepartementet utbetale til RÚV anslått 1/12 av total inntekt av skatten under denne artikkelen, som en forskuddsbetaling av beløpet innsamlet etter punkt 1 ovenfor.

Lög um Ríkisútvarpið, artikkel 14 (oversatt og nedkortet av ekspertgruppen).

Satsen ble mer enn halvert da ordningen ble lagt om fra lisens til skatt. Reduksjonen skyldtes at flere betaler skatt enn lisens, og omleggingen var forutsatt å gi samme inntekt som før. Det første året var satsen ISK 17 200 (rundt NOK 1150), mens personer med inntekt under ISK 1,1 millioner (rundt NOK 75 000) var fritatt. Tabell 5.2 viser utviklingen i satsen og inntektsgrensen. De første årene ble satsen satt noe opp, men høsten 2013 vedtok Alltinget en gradvis nedtrapping til 2016. I 2016 er satsen ISK 16 400 (rundt NOK 1100), mens inntektsgrensen er justert opp til over ISK 1,6 millioner (rundt NOK 110 000). Tabellen viser også bevilgningen til RÚV. I faste priser er den offentlige finansieringen av RÚV redusert med omtrent 12 prosent¹⁶ siden innføring av skatteordningen.

¹⁶ 2016 sammenlignet med året før omleggingen (2008).

5.9 Storbritannia

5.9.1 Organisering og regulering

I Storbritannia er det fire nasjonale allmennkringkastere: BBC, ITV, Channel 4 og Channel 5 samt tre regionale allmennkringkastere: STV, UTV og S4C. I tillegg er det seks lokaltv-stasjoner med allmennkringkastingsforpliktelser der konsesjoner utstedes fortløpende. BBC og Channel 4 er offentlig eide selskaper (*public corporations*), mens de øvrige er privateid. ITV, Channel 4, Channel 5 og de regionale STV og UTV er kommersielle, mens BBC og S4C finansieres hovedsakelig med lisens.

Tabell 5.2 Kringkastingskatt (*útvarpsgjald*) – sats og inntektsgrense, 2009–2016 (islandske kroner)

| | Sats | Innslagspunkt | Bevilgning til RÚV |
|------|---------------|---------------|--------------------|
| | ISK (løpende) | ISK (løpende) | Mill. 2015-ISK |
| 2009 | 17 200 | 1 143 362 | 4 246 |
| 2010 | 17 200 | 1 361 468 | 3 874 |
| 2011 | 17 900 | 1 425 218 | 3 466 |
| 2012 | 18 800 | 1 421 780 | 3 396 |
| 2013 | 18 800 | 1 495 407 | 3 304 |
| 2014 | 19 400 | 1 559 003 | 3 390 |
| 2015 | 17 800 | 1 624 603 | 3 575 |
| 2016 | 16 400 | 1 637 600 | 3 495 |

Kilde: Ríkisskattstjóri og Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

Den offentlige støtten til RÚV har vært klaget inn til EFTAs overvåkningsorgan, ESA. Klagerne var både en privat kringkaster og en nyhetsportal på internett. Etter å ha gjennomgått ordningen stilte ESA en rekke krav for at støtten skulle være lovlig, blant annet en klar definisjon av allmennkringkasteroppdraget, prosedyre for å inkludere nye tjenester, uavhengig tilsyn, separat regnskap for den kommersielle virksomheten med videre. Etter at Island hadde etterkommet disse kravene, godkjente ESA, ved en avgjørelse i 2011, den offentlige støtten til RÚV. Omleggingen av finansieringsform fra lisens til skatt fant ESA at var av administrativ og rent teknisk karakter, som ikke har betydning for lovlighet av støtten.

BBCs allmennkringkasteroppdrag fastsettes i et såkalt *Royal Charter* for en periode på ti år om gangen, og det nåværende charteret varer ut 2016. BBCs charter fastlegger rammene for hvordan BBC styres og finansieres, i tillegg til at det inneholder bestemmelser som sikrer allmennkringkasterens uavhengighet. Kjernen i allmennkringkasteroppdraget er å informere, å opplyse og å underholde. Alle BBCs tjenester og innholdstilbud må bidra til å oppfylle formålene som er nedfelt i charteret. BBCs charter suppleres av en avtale mellom kultur-, medie- og sportsministeren og BBC, som inneholder de mest sentrale bestemmelsene, og som presiserer hvordan BBC skal ivareta

formålene. Den britiske regjeringen har nylig foreslått at BBCs neste charter skal fastsettes for elleve år, og således gjelde frem til 2027. Målet er å styrke BBCs uavhengighet.

BBCs nåværende charter og avtale har en forhånds-godkjenningprosedyre for vesentlige endringer i det eksisterende allmennkringkastingstilbudet til BBC. Prosedyren kan igangsettes ved etablering av nye tjenester og avslutning av eksisterende tjenester. Prosedyren innebærer en vurdering av tjenestens samfunnsverdi (public value), den antatte verdien for lisensbetalerne hvordan tjenesten bidrar til å oppfylle BBCs formål og en vurdering av den planlagte tjenestens innvirkning på markedet.

5.9.2 Offentlig finansiering

BBCs allmennkringkastingsvirksomhet finansieres med en lisens som har store likheter med den norske kringkastingavgiften. Lisensavgiften fastsettes av regjeringen, og beløpets størrelse skal godkjennes årlig av Parlamentet. Siden 2010 har lisensavgiften vært frosset på 145,50 GBP for fargefjernsyn og 49 GBP for svart-hvitt fjernsyn. Dette gjelder frem til 31. mars 2017.

Lisensavgiften må betales av alle i Storbritannia som ser på eller tar opp TV slik som det blir utsendt eller direkte via en online TV-tjeneste, se boks 5.5. Avgiftsplikten gjelder uavhengig av hvilken type fjernsynsmottaker seeren har og omfatter TV på alle typer tekniske innretninger som fjernsynsapparater, stasjonære og bærbare PC-er, nettbrett, mobiltelefoner og andre bærbare enheter, digitale mottakerbokser som PVR, DVD-, blu-ray- og videospillere, spillkonsoller og lignende. Videre generer det avgiftsplikt dersom man ser *live*/direkte TV via nettsteder, appbaserte løsninger eller smart-TV-tjenester via internett, slik som BBCs iPlayer, Apple TV, YouTube og lignende.

Boks 5.5 Grunnlag for lisensavgiften

«En fjernsynsmottaker må ikke installeres eller brukes uten at mottakeren har en godkjent lisens.»

Communications Act 2003, del 4 nr. 363 (1) og 368 (1), oversatt av ekspertgruppen.

Hva som legges i lovens begrep TV-mottaker defineres i forskrift:

1. Med fjernsynsmottaker menes et apparat som er installert eller brukt for det formål å motta enhver fjernsynsprogramtjeneste, uansett om det er installert eller brukt for andre formål.
2. Med mottak av en fjernsynsprogramtjeneste menes enhver type mottak av programmer innenfor tjenesten når programmet mottas samtidig (eller så godt som samtidig) med at det mottas av offentligheten i kraft av å bli kringkastet eller distribuert som en del av tjenesten.»

Communications (Television Licensing) Regulations 2004, del 3 nr. 9, oversatt av ekspertgruppen.

Det foreslås å inkludere ikke-lineære medietjenester i avgiftsgrunnlaget:

«Regjeringen er innstilt på å modernisere lisensavgiften til å inkludere BBCs bestillingstjenester (on-demand programmes) og lukke det såkalte iPlayer smutthullet, og tar sikte på å snart legge frem et lovforslag for Parlamentet som muliggjør dette.»

A BBC for the future: a broadcaster of distinction, forslag fra kultur- medie- og sportsministeren til Parlamentet, mai 2016, side 95, oversatt og nedkortet av ekspertgruppen.

I utgangspunktet skal det betales en avgift for hver enkelt mottaker som blir brukt til å se TV, som beskrevet foran. Men det er gjort unntak for mottakere innenfor samme husstand som brukes av husstandens medlemmer. Studenter og leietakere skal betale egen lisens dersom de bor i egne rom basert på separate leieavtaler. I den britiske finansieringsmodellen har personer over 75 år gratis lisens på sin hovedadresse, men må betale lisens dersom de har TV på flere steder enn hovedadressen. Det BBC taper ved slik «frilisens» for de eldre dekkes inn over statsbudsjettet. Blinde, svaksynte og personer som bor på sykehjem har redusert sats. Lisens skal også betales av bedrifter og organisasjoner som har fjernsynsapparat. Lisensen skal betales per kontor eller virksomhetsadresse. Organisasjoner, skoler og andre undervisningssteder skal også betale én avgift per virksomhet. Det samme gjelder for sykehus og lignende helseinstitusjoner, men det skal betales egen avgift for eventuelle pauserom med fjernsynsapparat

for ansatte og eventuelle uavhengige velferdstiltak på disse institusjonenes område. For virksomheter som hoteller og lignende som har flere enn en fjernsynsmottaker, kan man ha inntil 15 mottakere per kringkastingsavgift når mottakerne er plassert på rom som brukes av gjester. Har man flere enn 15 slike mottakere, påløper det ytterligere en lisens for hvert femte påbegynte rom med mottaker. I likhet med den norske modellen er BBC selv ansvarlige for innkrevingen av lisensen, men BBC har lagt ut denne oppgaven til private.

BBCs nåværende avtale presiserer at lisensmidlene kan brukes til å finansiere BBCs aktiviteter, med unntak for BBCs World Service-tjenester, kommersielle tjenester, andre tjenester som BBC kan ha blitt pålagt av regjeringen eller tjenester som primært er rettet mot brukere utenfor Storbritannia, samt tjenester (radio, TV eller online) som helt eller delvis er finansiert av reklame, abonnement, sponing eller annen form for brukerbetaling, dersom ikke kulturministeren har godkjent det.

Tidligere var det kun BBC som fikk inntekter fra lisensen, men fra 2013 brukes lisensmidlene også til å delfinansiere walisisk TV og bredbåndsutbygging. BBC har også kommersielle inntekter, og ifølge BBCs regnskap er det et mål å få mest mulig ut av andre finansieringskilder, spesielt for BBC Worldwide som er et kommersielt datterselskap.

BBCs nåværende charter gjelder, som nevnt, ut 2016, og BBCs fremtidige rammebetingelser var i perioden juli til oktober 2015 ute på høring. Høringen tok for seg fire nøkkelområder, og ett av disse er den fremtidige finansieringsmodellen og behovet for å modernisere lisensordningen. Lisensavgiften genererer over GBP 3,7 milliarder årlig. Når de kommersielle inntektene, som i hovedsak generes gjennom BBC Worldwide, legges til, har BBC en inntekt på rundt GBP 5 milliarder årlig. I høringen vises det til at BBCs formål og virksomhetens størrelse og omfang henger tett sammen med nivået på den offentlige finansieringen, hvem som skal omfattes av betalingsplikt og hvilken finansieringsmodell som skal velges.

Høringen tar for seg fordeler og ulemper med lisensordningen og peker på at en fremtidig finansieringsmodell må være dynamisk og kunne håndtere de raske endringene i brukeratferd og i markedet. Fordeler ved lisensordningen er at den etablerer en direkte relasjon mellom lisensbetaleren og tjenesten som BBC tilbyr,

og at den så langt har sørget for en bærekraftig, forutsigbar finansiering. Lisensfinansieringen sikrer også en grad av uavhengighet fra politiske myndigheter og gir BBC grunnlag for å produsere innhold som andre finansieringsformer, for eksempel abonnementsløsninger, ikke gir grunnlag for. Kritikken mot lisensavgiften er at den er regressiv ved at alle betaler samme avgift uavhengig av inntekt, at den ikke er knyttet til om man bruker BBC mye eller lite og at den ikke gir mulighet for å fravelge BBC. Videre er det knyttet strafferettslige sanksjoner til det å urettmessig unnlate å betale avgiften. Lisensordningen blir også kritisert for at det ikke er samsvar mellom avgiftsgrunnlaget, som er TV, og det midlene faktisk dekker, som er både radio og ikke-lineære tilbud på nett i tillegg til andre forpliktelser som utbygging av bredbånd.

Håndhevingen av dagens lisensmodell evalueres av BBC Trust hvert år, som en del av den årlige rapporteringen til Parlamentet om BBCs virksomhet. Det er 25,4 millioner husstander som betaler lisens i Storbritannia. I perioden 2013 til 2014 ble 153 369 personer dømt for brudd på lisensreglene, hvorav 32 fikk fengselsstraff.

I vurderingen av styrker og svakheter ved ulike finansieringsmodeller er følgende kriterier ønskelige i en fremtidig finansieringsmodell:

- Progressiv avgift som gir mulighet til å ta den betalingspliktige inntekt og evne til å betale med i vurderingen.
- Rettferdighet som relaterer avgiften til verdien av det godet den som betaler får.
- Forutsigbarhet som gir BBC stabilitet til langsiktig planlegging og investering, som for eksempel i forbindelse med digital overgang, og de som betaler en forutsigbarhet når det gjelder sine betalingsforpliktelser.
- Effektivitet i BBCs drift av virksomheten.
- Enkel å forstå, transparente regler og lave administrasjonskostnader.
- Oppslutning blant publikum.
- Bærekraftig ved at modellen er rustet for teknologisk endring.
- Teknisk, rettslig og økonomisk gjennomførbar.
- Genererer tilstrekkelige midler til å finansiere BBCs samfunnsoppdrag.

Høringen vurderer særlig tre modeller til å være bærekraftige og realistiske alternativer på kort- og mellomlang sikt: En revidert lisensavgiftsordning,

en universell husstandsavgift (tilsvarende den tyske *Rundfunkbeitrag*, se punkt 5.10) og en kombinasjon av offentlig finansiering og betalingsløsninger. En revidering av lisensavgiften slik at den omfatter betalingsplikt også for de som bare bruker strømmetjenester som iPlayer, vil beholde fordelene med eksisterende modell samtidig som den ivaretar fremtidige brukervaner i endring på dette området. Samtidig vil det fremdeles være en avgift med fast beløp, som ikke er progressiv. Utredningen om håndhevingen av den nåværende kringkastingsavgiften, som ble lagt frem i juli 2015, konkluderte med at ordningen er rettferdig og proporsjonal, og anbefalte ingen endringer. Samtidig fastslo den at det er en utfordring for håndhevingen at det må fastslås konsum av «live TV»/lineær TV for at betalingsplikten inntreffer. På denne bakgrunnen foreslås en endring av iPlayer smutthullet.

En universell husstandsavgift lignende den tyske finansieringsmodellen har fått stor oppmerksomhet. Ved at alle husstander betaler avgiften uavhengig av hvordan de konsumerer BBCs innhold, vil iPlayer smutthullet tettes. Modellen er bedre egnet enn lisensavgiften til å bygge inn fordelingsmekanismer, slik at for eksempel aleneforsørgere betaler en redusert avgift. En slik ordning støtter også bedre opp om allmennkringkastingen som et universelt gode, og reflekterer bedre de tjenestene som finansieres gjennom at den offentlige finansieringen omfatter radio, internett og andre tjenester, og ikke bare fjernsyn. En universell husstandsavgift innebærer at alle husstander bidrar til å finansiere BBC uavhengig av om de bruker tjenestene eller ikke. En undersøkelse utført av den britiske riksrevisjonen i 2015 viser imidlertid at 97 prosent benytter seg av BBCs tilbud. En slik modell vil også utvide grunnlaget for de som har plikt til å betale avgift, og gir dermed potensielt mulighet for å redusere avgiftens størrelse eller en økt investering i innhold. En mulig ulempe som påpekes, er at ordningen kan være kostbar å implementere. Utredningen om håndhevingen av lisensordningen konkluderte med at en endring av metoden for å innkreve avgiften vil kunne kreve en endring i håndhevingen, herunder en revidering av å ha strafferettslige sanksjoner knyttet til det å ikke betale. I denne gjennomgangen ble det pekt på at en eventuell universell avgift ville kunne avhjelpe en rekke av de utfordringene som er til hinder for endringer i det gjeldende lisenssystemet.

En modell som kombinerer offentlig finansiering og abonnement kan organiseres på mange måter. I høringen vises det til at den offentlige finansieringen i en slik kombinasjonsmodell kan bestå av en videreføring av lisensavgift eller å etablere en universell husstandsavgift, og at abonnementsselementet kan gjelde visse tjenester i BBCs innholdstilbud. Eksempelet som gis er at «kjernetjenester» kan finansieres med offentlige midler og at det er en abonnementsordning for «premium tjenester» eller at for eksempel iPlayer gjøres til en ren abonnements-tjeneste. En slik modell vil gi større valgfrihet for publikum. Samtidig pekes det på at BBC ved en slik modell kanskje ikke vil være i stand til å tilby «noe for alle» slik BBC gjør i dag. Abonnement for «premium tjenester» kan også bli dyrere enn lisensavgiften er i dag, og dermed generere liten besparing for den avgiftspliktige. Det kan også være vanskelig å avgjøre hva som skal inngå i kjernetilbudet versus «premium-tilbudet». I utformingen av en slik modell måtte det også tas hensyn til mulighetene for betinget tilgang og annen teknologi som gjør det mulig å innkreve abonnement fra alle som bruker tjenesten. Det vil for eksempel være enkelt å implementere for online-tjenester ved å bruke eksisterende betalingsløsninger, men for TV-tjenester vil det fordre en betydelig utrulling av infrastruktur som gjør abonnementsløsninger mulig. Et slikt tiltak vil både være kostbart og ta tid. Også for denne modellen må det tas hensyn til konklusjonen i utredningen om håndhevingen av lisensordningen, som er at en endring i modellen for innkreving kan medføre behov for å endre håndhevingen av ordningen.

Den britiske regjeringen har et klart mål om at finansieringsordningen må tette «iPlayer-smutthullet» i den gjeldende finansieringsmodellen, som følger av at lisensavgiften kun omfatter de BBC-tjenester som konsumeres lineært eller «live». Det betyr at strømming av innholdstilbud¹⁷ ikke utløser en betalingsplikt. I høringen vises det til at en halv million briter, rundt to prosent av befolkningen, kun strømmer innhold via BBCs plattform for nett-TV, iPlayer, og følgelig lovlig ikke betaler lisensavgift. Antagelsen er at dette tallet vil øke ettersom flere velger å strømme innhold fremfor å se akkurat når det sendes. Ifølge britiske mediebruksundersøkelser vil andelen strømming av den totale TV-tittingen øke til 25 prosent innen 2017.

17 Dette omfatter bestillingstjenester som on demand og catch up.

I tillegg vurderes en ren abonnementsordning å ha positive trekk knyttet til at publikum får større valgfrihet og vil øke BBCs incentiver til å respondere på det publikum ønsker seg. Samtidig er det vist til at en slik modell på sikt vil undergrave bredden og variasjonen i tilbudet og føre til en mer kommersiell innretning fremfor den samfunnsnyttene som er forutsatt i allmennkringkasteroppdraget. Departementet åpner for å se nærmere på en slik modell på lengre sikt og viser til at nye teknologier er i ferd med å gjøre det enklere for innholdstilbydere å kontrollere tilgang til sitt innhold.

Det er to modeller som ikke drøftes videre i høringen fordi de ikke anses egnet for BBC, og dette er en ren reklamebasert modell og en finansiering av BBC over statsbudsjettet med skatteinntekter. Den første modellen anses å ha for negativ innvirkning på andre medieaktører i det britiske markedet, herunder også de kommersielle allmennkringkasterne. En finansiering over statsbudsjettet vurderes ikke som ønskelig fordi det svekker den politiske uavhengigheten og at det potensielt gir mindre forutsigbarhet grunnet det overordnede målet om å redusere budsjettunderskuddet.

Etter en bred høringsrunde la den britiske regjeringen 12. mai 2016 frem sine forslag til finansiering og organisering av BBC i den kommende charterperioden. Regjeringen foreslår at BBC fortsatt skal finansieres med lisensavgift, og at charterperioden skal forlenges med ett år til å gjelde for elleve år. Dette skal, sammen med etablering av en prosedyre der lisensavgiftens størrelse besluttet hvert femte år, ytterligere styrke BBCs uavhengighet. For den første femårsperioden fra 2017 til 2022 foreslår regjeringen at lisensen skal økes i takt med inflasjonen. I 2021 skal den nye prosedyren med lisensfastsettelse for en femårsperiode gjennomføres, og til dette arbeidet skal BBC legge frem et begrunnet forslag for sine finansieringsbehov, herunder eventuelle forslag til nye aktiviteter eller tjenester. Regjeringen vil vurdere hvordan finansieringen har fungert i foregående periode, og vil blant annet se på veksten i antall husstander som betaler lisens, utviklingen i andelen som ikke betaler lisens, BBCs kommersielle inntekter og kostnadsutviklingen i bransjen som følge av digitalisering og teknologiske endringer. Regjeringen holder fast ved at lisensavgiften er en form for beskatning, og at den derfor bør fastsettes av regjeringen og ikke en uavhengig myndighet. I tillegg til at nivå og stabilitet i finansieringen er viktig,

ønsker regjeringen også å styrke åpenheten rundt hvordan BBC bruker de offentlige midlene og grunnlaget for fremtidige lisensfastsettelse.

For den neste elleveårsperioden anses således lisensen å være den best egnede finansieringsmodellen for BBC under forutsetning av at avgiftsgrunnlaget også omfatter de som kun bruker strømmetjenester som iPlayer. Det skal utarbeides lovendringer slik at betalingsplikten utvides allerede fra 2017. Andelen husstander som har TV har i perioden fra 2009 til 2015 sunket fra 97 prosent til 94,9 prosent. I samme periode har antallet nedlastninger fra BBCs iPlayer økt fra 722 millioner til 2870 millioner i 2015. Fra BBCs målinger for januar, februar og mars 2016 fremgår det at antallet nedlastninger fortsetter å øke, og at økningen er sterkest for mobil. Det fremgår at de fleste brukerne er yngre enn den typiske radio- og TV-brukeren. Regjeringen viser til at mediebruken er i endring, og at det aldri tidligere har vært så mange valgmuligheter for publikum, både når det gjelder innhold og måter å få tilgang til innholdet på. Det antas at dette, sammen med endrede medievaner, på sikt vil kunne redusere oppslutningen om en avgift med fast beløp. Det legges til grunn at det vil utvikles bedre systemer for betinget tilgang fremover. Regjeringen er derfor åpen for at den videre utviklingen i teknologi og mediebruk kan medføre at det er behov for ytterligere endringer i finansieringsmodellen etter 2027. Derfor legges det allerede nå til rette for at BBC skal prøve ut ulike former for abonnementsløsninger¹⁸, men forslaget understreker at dette kun skal gjelde visse tilleggstjenester. Lisensbetalerne skal ikke måtte betale mer for tjenester de allerede mottar fra BBC.

Den britiske regjeringen viser til at av de andre finansieringsmodellene som ble lagt frem i høringen, gir en universell husstandsavgift lik den tyske større mulighet for å ta fordelingshensyn, samtidig som den vil utvide avgiftsplikten til husstander som per i dag ikke benytter BBCs tjenester. Det er gjort undersøkelser av den britiske befolkningens syn på ulike finansieringsmodeller. Disse viser at det er ulike oppfatninger om lisensavgiften, men samtidig sterk oppslutning om å videreføre en bærekraftig finansieringsordning der BBC betales av alle, men som er atskilt fra generell beskatning for å sikre uavhengighet. For å sikre en bedre oversikt over husstander som er betalingspliktige vil regjeringen utrede muligheten for at BBC skal få

¹⁸ BBC skal også prøve ut abonnementsløsninger for brukere av BBCs innholdstilbud utenfor Storbritannia.

tilgang til kundelistene til tilbydere av betalingsfjernsyn (kabel- og satellitt-TV).

Andre endringer som foreslås er å åpne for mer fleksible betalingsordninger, særlig for husstander som har problemer med å betale avgiften. Undersøkelser viser at det er husstander med lav betalingsevne som er mest negative til avgiften. Det åpnes også for at

personer over 75 år skal kunne betale lisensavgift dersom de ønsker det. Regjeringen har etter avtale med BBC i juli 2015, påtatt seg ansvaret for å dekke de tapte lisensinntektene knyttet til frilisenser for de eldre over 75 år fra 2020, og denne kostnaden skal fases inn i en periode over tre år. Lisensavgiften skal fremdeles finansiere andre «public service» formål i tillegg til BBC, selv om størsteparten av inntekten fortsatt går til BBC.

5.10 Tyskland

5.10.1 Organisering og regulering

Tyskland har et todelt kringkastingsystem – offentlig-rettslige kringkastere (ARD, ZDF og Deutschlandradio) og private kringkastere. Ingen eier de tyske allmennkringkasterne – heller ikke staten. Fravær av eiere er ansett som en del av den frie kringkastingen (*Rundfunkfreiheit*). ARD og ZDF er organisert som allmenntilgitt, selvstyrende offentligrettslige institusjoner, som er forfatningsrettslig uavhengige av staten og ansvarlige overfor hele det tyske folket.

De offentligrettslige kringkasterne må imidlertid som andre kringkastingselskaper, operere innenfor et rettslig rammeverk. Myndighetenes kompetanse ligger for en stor del hos delstatene, og en avtale mellom de seksten delstatene er det sentrale rettsgrunnlaget på kringkastingsområdet (*Rundfunkstaatsvertrag*). Parallelt har den føderale forfatningsdomstolen (*Bundesverfassungsgericht*) en viktig rolle i å utforme rettsforståelsen på kringkastingsområdet.

Det er ikke en føderal allmennkringkaster for hele Tyskland, men allmennkringkastere i delstatene som samarbeider om nasjonale kanaler ved siden av at de opererer regionale TV- og radiokanaler. De ni regionale kringkastingselskaper (noen dekker flere delstater) utgjør til sammen den nasjonale allmennkringkastingsalliansen ARD, som opererer fire nasjonale TV-kanaler. I tillegg tilbyr de individuelle allmennkringkasterne sine regionale kanaler kjent som den «tredje» TV-kanalen samt én regional tematisk kanal. Den andre nasjonale allmennkringkasteren ZDF, som springer ut av en avtale mellom myndighetene i delstatene, opererer fire nasjonale fjernsynskanaler. ARD og ZDF produserer også fire riksdekkende temakanaler sammen. Det tyske allmennkringkastings-tilbudet omfatter således 12 riksdekkende kanaler, eller 22 om en inkluderer de regionale kanalene som

også omfattes av samfunnsoppdraget og distribueres nasjonalt via satellitt. ARD og ZDF samarbeider videre om en felles nasjonal radiotjeneste, Deutschlandradio, som distribuerer tre kanaler. I tillegg kommer mer enn 50 regionale og lokale radiostasjoner som opereres av ARDs medlemmer. De tyske allmennkringkasterne tilbyr også flere innholdstilbud på nett og et eget digitalt arkiv.

Den tyske allmennkringkastingsmodellen er, som nevnt, basert på regional lovgivning og struktur. Hver delstat vedtar sin egen medieregulering og administrerer konsesjonsordningen på kringkastingsfeltet, både for allmennkringkastings- og kommersielle tjenester. *Rundfunkstaatsvertrag* gir imidlertid grunnlag for koordineringen mellom delstatene og danner den rettslige rammen for allmennkringkasting (og også kommersiell kringkasting). Det er egne lover om allmennkringkasting på delstatsnivå, men reguleringen i de ulike delstatene er imidlertid ganske lik, slik at selskapene i stor grad kan forholde seg til tilsvarende bestemmelser i sine regioner. Paraplyelskapet for de individuelle allmennkringkasterne i de ulike delstatene, ARD, er videre regulert gjennom sitt eget regelverk (*ARD-Satzung*). Videre har delstatene inngått en kringkastingstraktat om beskyttelsen av menneskeverd og beskyttelsen av barn i mediene, som også legger rammer for allmennkringkastingsvirksomheten (og de kommersielle kringkasterne).

Allmennkringkasteroppdraget slik det er definert i *Rundfunkstaatsvertrag*, understreker allmennkringkasterens rolle for meningsdannelsen i samfunnet og dekingen av viktige samfunnsområder på internasjonalt, europeisk, nasjonalt og regionalt nivå. Allmennkringkastingen skal bidra til bedre forståelse av internasjonale forhold, europeisk integrasjon og sosiale sammenhenger på føderal- og delstatsnivå.

Formålet med allmennkringkastingen er å tilby innhold for alle grupper i samfunnet, inkludert minoritetsgrupper. Flere dommer i den føderale forfatningsdomstolen utdyper allmennkringkasternes rolle i å sikre at forfatningens bestemmelser om ytrings- og informasjonsfrihet ivaretas. Disse dommene gir et rettslig grunnlag som garanterer de tyske allmennkringkastingsvirksomhetenes tilstedeværelse og utviklingsmuligheter.

Allmennkringkasterne kan også innhente kommersielle inntekter gjennom reklame, og under visse forutsetninger også drive annen næringsvirksomhet. *Rundfunkstaatsvertrag* gir også regler for å hindre krysssubsidiering av kommersiell virksomhet. Allmennkringkasterne gjør generelt liten bruk av muligheten for å innhente reklameinntekter. Teleshopping er ikke tillatt i offentlig kringkasting. Internett kan brukes av de offentlige kringkasterne som formidlingskanal i den grad dette skjer innenfor allmennkringkasteroppdraget. Fra 2009 må offentlige kringkasterne få godkjent nye eller endrede tjenester ved en forhåndsgodkjenningsprosedyre (tretrinnsstest).

5.10.2 Offentlig finansiering

Den offentlige finansieringen av allmennkringkasterne er basert på beslutninger i delstatene, slik det er beskrevet i punkt 5.10.1. Selv om viktige endringer, for eksempel av satser, må vedtas i alle 16 delstater, har det vist seg mulig å gjennomføre en felles betalingsordning uten at den bærer preg av noe «kappløp mot bunnen». Tvert imot er Tyskland blant de landene som har den mest generøse offentlige finansieringen av allmennkringkasting. Videre har delstatene ved flere anledninger vært i stand til å bli enige om relativt omfattende omlegging av betalingsordningen med sikte på å styrke finansieringen.

Den føderale forfatningsdomstolen har spilt en sentral rolle i å utforme rettsforståelsen på kringkastingsområdet. I sin syvende avgjørelse om kringkasting fastslo domstolen en finansiell garanti for de offentlige kringkasterne (*Das 7. Rundfunk-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 6. Oktober 1992*). Når det er et krav til de offentlige kringkasterne om å sikre grunnleggende tjenester, må de ha finansiering som muliggjør dette, argumenterte domstolen. For å forstå den senere utviklingen av betalingsordninger er også den åttende avgjørelsen om kringkasting fra 1994 sentral. Dommen fastslo at finansiering av

offentlig kringkasting må organiseres utenfor staten. Kringkastingsgebyrene må fastsettes uavhengig av programmer eller mediepolitikk, og være basert utelukkende på kringkastingssystemet, effektivitet og økonomi. Derfor må det etableres en metode som garanterer offentlig kringkasting nødvendige ressurser uten innblanding. Som et resultat av dommen, vedtok delstatene en ny prosedyre for å fastsette gebyrene. Først melder de offentlige kringkasterne inn sine finansieringsbehov til en uavhengig kommisjon, *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten* (KEF). Kommisjonen vurderer kravene og gir en anbefaling om gebyrsats til delstatene. Delstatene vedtar den endelige gebyrsatsen, men har bare rett til å endre KEFs anbefaling ut fra sosiale kriterier.

Tyskland innførte fra 1. januar 2013 en betalingsplikt for alle husstander og bedrifter (*Rundfunkbeitrag*) for å finansiere offentlig kringkasting, som erstattet et apparatbasert gebyr (*Rundfunkgebühr*). Det tidligere kringkastingsgebyret i Tyskland hadde flere likhetstrekk med kringkastingsavgiften i Norge, men også noen forskjeller. Tilsvarende som for den norske ordningen, betalte hver husstand bare ett gebyr selv om husstanden hadde flere apparater, mens bedrifter betalte per apparat. Tyskland beholdt imidlertid gebyrplikten for radiomottakere inntil lisensordningen ble avskaffet. Radioapparat hadde den laveste satsen, mens man betalte mer for fjernsynsapparat uten radioapparat, og de som hadde både fjernsynsapparat og radioapparat betalte mest (*Gesamtgebühr*).

Fra 2007 utvidet Tyskland gebyrplikten til alle apparater som kan motta fjernsynssendinger, for eksempel PC-er og mobiltelefoner med internetttilgang. Bedrifter var imidlertid fritatt for gebyr på apparater som kunne motta fjernsyn bare gjennom internett, dersom bedriften allerede betalte for radio- og fjernsynsapparater. Husstander som valgte andre plattformer enn tradisjonelle radio- og fjernsynsapparater, ble dermed omfattet av lisensordningen, mens endringen betydde lite for næringslivet. Utvidelsen av kringkastingsgebyret til internettbasert mottak av radio og fjernsyn var omstridt, og ble prøvd flere ganger i det tyske rettssystemet. Alle klager ble imidlertid avvist. I en avgjørelse fra 2010 kom den føderale forvaltningsdomstolen i Leipzig til at det er muligheten til å motta radio og fjernsyn som utløser gebyrplikten, og ikke om for eksempel en PC med internetttilknytning faktisk blir brukt til å motta radio- og fjernsynssendinger.

Selv om gebyrplikten var utvidet til i prinsippet alle plattformer, var det fortsatt en diskusjon om alternativer til kringkastingsgebyret – der både de offentlige kringkasterne og mange politikere ønsket et mer robust finansieringsgrunnlag. En betenkning som prof. dr. Paul Kirchhof, tidligere dommer ved den føderale forfatningsdomstolen, leverte i mai 2010 på oppdrag av de offentlige kringkasterne, fikk stor betydning for utfallet. Som mange andre, la Kirchhof til grunn at nye mottaksformer åpnet for stadig mer omfattende omgåelse av det apparatbaserte gebyret. Strengere kontroll var imidlertid vanskelig på grunn av retten til privatliv og ukrenkelighet av hjemmet. Derimot mente Kirchhof at husstand ville være et enkelt, kontrollerbart, ikke-omgåbart og rettslig holdbart betalingsgrunnlag. At en husstandsbasert betalingsplikt ville holde skatterettslig (*Abgabenrechtlich*) begrunnet Kirchhof med at tyske husstander normalt har en kringkastingsmottaker. Det gjelder også næringslokaler, slik at modellen også kunne anvendes for bedrifter. For næringsvirksomhet må imidlertid satsen differensieres etter bedriftens størrelse.

Den husstandsbaserte betalingsplikten som Tyskland – formelt alle delstatene i Tyskland – innførte fra 2013, ble definert som et bidrag. Dette er etter tysk forvaltningsrett en særlig, offentlig betalingsform. I motsetning til et gebyr (*Gebühr*), som er en betaling for bruk av en tjeneste, er et bidrag (*Beitrag*) betaling for muligheten til å nyte godt av tjenesten. Typisk brukes bidrag som betaling for tilknytning til offentlig infrastruktur. På den andre siden legger bidragsformen begrensinger på lovgivers kompetanse til å fastsette satsen, og er i den forstand ikke en skatt eller avgift (*Steuer*). Det er fortsatt de offentlige kringkasterne som innkrever betalingen gjennom en felles innkrevingsenhet. Med omlegging av betalingsordningen endret denne navn fra *Gebühreneinzugszentrale* til *Beitragservice*.

«Enkelt – for alle» (*«Einfach – für alle»*) – slik beskriver de tyske allmennkringkasterne selv det nye systemet. Kringkastingsbidraget skal betales med 17,50 euro¹⁹ per måned for alle boliger. Det tilsvarer om lag 2000 kroner per år. Satsen er den samme uansett hvor mange personer som holder til i boligen, uansett hvor mange eller hva slags mottaksapparater som befinner seg i husstanden og uansett om husstanden benytter offentlig kringkasting eller ikke. Private kjøretøy inngår

¹⁹ Fra 1. mars 2015. Fra 1. januar 2013 var satsen 17,98 euro.

i bidraget for boligen. For sekundærbolig eller fritidsbolig kreves separat kringkastingsbidrag.²⁰ Regelverket beskriver detaljert hva som menes med en bolig, se boks 5.6.

Boks 5.6 Definisjon av bolig som grunnlag for Rundfunkbeitrag

«En bolig er, uavhengig av antall rom, enhver stedbunden, bygningsmessig avgrenset romenhet som

1. er egnet for å bo eller sove i eller brukes for dette og
2. har adkomst fra egen inngang direkte fra trappehus, forrom eller utsiden, uten at man må gå igjennom en annen bolig.

Ikke-stasjonære romenheter gjelder som bolig dersom de anvendes tilsvarende.»

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag § 3(1), oversatt av ekspertgruppen.

Det kan innvilges fritak eller redusert sats (1/3 bidrag) for personer som tilfredsstiller visse kriterier. De som kommer inn under sosiale velferdsordninger (arbeidsledige, sosialhjelpsklienter, minstepensjonister og asylsøkere) og mottakere av utdanningsstipend kan få fritak. Uføre betaler et tredels bidrag, mens døve og blinde kan søke om fritak.

Bedrifter betaler etter antall ansatte og antall kjøretøy. Det betales for eksempel 1/3 bidrag til og med åtte ansatte, ett bidrag fra ni til 19 ansatte, to bidrag fra 20 til 49 ansatte, og så videre. De største bedriftene, med 20 000 eller flere ansatte, betaler 180 bidrag. For kjøretøy i næring er det 1/3 bidrag per bil, buss eller lastebil, men offentlig transport er fritatt. Hoteller og andre overnattingssteder betaler 1/3 bidrag per rom. For mange offentlige etater, skoler og frivillige organisasjoner er betalingen begrenset til ett bidrag per institusjon.

En forutsetning for å innføre kringkastingsbidraget var at inntektene skulle videreføres på samme nivå som før omleggingen, og ikke gi en økt finansiering av de offentlige kringkasterne. Ettersom bidraget har gitt større inntekter enn den tidligere gebyrordningen, ble satsen satt ned fra 1. mars 2015. Det ble imidlertid besluttet å beholde en «sikkerhetsmargin», slik at det har vært en viss økning i inntektene.

²⁰ 5,83 euro fra 1. mars 2015. Fra 1. januar 2013 var den reduserte satsen 5,99 euro.

Kringkastingsbidraget har møtt betydelig kritikk, men delstatsregjeringene har så langt holdt fast ved modellen. Noe av kritikken har gått på innretning av modellen og fordeling av byrdene, mens andre ønsker helt å fjerne en tvungen betalingsordning.

Ordningen slik den er utformet, har blitt blir kritisert for å være komplisert og i urimelig grad belaste næringslivet. Spesielt er det regelverket for bedrifter og institusjoner som hevdes å være for detaljert og vanskelig å forstå. I tillegg kommer det forhold at mange bedrifter nå betaler mer enn de gjorde tidligere med det apparatbaserte gebyret. Flere næringer som har fått en kostnadsøkning, hevder at de i liten grad bruker kringkastings tjenester, og at den økonomiske belastningen derfor blir urimelig. Blant annet gjelder dette varehandel, bilutleie og budbiler.

Mer grunnleggende, hevder noen at ordningen er i strid med forfatningen og bør avskaffes helt. Det har vært en rekke rettssaker for forvaltningsdomstolene i

delstatene. Hovedargumentene mot ordningen er at en tvungen betaling for alle (uansett om de bruker en tjeneste eller ikke) er i strid med forfatningens krav om likebehandling og at bidraget egentlig er en skatt, som delstatene ikke har rettsgrunnlag for å ilegge. Forvaltningsdomstolene som hittil har vurdert spørsmålet, har imidlertid avvist klagen og gitt delstatene medhold i at det kan innkreves kringkastingsbidrag fra alle boliger og bedrifter. Søksmålene har ennå ikke kommet opp for den føderale forfatningsdomstolen.

Fra akademia i Tyskland blir det også stilt spørsmål ved om lisensfinansiering, enten den gjennomføres som gebyr eller bidrag, fortsatt har sin berettigelse. De som legger frem denne kritikken, foreslår i stedet finansiering over statsbudsjettet, gjerne i kombinasjon med en viss betaling for innhold. Dette synet kommer for eksempel til uttrykk i en rapport om finansiering av offentlig kringkasting fra det rådgivende vitenskapsutvalget for det tyske finansdepartementet (*Bundesministerium der Finanzen, 2014*).

5.11 Nederland

5.11.1 Organisering og regulering

Allmennkringkasterne i Nederland er i hovedsak medlemsstyrte foreninger av lyttere og seere tilknyttet ulike trossamfunn, politiske partier med videre. Grunnlaget for en slik organisering går tilbake til begynnelsen av det 20. århundre – da det nederlandske samfunnet ble organisert etter «pillarer» der katolikker, protestanter, liberale, sosialister med videre hadde hver sine foreninger, aviser, utdanningsinstitusjoner, sportsklubber – og også egne kringkasterne. Følgelig er det et stort antall allmennkringkasterne, men de har i dag et utstrakt samarbeid med blant annet felles lokaler og utstyr. *Nederlandse Publieke Omroep* (NPO) er en paraplyorganisasjon for alle de nasjonale allmennkringkasterne. NPO skal blant annet fremme samarbeid mellom allmennkringkasterne, fordele sendetid og offentlig finansiering, tilby tjenester som distribusjon og teksting samt utføre uavhengig forskning om mediebruken og medietilbudet.

Lyttere og seere var lenge svært lojale overfor sine egne kringkasterne – noe som kan bidra til å forklare at Nederland liberaliserte kringkastingsmarkedene en del etter nabolandene. Kommersiell radio ble tillatt fra 1967 og kommersielt fjernsyn fra 1992 – i

begge tilfeller etter at private selskaper hadde startet sendinger fra utlandet rettet mot nederlandske lyttere eller seere. Gjennombruddet for de kommersielle selskapene kom i 1990-årene, og markedsandelen for allmennkringkasterne falt da til 35–40 prosent for både radio og fjernsyn, hvor den har forblitt siden. Det er to kommersielle fjernsynsselskaper (RTL og SBS) med en rekke kanaler, begge utenlandskeide. Kommersiell radio er for det meste musikkkanaler, men det er også en kommersiell radiokanal som bare sender nyheter (BNR). Allmennkringkasteroppdraget har omfattet informasjon, kultur, undervisning og underholdning. Fra 2016 er underholdning tatt ut av oppdraget for å skille allmennkringkasting klarere fra det kommersielle tilbudet. Det er etablert en ordning med forhåndsgodkjenning av nye tjenester som allmennkringkasterne ønsker å etablere innenfor samfunnsoppdraget.

Den enkelte mediebrakerforening må ha et visst antall medlemmer for å komme innenfor allmennkringkastingssystemet. Medlemskravet gjelder imidlertid ikke for to temabaserte allmennkringkasterne. Små, livssynsbaserte kringkasterne unngikk tidligere medlemskravet, men må nå knytte seg til en medlemsgodkjent kringkaster. De siste årene har det store

antallet allmennkringkastere blitt redusert på grunn av selskaper som er slått sammen eller har gått ut av systemet. Fra 2016 er det åtte sammenslutninger av allmennkringkastere. Nye kringkastere slipper heretter ikke inn i systemet uten å inngå i en av disse sammenslutningene.

Reklameinntekter utgjør om lag en firedel av finansieringen av allmennkringkasting, noe som er høyt sammenlignet med de fleste andre vesteuropeiske land. Allmennkringkasterne har imidlertid ikke lov til å selge reklameplass direkte, men avgir sendetid til et uavhengig organ som plasserer reklamen. Denne ordningen ble etablert allerede i 1965 for å hindre kommersiell innflytelse på programtilbudet. Reklameinntektene har blitt kritiserte av de private kringkasterne og avisene, men det har vært bred politisk støtte til denne inntektskilden for allmennkringkasterne.

5.11.2 Offentlig finansiering

I 2000 gikk Nederland over til finansiering over statsbudsjettet. Bevilgningen til allmennkringkasting erstattet en lisensavgift (*Omroepbijdragen*) som ble betalt av husstander med radio eller fjernsynsapparat, i stor grad tilsvarende kringkastingsavgiften. Hver husstand betalte én avgift, med forskjellig sats avhengig av om husstanden hadde TV eller bare radio. I 1999 betalte en husstand med bare radio 25 euro, mens de med fjernsynsapparat måtte ut med 88 euro som også dekket radiolisensen. Dette var lavt i vesteuropeisk sammenheng. Betalingen ble innkrevd av staten, men ikke av skatteforvaltningen. Lisensadministrasjonen lå først i postverket, men ble fra 1997 et eget administrativt organ (*Dienst Omroepbijdragen*).

Medieloven av 1998 la grunnlaget for omlegging av finansieringsordningen. Avvikling av den apparatbaserte lisensfinansieringen ble begrunnet med at allmennkringkasting er et kollektivt gode som bør finansieres over statsbudsjettet. Dessuten ville internett redusere inntektsgrunnlaget fremover, staten spare kostnadene av et særskilt innkrevingsorgan og man kunne unngå en rekke problemer med innkreving av lisensen. Problemene det ble vist til, var blant annet

betalingsnekt og uklar husstandsstatus for studenter, institusjoner med videre.

Med innføring av alminnelig skattefinansiering var intensjonen å sikre allmennkringkasterne minst samme inntekt som før omleggingen. Bevilgningen er lovfestet til minst samme beløp som i 1998 og skal justeres etter vekst i antall husstander og konsumpriser. Overgangen til finansiering over statsbudsjettet ble dekket inn ved å sette opp inntektsskatten med 1,1 prosentpoeng.

Omleggingen til skattefinansiering var omstridt og ble vedtatt mot opposisjonens stemmer. Med skiftende regjeringer har det vært relativt store endringer i bevilgningene selv om tilskuddet til allmennkringkasting er lovfestet. For å kunne redusere tilskuddet under utgangspunktet har det vært gjort endringer i medieloven ved at det er tilføyd et fradragsbeløp, mens indeksbestemmelsen er fastholdt, jf. boks 5.7. Det var først noen år med moderat reduksjon i bevilgningen, deretter utflating og en viss reverse-ring, som ble etterfulgt av store kutt i 2010–2012. Allmennkringkasterne har kritisert finansieringen over statsbudsjettet for å være uforutsigbar og føre til mye politisk innblanding.

Boks 5.7 Bevilgning til allmennkringkasting i Nederland

1. Den nasjonale bevilgningen skal være minimum 577,093 millioner euro, basert på inntekten til Lisensadministrasjonen i 1998 under daværende regelverk for departementet og endringer i statsbudsjettet etter dette. Dette beløpet blir redusert med 57,284 millioner euro.
2. Den nasjonale bevilgningen justeres årlig med:
 - A. Anslått vekst i antall husstander i Nederland for budsjettåret fra det sentrale statistikkbyrået.
 - B. Anslått vekst i konsumprisindeksen for budsjettåret fra *Centraal Planbureau* (uavhengig analyseenhet under økonomidepartementet).

Mediawet 2008, artikkel 2.144, oversatt av ekspertgruppen.

5.12 Frankrike

5.12.1 Organisering og regulering

Frankrike har et todelt kringkastingssystem med både offentlige og private kringkastere, på nasjonalt og regionalt nivå. Allmennkringkastingsvirksomheten organiseres under paraplyorganisasjonen France Télévisions, og omfatter en rekke statlig eide nasjonale og regionale radio- og TV-kanaler. I tillegg er det tre adskilte, offentlig eide selskaper, Radio France, France 24 og Arte, som ikke går under paraplyen France Télévisions. De offentlig eide allmennkringkastings-selskapene har vært organisert på ulike måter frem til i dag. Organiseringen av de fleste allmennkringkasterne i det statlige morselskapet France Télévisions ble gjennomført i 2000. I 2015 utgjorde den samlede statlige støtten 3,6 milliarder euro og ble fordelt mellom France Télévisions og Radio France, France 24 og Arte. Den franske staten har gjennom France Télévisions også eierinteresser i noen private kringkastere, slik som TV5 Monde og Euronews. Disse regnes ikke som allmennkringkastere, og finansieres ikke med offentlige midler.

Frem til 2008 utnevnte det franske uavhengige medietilsynet *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA) kringkastingssjefene i de offentlig eide kringkastings-selskapene, en oppgave som nå utføres av den franske presidenten.

Den franske TV-distribusjonen ble digitalisert i perioden mellom mars 2005 og november 2011, da all analog kringkasting ble avviklet i bakkenettet, via satellitt og kabel. Allmennkringkasteroppdraget i Frankrike omfatter både radio, TV og internett, og oppdragene inneholder vilkår for virksomheten på internett og andre nye medieplattformer. France Télévisions er aktiv pådriver i utviklingen av europeiske standarder for såkalte hybride set-top-bokser, som kan motta tradisjonell, lineær TV og bredbåndsinhold eller såkalt appbasert TV og strømming (ikke-lineære medietjenester) gjennom ett felles grensesnitt.

5.12.2 Offentlig finansiering

Finansieringsmodellen er tredelt mellom lisensbetaling, direkte statlige overføringer og kommersielle inntekter som reklame, sponing med videre. Navnet på den franske lisensordningen ble i 2009 endret fra TV-lisens/lisensavgift (*la redevance télé/redevance*

audiovisuelle) til bidrag til offentlig allmennkringkasting (*la contribution à l'audiovisuel public*), noe som tydeliggjør at bidraget går til å finansiere offentlige kringkastere med et allmennkringkastingsoppdrag.

Anledningen offentlige kringkastere har til å hente kommersielle inntekter, ble innskrenket i 2009. Da ble det innført forbud mot reklame på kanalene innenfor France Télévisions på kveldstid, i tidsrommet fra kl. 20:00 til 06:00. Det er nå kun mulighet til å sende reklame på dagtid. Målet for den nye reguleringen er en gradvis utfasing av den kommersielle finansieringen i France Télévisions, og et totalforbud skulle gjelde fra 2016. Foreløpig har det imidlertid vært vanskelig å øke den offentlige finansieringen i den størrelsesorden som er nødvendig for å kompensere for tapet av kommersielle inntekter, slik at det fremdeles sendes reklame i France Télévisions' kanaler per mai 2016.

Ifølge tall fra CSA ble det bevilget 2 485,9 millioner euro i offentlig støtte til France Télévisions i 2014, noe som er en reduksjon på 16,2 millioner euro sammenlignet med året før. Av disse offentlige midlene var det en økning i støtten som kom fra lisensmidler med 129 millioner euro sammenlignet med året før. Den offentlige støtten til France Télévisions som bevilges direkte over statsbudsjettet, har i årene etter 2009 blant annet hatt som formål å kompensere for nedgangen i reklameinntekter, da adgangen til å sende reklame ble innskrenket. I 2014 var det en reduksjon i denne andelen av støtten fra 248,9 millioner euro i 2013 til 103,6 millioner euro. Lisensinntektene er hovedkilden i finansieringen av allmennkringkastingsvirksomheten i Frankrike, jf. figur 5.2 foran.

Frankrike hadde tidligere en lisensordning som i stor grad tilsvarer kringkastingsavgiften. Etter omlegging av lisensordningen i 2005 innkreves lisensen sammen med en kommunal boligskatt (*taxe d'habitation*) såfremt man har et fjernsynsapparat eller lignende apparater med mottakerteknologi som kan motta og gjengi fjernsynssignaler, se boks 5.8. Eksempler på tilknyttede enheter er videospillere, DVD-spillere og videoprojektorer med tuner. PC-er med TV-kort/tuner for TV-mottak er imidlertid ikke omfattet av avgiftsplikten. Boligskatten og lisensen betales årlig av den som disponerer boligen per 1. januar. Det kreves bare én

lisens per husstand uavhengig av antall fjernsynsapparater og uavhengig av hvor mange boliger som husstanden eier. Avgiften innkreves automatisk sammen med boligskatten, og man er selv ansvarlig for å melde gjennom et fastlagt skjema dersom husstanden ikke har et avgiftspliktig apparat (snudd lisens). Selv om boligskatten fastsettes av kommunen, er det den statlige skatteetaten som står for innkrevingen. Lisens må også betales av bedrifter og andre virksomheter som har mottakere som er tilgjengelig for allmennheten eller for flere påfølgende brukere, som for eksempel fjernsynsapparater på hoteller eller restauranter.

Boks 5.8 Grunnlag for lisensavgiften

«Dersom man er pliktig til å betale boligskatt (*taxe d'habitation*) og per 1. januar disponerer en bolig som innehar et TV-apparat eller tilknyttet apparat med mottakerteknologi som kan motta og gjengi fjernsynssignaler, skal man betale lisens. Eksempler på tilknyttede apparater er videospillere, DVD-spillere og videoprojektorer med tunder. PC-er med TV-kort/tuner for TV-mottak er ikke omfattet av lisensplikten.»

Service-Public, le site officiel de l'administration française, direction de l'information légale et administrative, oppdatert 12. april 2016, oversatt av ekspertgruppen.

Lisensavgiften er 137 euro i 2016, og skal etter planen justeres årlig med den generelle prisveksten. Ved for sen betaling tilkommer en tilleggsavgift på 10 prosent. Personer som er uten skattbar inntekt eller fritatt for boligskatt, er unntatt fra avgiftsplikten. Det samme gjelder barn og unge som bor hjemme i en integrert

del av den boligen som boligskatten gjelder, inntil fylte 21 år, og inntil fylte 25 år dersom de er studenter. Funksjonshemmede og personer over 74 år er også helt eller delvis unntatt avgiftsplikt dersom de oppfyller særskilte vilkår.

Avgiftsplikten er knyttet til alle apparater som klart defineres som TV-skjermer og andre enheter som kan motta bilde- og lydsignaler via elektroniske kommunikasjonsnett. Den franske apparatbaserte definisjonen avgrensner avgiftsgrunnlaget til TV-skjermer og enheter som kan motta lineær kringkasting. CSA opplyser at mer enn 95 prosent av de franske husstandene eier TV-apparat i dag. Spørsmålet om å utvide avgiftsgrunnlaget til å omfatte PC-er, nettbrett og smarttelefoner ble drøftet høsten 2015 etter initiativ fra den franske kulturministeren og France Télévisions. En utvidelse var begrunnet med å bedre ivareta endringene i brukervanene og å sikre en rettferdig ordning som omfatter alle mediebrukerne og de medietjenestene som allmennkringkasterne tilbyr. Av hensyn til regjeringens generelle politiske mål om å redusere skattetrykket, ble imidlertid ikke en slik revidering av eksisterende avgiftsgrunnlag iverksatt. Strømmetjenester og appbasert TV, der programmene kan sees på tidspunkt som seeren selv velger (audiovisuelle bestillingstjenester), er således ikke omfattet av grunnlaget for betalingsplikten i dag. Spørsmålet om en eventuell omlegging av finansieringsmodellen til også å omfatte ikke-lineære medietjenester, er ifølge uttalelser fra kulturministeren ikke skrinlagt, men vil stadig vurderes i lys av fremtidige endringer i brukervaner.

6 Generelt om offentlig finansiering

En finansieringsmodell kan beskrives ved hvem som betaler (subjekt), hva det betales for (objekt), budsjettering av inntektene og administrasjon av ordningen. Som bakgrunn for drøftingen av ulike finansieringsmodeller for NRK har ekspertgruppen sett på hva som kjennetegner en finansieringsordning når denne kan karakteriseres som offentlig, samfunnsøkonomiske kostnader og legitimitet av betalingsordninger.

6.1 Innledning

Offentlig finansiering omfatter inntekter som kanaliseres over statlige eller kommunale budsjetter. Stortinget har fastsatt bestemmelser for budsjettering av statlig finansiering. Det gjeldende bevilgningsreglementet ble vedtatt 26. mai 2005. Utgangspunktet er at alle statlige utgifter og inntekter skal fastsettes ved bevilgningsvedtak i Stortinget og dermed være en del av statsbudsjettet. Stortinget kan imidlertid bestemme at en statlig virksomhet organiseres slik at virksomhetens utgifter og inntekter helt eller delvis ikke skal bevilges av Stortinget og dermed faller utenfor statsbudsjettet. Dette gjelder blant annet statlige virksomheter organisert som selvstendige rettssubjekter.

NRK er organisert som et statlig aksjeselskap, og inntektene til NRK fra blant annet kringkastingsavgiften inngår ikke i statsbudsjettet. NRK har en lovfestet rett til å innkreve kringkastingsavgiften. Det gir NRK tilgang til en eksklusiv inntektskilde, som ikke er tilgjengelig for blant annet andre mediaselskaper. Motstykket er at NRK på inntektssiden må avstå fra en rekke kommersielle kilder, spesielt reklameinntekter, og på utgiftssiden er bundet til å utføre samfunnsoppdraget. For kringkastingsavgiften må NRK forholde seg til et regelverk for utforming av ordningen (forskrift om fjernsynsmottakere) og Stortingets årlige vedtak om avgiftssatsen. Dette tilsvarer i noen grad beslutningsprosessen for avgifter som innkreves til statskassen, men i beslutningsgrunnlaget inngår også NRKs vurdering av finansieringsbehovet, som NRK rapporterer i et brev til Kulturdepartementet («lisensbrevet»). Andre

skatter og avgifter (unntatt sektoravgifter, se punkt 6.3) fastsettes ut fra egenskaper ved skatteformen og en helhetsvurdering av statens inntekter. Stortinget gjør heller ikke et bevilgningsvedtak for midlene til NRK.

Ut fra formålet med utredningen har ekspertgruppen valgt å se på offentlig finansiering som en lovfestet rett til å skaffe seg inntekter på vilkår utover det som følger av alminnelig forretningsmessig virksomhet. Vurderingen er dermed ikke avgrenset til de betalingsordningene som i dag inngår i statsbudsjettet.

En finansieringsordning må – om denne skal fungere – i det minste inneholde følgende elementer:

- 1.** Noen som betaler, det vil si subjektet for betalingsplikten.
- 2.** Et grunnlag for å beregne kravet, det vil si objektet for betalingsplikten.
- 3.** Budsjettering av inntektene.
- 4.** Administrasjon av ordningen.

Andre sider ved en betalingsordning kan i noen sammenhenger også være viktige – for eksempel periodisering av betalingene, det vil si hvor hyppig betalingsplikten inntreffer. Men i hovedtrekk vil subjekt, objekt, budsjettering og administrasjon være tilstrekkelig for å beskrive vesentlige egenskaper ved en finansieringsmodell og hva som skiller denne fra alternative modeller. Betydningen av disse fire hovedelementene utdypes i det følgende.

6.2 Subjekt – hvem skal betale?

En betalingsordning må ha et subjekt – det vil si noen som betaler. Valg av finansieringsform kan gi føringer for hvem som skal betale for NRK. Subjektet for skatter og avgifter er enten en fysisk person eller en juridisk person. Juridiske personer er kjennetegnet ved at de kan inngå avtaler som om de var en fysisk person. Eksempler på juridiske personer er selskaper, stiftelser, kommuner, statlige organer med videre. En husstand eller bolig er derimot ikke en juridisk person. Med skattefinansiering vil betalingsplikten være knyttet til personene som tilhører husstanden – ikke selve husstanden eller boligen.

Husstandene betaler i dag det meste av kringkastingsavgiften. I utgangspunktet gjelder avgiftsplikten «den som har (blant annet også den som låner eller leier) fjernsynsmottaker». Sett isolert er dette en bestemmelse om betalingsplikt for fysiske og juridiske personer – og subjektet ville i så fall ikke skille seg fra andre skatter og avgifter. For kringkastingsavgiften er det imidlertid definert unntak for ektefeller og øvrige husstandsmedlemmer som forsørges av betaleren, slik at avgiften betales bare én gang av husstanden. Unntaksbestemmelsene definerer subjektet som en husstand – og ikke person.

For bedrifter og institusjoner er subjektet definert forskjellig etter virksomhets art. Sykehus, aldershjem, barnehjem, asylmottak, fengsel, barnehage, skole med

videre betaler én kringkastingsavgift per institusjon for samtlige apparater som ikke brukes av de ansatte. Tilsvarende betaler skip og oljeplattformer per fartøy eller installasjon, mens hoteller betaler én kringkastingsavgift per påbegynt ti fargefjernsynsmottakere. For andre bedrifter er det derimot ingen særskilt avgrensning av subjektet, det vil si at betalingen blir den samme (én avgift per fjernsynsmottaker) uavhengig av hvordan selskapet er organisert.

Bruk av husstand og institusjon som subjekt – som er særegent for kringkastingsavgiften – innebærer at en tilsvarende betalingsplikt ikke uten videre kan overføres til andre finansieringsmodeller. Skattesystemet er i hovedsak basert på fysisk eller juridisk person. For personer innebærer det at skatten fastsettes uten hensyn til om personen deler husstand med flere eller bor alene. Et unntak er felles ligning av ektefeller dersom den ene har særlig lav inntekt (klasse II). Reglene om ligning av ektefeller gjelder i utgangspunktet ikke for samboere, det vil si personer som bor sammen uten å være gift. Samboere skal derfor som hovedregel lignes hver for seg for sin formue og inntekt. Barn lignes særskilt for arbeidsinntekt fra 13 år og for annen inntekt fra 17 år. Skattefinansiering av NRK kan derfor for eksempel medføre at flere personer innenfor en husstand blir betalingspliktige hver for seg, mot i dag bare én person i husstanden.

6.3 Objekt – hva skal det betales for?

I tillegg til en betaler (subjektet) må en betalingsordning ha et grunnlag for å fastsette kravet – objektet for betalingsplikten. Ved vanlige forretningsmessige transaksjoner mottar betaleren en ytelse – og objektet er den ytelsen kjøperen mottar. Det kan oppstå uenighet mellom kjøper og selger om innhold og kvalitet av ytelsen svarer til betalingen – men det er ikke slik at betalingen fastsettes uavhengig av ytelsen. Skatter og avgifter er derimot betaling til det offentlige uten en direkte motytelse. For skatter og avgifter er det derfor nødvendig å definere objektet for betalingsplikten.

Grunnlaget for en skatt kan beregnes ut fra inntekt eller formue – og betegnes da gjerne direkte skatt. Økonomiske transaksjoner kan også være grunnlag for betalingskrav til staten – og betegnes gjerne som

indirekte skatt. Eksempler på indirekte skatter er merverdiavgift på omsetning av varer og tjenester og særavgifter på ulike varer og tjenester. For særavgifter kan avgiftsplikten typisk inntre ved innførsel, produksjon, levering til sluttbruker eller overføring av hjemmel.

Statlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse finansieres normalt ved bevilgninger over statsbudsjettet (alminnelig skattefinansiering). Noen offentlige tjenester finansieres imidlertid helt eller delvis av brukerne (brukerbetaling). Statlig pålagt brukerbetaling omfatter svært forskjellige tjenester, som grovt sett kan inndeles i seks ulike kategorier:

1. Ytelse overfor betaleren. Bruk av tjenesten kan være pålagt (for eksempel los) eller frivillig (for

eksempel akkreditering, notarialbekreftelse og informasjonsavgivelse).

2. Konfliktløsning og registrering av rettigheter (blant annet rettsprosesser og tinglysing).
3. Tillatelse til å utøve en statlig regulert virksomhet eller aktivitet (for eksempel utstedelse av førerkort, farledsbevis og tillatelser etter forurensningsloven).
4. Tilsyn og kontroll med virksomheter, aktiviteter, en sektor eller et marked.
5. Finansiering av fellestiltak i en næring eller sektor (blant annet sektorrettet forskning, vilt- og fiskepleie og tiltak for å beskytte kulturminner).
6. Infrastruktur og tjenester levert som et samfunnsoppdrag (blant annet bompengefinansierte veger, statens lufthavner og offentlig allmennkringkasting).

Dersom betaleren mottar en direkte ytelse, vil denne være objektet – og betalingen betegnes da «gebyr». Gebyrer brukes særlig til offentlig finansiering av ytelser, rettsprosesser, registrering, tillatelser og kontroll – som tilsvarer kategoriene 1–3 samt bedriftsrettet tilsyn under kategori 4. Brukerfinansiering forekommer også i tilfeller der betaleren mer indirekte eller over tid vil ha nytte av tiltaket – som tilsyn med en næring eller sektor, statlig pålagte fellestiltak, infrastruktur og samfunnsoppdrag. I slike tilfeller er det ikke mulig å knytte betalingen til en konkret ytelse, og det er nødvendig å definere et annet objekt. Grunnlaget for betalingsforpliktelsen kan ha liten sammenheng med tjenesten som skal finansieres, men subjektet vil til forskjell fra skatter og alminnelige avgifter være avgrenset til en sektor eller brukergruppe som nyter godt av tiltaket. Eksempler på objekter for en slik sektoravgrenset betaling er forvaltningskapital

(finansstilsynsavgift for banker mv.), bruttotonnasje på fartøy (losberedskapsavgift) og reise til Svalbard (miljøavgift for tilreisende til Svalbard).

For kringkastingsavgiften er objektet fjernsynsmottaker med videre som er i bruk, og det må betales avgift selv om mottakeren brukes lite. Det er imidlertid mulig å unngå betalingsplikten ved å ikke disponere et fjernsynsapparat. Kringkastingsavgiften er derved å anse som en brukerbetaling.

Kringkastingsavgiften ilegges med samme beløp for alle lisenser. For de som betaler – som er de aller fleste husstander – er det ingen sammenheng mellom hvor mye man betaler og bruken av NRKs tilbud. Ut fra en slik betraktning er objektet i realiteten ikke fjernsynsmottakeren, men husstanden. I debatten om alternativer til kringkastingsavgiften har det blitt foreslått å gå bort fra fjernsynsmottakeren som objekt, og heller kreve samme beløp per person eller husstand, se for eksempel Skogli mfl. (2014). En slik form for beskatning kalles ofte koppskatt (fra tysk Kopf, hode, det vil si samme beløp per hode). Koppskatter har forekommet historisk, men finnes i svært liten grad i moderne skattesystemer²¹. Island innførte fra 2009 en koppskatt med bunnfradrag for å finansiere allmennkringkasteren, jf. punkt 5.8. Ordningen som Tyskland innførte fra 2013 med samme beløp for alle boligenheter (*Rundfunkbeitrag*) har karakter av en koppskatt på husstanden, jf. punkt 5.10.

²¹ Sist det ble innført en koppskatt i Norge var i 1762. Ekstraskatten var i utgangspunktet én riksdaler for alle personer over 12 år, men ble avviklet etter bare ti år. Fra andre land er det enkelte eksempler i nyere tid, blant annet «Community Charge» (populært «poll tax») som Skottland innførte i 1989 og England og Wales i 1990. Tidligere kommunal eiendomsskatt ble da erstattet med en lik avgift per person, riktignok med redusert sats (20 prosent) for studenter og registrerte arbeidsledige. Etter bare ett år ble det besluttet å gå tilbake til en skatt med hovedvekt på eiendommens verdi («Council Tax»).

6.4 Budsjettering av inntektene

Skatter og avgifter føres i statsbudsjettet, som er en samlet oppstilling av statens inntekter og utgifter for ett kalenderår. Det følger av at Stortinget fastsetter skatte-, avgifts- og tollbestemmelser ved plenarvedtak for ett kalenderår om gangen, jf. Grunnloven § 75 bokstav a:

«Det tilkommer Stortinget: a. at give og ophæve Love; at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder, som dog ikke gjælde udover 31^{te} December i det næst paafølgende Aar, med mindre de af et nyt Storthing udtrykkelig fornyes;»

Forslag til skatte- og avgiftsvedtak fremmes for Stortinget sammen med forslaget til statsbudsjett. I tillegg fremmes normalt også forslag til endringer i lovverket. Skatte- og avgiftsforslagene legges samlet frem i Prop. 1 LS Skatter, avgifter og toll. Proposisjonen fremmes av Finansdepartementet.

Kommunale skatter holdes utenfor statsbudsjettet. Stortinget gjør likevel årlige plenarvedtak også for de kommunale skattene, slik dette følger av Grunnloven § 75 bokstav a. Eiendomsskatt er en kommunal skatt,

mens formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt for personer fordeles mellom staten, kommunene og fylkeskommunene. For de kommunale skattene vedtar Stortinget maksimalsatser, og kommunen står fritt til å anvende en lavere sats. I praksis er det bare eiendomsskatt som en del kommuner har valgt å ikke innføre eller ikke utnytte fullt ut.

Staten kan kreve betaling for ulike tjenester ved gebyrer eller sektoravgifter. Brukerbetaling som har et begrenset statsfinansielt formål, kommer ikke inn under Grunnloven § 75 bokstav a. Gebyrer kan anvendes for en klart definert tjeneste overfor betaleren og skal ikke finansiere noe annet eller mer enn kostnaden av tjenesten. Sektoravgifter brukes i noen sammenhenger til å finansiere tjenester overfor en avgrenset næring eller brukergruppe der avgiften belastes sektoren uavhengig av hvem som mottar tjenesten. Eksempler på sektoravgifter er losberedskapsavgift (som betales av alle skip uavhengig av om de bruker los) og miljøavgift for tilreisende til Svalbard (som tilføres Svalbards miljøvernfond). Inntekten av et gebyr eller en sektoravgift skal ikke overstige kostnaden av å produsere og levere tjenesten. Regelverket for innføring og administrasjon av gebyrer og sektoravgifter er nedfelt i et rundskriv fra Finansdepartementet, R-112/15 *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*.

Gebyrer og sektoravgifter fastsettes av det enkelte departement som har ansvar for tjenesteproduksjonen, og ikke ved Stortingets plenarvedtak. Hvordan tjenesten skal finansieres følger av sektorlovgivningen, og det varierer om loven fastsetter satsene, området for brukerfinansiering eller finansieringsandelen. Selv om satsene blir fastsatt i sektorlovgivning, forskrift eller annen kunngjøring, er departementet bundet av Stortingets vedtak om inntektsbevilgning og utgiftsbevilgning. Ettersom det ikke er anledning til overprising av gebyrer og sektoravgifter, innebærer det at inntektene fra gebyrer og sektoravgifter vil være øremerket formålet med betalingsordningen.

Finansieringsbidrag har vært brukt som et alternativ til bompenger i Tromsø kommune. Etter endring av vegloven fra 1990 kan Stortinget gjøre vedtak om bruk av finansieringsbidrag for hvert enkelt vegprosjekt, jf. Ot. prp. pr. 4 (1989–90). Det er likevel bare i

unntakstilfelle og under helt spesielle geografiske forhold at finansieringsbidrag kan benyttes. Frem til i dag har en slik ordning bare vært benyttet til finansiering og bygging av offentlig veg i Tromsø kommune. Ordningen fungerer som en lokal drivstoffavgift der inntektene er øremerket bestemte prosjekter. En evaluering av ordningen fant at holdningen til den lokale drivstoffavgiften i Tromsø er overveiende positiv og at både privatbilister og lokale bedrifter klart foretrekker denne finansieringsformen fremfor økt inntektskatt eller betaling av bompenger (Rydningen m.fl., 2003).

Etter bevilgningsreglementet § 3 annet ledd første punktum skal budsjettet inneholde «alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak» (fullstendighetsprinsippet). Inntekter til statlige virksomheter organisert som selvstendige rettssubjekter, slik som statlige aksjeselskaper, statsforetak og særlovselskaper av ulik art, vil ikke fremkomme i statsbudsjettet. Enkelte av disse selskapene har finansiering fra betalingsordninger som Stortinget har fastsatt i sektorlovgivning. Det gjelder blant annet NRK AS. Stortinget fastsetter satsen som en del av den årlige budsjettbehandlingen, men fortar ikke en inntektsbevilgning for kringkastingsavgiften.

Enkelte aktiviteter eller tiltak finansieres av statlige fond. Et statlig fond er en formuesmasse som regnskapsmessig er atskilt fra statens øvrige midler, og der anvendelsen er bundet til et nærmere fastsatt formål med varighet utover ett budsjettår. Opprettelse av statlige fond innebærer i varierende grad unntak fra hovedprinsipper i bevilgningsreglementet, som fullstendighetsprinsippet og ettårsprinsippet. Graden av unntak avhenger blant annet av om innskudd av fondskapital og de årlige inntektene og utgiftene for fondet er synliggjort i statsbudsjettet og statsregnskapet (bevilgningsregnskapet). Ifølge bevilgningsreglementet § 2 kan unntak fra reglementet bare gis ved uttrykkelig vedtak av Stortinget. Det eksisterer i dag tre grupper av statlige fond: Tilskuddsfond, investerings- og lånefond og tapsfond for lån og garantier. Den offentlige finansieringen av NRK, som er langsiktig og tilnærmet fullstendig, faller utenfor disse formålene. NRK vil være avhengig av stabil, årlig finansiering som ikke varierer med for eksempel rentenivået.

6.5 Administrasjon

En offentlig betalingsplikt medfører ulike forvaltningsoppgaver: fastsetting, kontroll, behandling av klager, innkreving og administrative reaksjoner. For skatter og de fleste avgiftene er disse oppgavene lagt til forvaltningsorganer. Tolletaten har i dag ansvar for toll og merverdiavgift på innførsel²², mens Skatteetaten fastsetter skattene og de fleste avgiftene fra personer og virksomheter innenlands. Ansvaret for skatteoppkreverfunksjonen er delt mellom Skatteetaten, som har det faglige ansvaret, og kommunene, som har det administrative ansvaret.

Avgifter med karakter av brukerbetaling fastsettes og innkreves for en stor del av tjenesteleverandøren. Delvis er dette forvaltningsorganer som er en del av staten eller kommunene. I tillegg er det noen statlige og kommunale aksjeselskaper som forvalter

²² Overføres til Skatteetaten 1. januar 2017.

lovfestede betalingsordninger – blant annet Avinor (lufthavnavgifter) og NRK (kringkastingsavgift) og bompengeselskaper²³.

Når forvaltningen av enkelte avgifter er lagt til statlige aksjeselskaper, skyldes det at selskapet produserer eller leverer tjenester til de som betaler. Finansieringen kan dermed anses å være en brukerbetaling, men samtidig er selskapene pålagt ulike samfunnsoppdrag som innebærer at de ikke kan dekke kostnadene fullt ut på alminnelige forretningsmessige vilkår. Samfunnsoppdraget kan alternativt finansieres over statsbudsjettet – slik det for eksempel i stor grad gjøres for veier og i mindre grad flyplasser (statlige tilskudd til regionale flyplasser).

²³ Samferdselsdepartementet med samtykke fra Stortinget fastsetter at det skal kreves bompenger. Bompengeselskapet inngår en avtale med Vegdirektoratet og skal forholde seg til den.

6.6 Finansieringskostnader

Finansiering av en virksomhet med skatter og avgifter vil normalt medføre samfunnsøkonomiske kostnader. For det første er det administrative kostnader både for myndighetene og betalerne. For det andre påvirker skatter adferden til bedrifter, arbeidstakere og konsumenter, for eksempel at produksjon eller sysselsetting kan bli redusert som følge av beskatningen. Denne kostnaden må ikke forveksles med selve betalingen, som er en finansiell overføring som isolert sett ikke påvirker ressursbruken i samfunnet. I en samfunnsøkonomisk analyse skal det inngå en skattefinansieringskostnad for tiltak som finansieres over offentlige budsjetter. Finansdepartementet har fastsatt skattekostnaden til 20 øre per krone, jf. rundskriv R-109/14 *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* For skattefinansiering av NRK betyr det at det skal legges til en samfunnsøkonomisk kostnad på 1,2 milliarder kroner utover bevilgningen på rundt 6 milliarder kroner²⁴.

Finansieringskostnaden skyldes at skatten stiller kjøper og selger i et marked overfor forskjellige priser – en såkalt skattekil. Med en skatt på lønnsinntekter vil for eksempel arbeidsgiveren (kjøper av arbeidskraft)

²⁴ For at NRKs inntekter ikke skal endres, må bevilgningen inkludere det meste av dagens fradrag for inngående merverdiavgift, jf. punkt 7.5.2.

utbetale mer i lønn enn arbeidstakeren (selger av arbeidskraft) sitter igjen med etter skatt. Dersom inntektsskatten settes opp, slik at skattekil øker, vil arbeidstakerne få bedre betalt for fritid sammenlignet med arbeid. Noen arbeidstakere vil derfor velge mer fritid fremfor å arbeide like mye som de gjorde før. Redusert arbeidsinnsats vil gi mindre produksjon og dermed et samfunnsøkonomisk tap fra økt skatt på arbeidsinntekt.

Ulike skatter har forskjellig skattekostnad. Noen skatter kan til og med gi en samfunnsøkonomisk gevinst, for eksempel avgifter som vrir produksjonen i mer miljøvennlig retning. En skatt som er en ren inndragning av inntekt uten tilpasningsmuligheter for skattyter, vil ikke ha noen samfunnsøkonomisk kostnad. Slike lump-sum skatter brukes ofte som et referansepunkt i økonomisk teori, men i praksis kan det være vanskelig å utforme skatter som ikke gir grunnlag for tilpasninger. Noen skatteformer vil imidlertid gi ingen eller lite vridninger: Koppskatt (lik skatt per person), grunnrenteskatt (skatt på overskudd utover en normalavkastning) og arveavgift. En skattekostnad på 20 prosent er ment som et gjennomsnitt for endringer ut fra dagens skatte- og avgiftssystem.

Ved sammenligning av finansieringsmodeller for NRK er det et spørsmål hva som er finansieringskostnaden for ulike alternativer innenfor eller utenfor statsbudsjettet, for eksempel videreføring av kringkastingsavgiften. Rundskrivnet fra Finansdepartementet presiserer at velferdstapet som oppstår ved brukerbetaling skal sammenlignes med velferdstapet som oppstår ved generell beskatning. Det kan imidlertid ikke legges til grunn en generell samfunnsøkonomisk kostnad for finansiering utenfor statsbudsjett ettersom velferdstapet vil avhenge av sammenhengen og utforming av betalingsordningen. Videre har fagøkonomer forskjellig syn på velferdstapet ved ulike finansieringsalternativer for NRK. Kind og Schjelderup (2008) argumenter for at bevilgninger over statsbudsjettet har en finansieringskostnad på 20 prosent eller mer, mot tilnærmet null for kringkastingsavgiften, mens Nilssen (2015) mener skattefinansieringskostnaden av NRK vil være null og kanskje negativ avhengig av NRKs mandat.

Kind og Schjelderup bygger sitt resonnement på at kringkastingsavgiften kan betraktes som en imperfekt kopskatt. Riktignok er det mulig å tilpasse seg kringkastingsavgiften ved å ikke ha en fjernsynsmottaker, men svært få benytter seg av dette. Vurdert ut fra konsumentenes tilpasningsmuligheter vil finansieringskostnaden ved kringkastingsavgiften være tilnærmet null. Bevilgning over statsbudsjettet vil derimot ha en finansieringskostnad på 20 prosent eller kanskje høyere, ifølge Kind og Schjelderup. Finansieringskostnaden over statsbudsjettet er større enn administrasjonskostnaden for kringkastingsavgiften, og følgelig anbefaler Kind og Schjelderup å beholde dagens lisensordning.

Nilssen mener derimot at finansieringskostnaden over statsbudsjettet bør settes lavere enn 20 prosent – og vesentlig lavere for skattefinansiering av NRK. Argumentene som Nilssen bruker, sammenfaller med en bredere diskusjon av skattefinansiering internasjonalt og i Norge, der flere økonomer har tatt til orde for at skattekostnaden er satt for høyt. Et eksempel er Christiansen (2015). I spørsmålet om finansiering av NRK mener Nilssen man bør ta hensyn til at skattesystemet er resultat av en avveining mellom effektivitet og omfordeling samt skattestimulerende virkninger av NRKs produksjon.

Skatter reduserer privat produksjon og konsum – men skal også bidra til omfordeling. Nilssen ser

skattesystemet i dag som et resultat av de beste avveininger mellom effektivitet og fordeling som politikerne på Stortinget har funnet frem til. Følgelig er det, før man ser på et konkret prosjekt, naturlig å tenke seg at det på marginen ikke er noen ekstra samfunnsøkonomisk kostnad forbundet med ytterligere skattefinansiering. Sammenlignet med kringkastingsavgiften, som gir mindre omfordeling enn hva det alminnelige skattesystemet gjør, kan skattefinansieringskostnaden ifølge Nilssen være negativ, det vil si at samfunnet sparer kostnader ved å gå over fra dagens lisensordning til skattefinansiering.

NRKs produksjon kan bidra til et større skattegrunnlag i neste omgang. Ifølge Nilssen avhenger en slik skattestimulerende virkning av programprofilen. Mye underholdning (bredt NRK) vil øke verdien av fritid slik at noen velger å arbeide mindre, og i så fall vil skattefinansiering ha en samfunnsøkonomisk kostnad. Mye informasjon og kunnskapsformidling (smalt NRK) kan derimot øke produksjonsevnen hos seere og lyttere, og følgelig kan en marginal skatteøkning for å finansiere NRK ha negativ samfunnsøkonomisk kostnad. Nilssen mener derfor at et smalere mandat for NRK trekker i retning av finansiering over statsbudsjettet.

Ekspertgruppen konstaterer at det pågår en debatt blant fagøkonomer om den samfunnsøkonomiske kostnaden av offentlig finansiering. Debatten dreier seg først og fremst om kostnadene ved alminnelig skattefinansiering og gir derfor begrenset innsikt i alternative finansieringsmodeller. Noen betraktninger rundt velferdstapet som oppstår ved brukerbetaling, sammenlignet med velferdstapet som oppstår ved generell beskatning, kan likevel være nyttig for drøftingen av ulike finansieringsmodeller.

Administrasjon av ordningen og avisning av potensielle seere medfører samfunnsøkonomiske kostnader ved kringkastingsavgiften. Ressursene som brukes i Lisensavdelinga og Statens innkrevingssentral til rapportering fra forhandlere og distributører og for meldinger fra husstandene er administrative kostnader. I tillegg kommer en avisningskostnad fra at noen velger å avstå fra fjernsynstilbudet fordi de ikke ønsker eller har råd til å betale for lisensen. Den samfunnsøkonomiske kostnaden av en marginal seer er tilnærmet null, mens de aller fleste opplever positiv nytte av fjernsynstilbudet. Det er i dag neppe mange som avstår fra TV på grunn av kringkastingsavgiften,

men avvisningskostnaden kan likevel være viktig i den grad dette omfatter grupper man ønsker skal øke sin deltagelse i samfunnet. Velferdstapet for den enkelte kan tenkes å bli enda større dersom grunnlaget for lisensen utvides til å omfatte PC, nettbrett og smarttelefon – slik at man må avstå fra en rekke plattformer for å unngå betalingsplikten. På den andre siden vil det være enda færre som velger å avstå fra både fjernsyn, internett og smarttelefon enn fra bare TV.

Kringkastingsavgiften kan ha en betydelig avvisningskostnad, både slik den er utformet i dag, hvor det kun er lisensplikt på fjernsynsmottakere, og ved alternative utforminger der lisensplikten fremdeles er knyttet til at betaleren har mulighet til å motta audiovisuelt innhold, men uavhengig av teknologi (for eksempel nettbrett, PC, smarttelefon mv.). Ekspertgruppen har ikke funnet grunnlag for å tallfeste den samfunnsøkonomiske avvisningskostnaden. Mulige tilpasninger til ulike finansieringsmodeller er imidlertid drøftet i kapittel 7.

6.7 Legitimitet av betalingsordninger

Legitimiteten til offentlig finansiering avhenger både av hvordan NRKs tilbud mottas av publikum og om betalingsordningen oppfattes som rimelig og rettfærdig. Spørsmålet kan belyses med en enkel modell der publikum bruker/ikke bruker NRKs tjenester og staten krever/ikke krever betaling fra den enkelte mottaker, jf. tabell 6.1.

| Tabell 6.1 Legitimitet av offentlige betalingsordninger for NRK | | |
|---|---------------------|---|
| | Betaler | Betaler ikke |
| Bruker NRK | Fornøyde betalere | Fritatt Gratispassasjerer Tyvtittere |
| Bruker ikke NRK | Motvillige betalere | Prinsipielle motstandere Liten betalingsevne Uvitende om tilbudet |

Kilde: Ekspertgruppen

Med en betalingsordning som fungerer godt, vil mange være i øvre venstre hjørne. De fleste av dem som betaler, opplever å få mye igjen for pengene. Satsen er ikke satt høyere enn at de fleste velger å betale, slik at det er få som avstår på grunn av betalingskravet. Er betalingskravet for høyt, kan det derimot bli mange i nedre høyre hjørne. De som avstår fra tilbudet og ikke betaler, omfatter flere enn de med liten betalingsevne. Noen kan være prinsipielt imot fjernsyn, og en tredje gruppe kan være uvitende om tilbudet. Men de har det til felles at de i liten grad utfordrer legitimiteten til ordningen. For samfunnet kan det likevel være en

betydelig kostnad ved brukerbetaling dersom mange avvises fordi de ikke har råd til å betale eller ikke kjenner til tilbudet. Brukerbetaling vil derimot ikke gi kostnader fra vridninger i arbeidstilbud og konsum, men kan kreve betydelige ressurser til innkreving og kontroll. Dette er ressurser som kreves for at ikke for mange skal kunne motta tilbudet uten å betale (øvre høyre hjørne).

Legitimiteten kan svekkes både dersom mange bruker NRK uten å betale og dersom mange betaler, men opplever at de får lite igjen for pengene. Det er den subjektive oppfatningen som er avgjørende for legitimiteten, ikke hva den enkelte objektivt sett mottar av NRK-innhold. Nedre venstre hjørne inkluderer derfor de som synes at samfunnet og de selv får lite igjen for NRKs programmer, ikke bare de (svært få) som er feilfakturert. Blant de som mottar tilbudet uten å betale kan det være tre grupper: de som er fritatt etter regelverket (frilisenser), de som lovlig omgår betalingsplikten («gratispassasjerer») og de som ulovlig unngår å betale («tyvtittere»). «Tyvtitting» har vært den tradisjonelle måten å bruke TV uten lisens. Med god oppslutning om NRK og bedre kontrollmuligheter har det blitt færre av «tyvtitterne». Derimot har antall «gratispassasjerer» vokst ved at det er blitt mulig å motta NRKs tilbud over internett uten å ha fjernsynsapparat. Både frilisenser, «gratispassasjerer» og «tyvtittere» kan skape misnøye blant de som betaler, men opplever at betalingsordningen lar mange slippe unna. De som unngår betalingsplikten bidrar heller ikke til økt legitimitet (selv om de oppnår en økonomisk gevinst lovlig eller ulovlig), men kan heller svekke ordningen gjennom negativ omtale.

Betaling på et annet grunnlag enn apparatbruk vil per definisjon fjerne muligheten for «gratispassasjer» og «tyvtittere» knyttet til det audiovisuelle tjenestetilbudet. Objektet er da noe annet – for eksempel inntekt eller bolig. Videre vil det ikke være noen avvisningskostnad, ettersom staten ikke krever betaling for å kunne motta audiovisuelt innhold. Hensikten med å gå bort fra brukerbetaling må være at flere skal betale – det vil si å fange opp noen av de som ikke betaler en apparatbasert avgift. Fortsatt vil det være «gratispassasjerer» – for eksempel de med svært lav inntekt eller de som bor hos andre – og noen som ulovlig ikke betaler. At andre slipper unna, rettmessig eller ulovlig,

kan tilsvarende som for brukerbetaling skape misnøye blant de som betaler. Flere som må betale, trekker i retning av at gruppen av misfornøyde betalere kan bli større (nedre venstre hjørne), men det er ikke noe fasitsvar på hvordan omlegging fra en apparatbasert avgift påvirker legitimiteten. Et sentralt spørsmål vil være om betalingsplikten oppfattes å treffe rimelig ut fra formålet som er å finansiere NRK. Dette gjelder vel å merke bare dersom betalingen er øremerket. Med alminnelig skattefinansiering er det derimot ingen direkte sammenheng mellom den enkelte skattekrone og finansieringen av NRK.

7 Vurdering av ulike finansieringsmodeller

Det er vurdert seks alternative modeller for offentlig finansiering av NRK. Disse er dagens kringkastingavgift, en apparatnøytral NRK-avgift, et NRK-bidrag i form av fast beløp per boligenhet, en NRK-skatt for personer og selskaper (alminnelig inntekt), en NRK-skatt på personinntekt og alminnelig skattefinansiering. Når nesten alle betaler gjennom husstanden, bør dette inkludere bruk av NRK på arbeidsplassen slik at bedrifter og institusjoner ikke omfattes. Dersom det innføres en særskilt NRK-skatt anbefaler ekspertgruppen at den legges på personinntekt. Alminnelig skattefinansiering, det vil si tilskudd uten en særskilt skatteordning, anser ekspertgruppen ikke som egnet for å finansiere NRK.

7.1 Innledning

Vurderingen av fremtidige finansieringsmodeller for NRK tar utgangspunkt i ekspertgruppens mandat. Gjennomgangen i kapitlene foran av NRKs historie, medieutvikling og internasjonale forhold bidrar til å svare på mandatets første spørsmål om medieutviklingen vil påvirke effektiviteten til dagens ordning med kringkastingavgift. Utviklingstrekkene som er beskrevet, peker i retning av at en fremtidig finansieringsordning for allmennkringkasting må hvile på et teknologi- og plattformnøytralt grunnlag og omfatte både lineære og ikke-lineære medietjenester. En slik tilnærming er i tråd med den europeiske standarden for utformingen av mediereguleringen i overgangen fra «*public service broadcasting*» til «*public service media*», som er beskrevet i punkt 5.2, og vil bedre reflektere de tjenester NRKs oppdrag omfatter enn dagens kringkastingavgift.

Finansieringsmodellene for allmennkringkasting i de ulike europeiske landene bygger på de enkelte lands historie og forvaltningssystemer. Tidligere var modellen i hovedtrekk den samme i land som det er naturlig å sammenligne med. Helt til for få år siden var apparatbaserte lisensordninger utbredt. I dag er bildet et helt annet – etter at flere land i lys av medieutviklingen har revidert sine finansieringsmodeller. Da har landene langt på vei valgt ulike modeller. Man kan nesten si at hvert land har sin egen modell. Et fellestrekk ved de nye modellene er imidlertid at de er flermediale og omfatter de medieplattformer som samfunnsoppdragene gjelder. Også de nordiske landene har tradisjonelt

hatt lisensordninger som ligner hverandre, men i 2007 utvidet Danmark lisensgrunnlaget til en teknologinøytral «medielisens», Island innførte en lik skatt for alle (kopp-skatt) i 2009 og Finland gikk over til en inntektsavhengig særskatt i 2013. Dette illustrerer at valg av fremtidig finansieringsmodell tas ut fra spesifikke nasjonale forutsetninger. Statsstøttereglene innen EU og EØS-samarbeidet gir også medlemsstatene anledning til å velge forskjellige modeller for å finansiere sin allmennkringkastingvirksomhet innenfor vide rammer²⁵.

En god fremtidig offentlig finansieringsmodell for NRK må ta utgangspunkt i de premisser for redaksjonell uavhengighet, legitimitet i befolkningen, åpenhet og etterprøvbarehet som er sentrale i en norsk kontekst. Ut fra mandatet har ekspertgruppen også vurdert hvordan ulike modeller bidrar til stabilitet, langsiktighet og forutsigbarhet for NRK og betalerne samt hvilke fordelingsvirkninger og administrasjonskostnader de ulike ordningene har. Innføringen av ny finansieringsmodell bør sees i sammenheng med at NRK og lisensbetalerne gis økt forutsigbarhet gjennom et styringssignal hvert fjerde år, slik Stortinget har bedt regjeringen sørge for, jf. Innst. 178 (2015–2016). En plan for de økonomiske rammevilkårene over flere enn ett år om gangen vil bidra til at NRK har mulighet til å planlegge mer langsiktig og kan bidra til å styrke den redaksjonelle uavhengigheten.

²⁵ Under forutsetning av at støtten ikke er mer omfattende enn det som nødvendig for å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning under økonomisk akseptable vilkår.

7.2 Kringkastingsavgift

7.2.1 Beskrivelse av modellen

Kringkastingsavgiften er i dag en lovpålagt offentlig avgift som alle som har en fjernsynsmottaker i bruk, er pliktig til å betale. Det må betales avgift selv om mottakeren brukes lite. Betalingsplikten omfatter også den som låner eller leier en fjernsynsmottaker. For bedrifter og institusjoner gjelder særlige regler. Det er Stortinget som fastsetter kringkastingsavgiften. Dette skjer hvert år under behandlingen av statsbudsjettet, og som en hovedregel fastsetter Stortinget premisser for bruken av eventuell økning av kringkastingsavgiften. Kringkastingsavgiften er en årlig avgift som deles i to terminer. Terminstart er 1. januar og 1. juli, og avgiften forfaller til betaling henholdsvis 31. januar og 31. juli.

Plikten til å betale kringkastingsavgift gjelder uavhengig av hvilken type fjernsynsmottaker man har, hvilke kanaler man har tilgang til, hvilke program man velger å se på eller om mottakeren brukes til annet formål. Radio kan brukes uten lisens. Videospiller med tuner (mottakerdel) omfattes av avgiftsplikten i henhold til forskriftsbestemmelsene (forskrift om fjernsynsmottakere § 1 annet ledd), og begrepet fjernsynsmottaker omfatter i henhold til forvaltningspraksis tekniske innretninger som gjør det mulig å motta fjernsynssignaler og videreformidle dem direkte.

Begrepet fjernsynsmottaker tolkes i dagens ordning teknologinøytralt ved at alle tekniske innretninger som det er mulig å ta inn fjernsynssendinger på, i utgangspunktet omfattes av ordlyden i forskriften. Avgiftsplikten gjelder også mottakerutstyr med avgiftspliktig dekoderteknologi (MPEG4/DVB-T) som gjør det mulig å motta fjernsynssignaler som ligger ukryptert i det digitale bakkenettet uten programabonnement eller annet tilleggsutstyr. Dette innebærer at fjernsynsmottakere er lisenspliktige selv om ikke digitalt tilleggsutstyr anskaffes. Avgiftsplikten kan imidlertid opphøre dersom mottakeren er satt bort eller den teknisk gjøres uegnet til å ta inn fjernsynssignaler ved at mottakeren eller antenneinntaket plomberes. Slik teknisk sperring av fjernsynsmottakerens mulighet til å motta fjernsynssignal må dokumenteres av verksted som utfører slike tjenester. Slik dokumentasjon må sendes NRK Lisensavdelinga før fritak for avgift gis, og den som har mottakeren må samtidig gi en

erklæring om at Lisensavdelinga underrettes så snart fjernsynsmottakeren igjen brukes til å ta imot fjernsynssendinger.

Utgangspunktet er at det skal betales én kringkastingsavgift for hver enkelt mottaker. Avgiftsplikten er imidlertid definert negativ slik at ektefelle eller andre medlemmer av husstanden som helt forsørges av den som betaler kringkastingsavgiften, ikke betaler. Dermed betales det bare én avgift per husstand (personer med felles forsørgelse som bor sammen). Forutsetningen er at mottakeren er plassert i boligen eller bringes med til midlertidig opphold utenfor hjemmet. Kringkastingsavgiften omfatter også mottakere som er plassert på hytter, landsted og lignende. Bestemmelsen angir at den som har trygd, føderåd eller studielån ikke regnes som forsørget av andre. Andre som bor sammen, for eksempel i kollektiv, skal betale separat kringkastingsavgift dersom de bruker hver sin fjernsynsmottaker.

For visse institusjoner er det en unntaksregel med én kringkastingsavgift per institusjon. Dette gjelder sykehus, aldershjem, sykehjem og kombinerte alders-/sykehjem (forutsatt felles husholdning), barnehjem, asylmottak, fengsler, barnehager, grunnskoler og videoregående skoler (bare mottakere for undervisning). Det er også rom for å anvende denne unntaksbestemmelsen for andre institusjoner av lignende art som de oppgitte eksemplene, når særlige grunner tilsier det. Forannevnte unntak gjelder ikke for fjernsynsmottakere som brukes av de ansatte. For fjernsynsmottakere i norske skip, borerigger og lignende skal det også kun betales én kringkastingsavgift per enhet. For virksomheter som hoteller og lignende som har flere enn én fjernsynsmottaker, kan man ha inntil ti mottakere per kringkastingsavgift når mottakerne er plassert på hotellrom som bare brukes av tilfeldige gjester. For alle andre bedrifter og institusjoner må det betales kringkastingsavgift for hver enkelt mottaker.

Ordningen åpner også for at NRK kan gi fritak for kringkastingsavgift for ett år om gangen, såkalt frilicens, til visse grupper. Dette gjelder personer som er sterkt funksjonshemmet slik at det er vanskelig for dem å bevege seg utenfor boligen eller å få kontakt med andre, og som ikke har økonomisk evne til å

betale kringkastingsavgiften selv. Frilicens kan også gis til utenlandske diplomatiske tjenestemenn, utsendte konsulære tjenestemenn og utsendte ikke-diplomatiske funksjonærer ved utenlandske misjoner samt til medlemmer av NRKs kringkastingsråd. Også tjenestemenn i NRK kan få frilicens på visse vilkår. Ved utgangen av 2015 var det 5700 frilisenser. Gitt at disse ellers hadde betalt for lisensen, utgjør dette et inntektsbortfall for NRK på rundt 14 millioner kroner. Personer som er bosatt i utlandet og besøker Norge, og som skaffer eller har med seg fjernsynsmottaker, er fritatt for kringkastingsavgift forutsatt at oppholdet ikke varer lenger enn tre måneder. Det samme gjelder sjøfolk i utenriksfart, fredskorpsdeltakere som oppholder seg i Norge i inntil tre måneder per år, dersom mottakeren ellers ikke er i bruk.

7.2.2 Inntekter og administrasjon

Stortinget har fastsatt at kringkastingsavgiften skal kreves inn av og tilfalle NRK. NRK har en lovfestet rett til å innkreve kringkastingsavgift, og det er en plikt til å melde fra til NRK om overdragelse av mottakere. Kringkastingsloven kapittel 8 inneholder de sentrale reglene om innkrevingen av avgiften. Plikten innebærer at den som selger, gir bort eller på annen måte overdrar, leier eller låner ut fjernsynsmottaker straks skriftlig skal melde fra til NRK om hvem mottakeren er overdratt til. Videre påligger det en plikt for den som anskaffer, tar i bruk eller har en fjernsynsmottaker straks å melde fra om dette til NRK. Meldeplikten bortfaller for mottaker som er anskaffet hos forhandler, med mindre det er gått tre måneder fra anskaffelsen uten at avgiftskrav fra NRK er mottatt (forskrift om fjernsynsmottakere § 6). Dersom kringkastingsavgiften ikke betales ved forfall eller om man bruker eller har oppsatt en mottaker uten å være registrert i NRK, kan man bli pålagt å betale en tilleggsavgift. Slik tilleggsavgift kan også pålegges den som unnlater å gi skriftlig melding om overdragelse av fjernsynsmottaker. Stortinget har fastsatt tilleggsavgiften til 15 prosent av avgiftens størrelse. Dersom kringkastingsavgiften ikke er betalt innen forfall vil NRK Lisenskontoret etter rundt en måned sende ut en betalingspåminnelse. Den avgiftspliktige må da betale tilleggsavgiften i tillegg til kringkastingsavgiften. Dersom betalingen uteblir etter denne påminnelsen blir det utsendt varsel om inkasso (etter tvangsfullbyrdelsesloven). Det er Statens innkrevingsentral som overtar ansvaret for innkrevingen av avgiftene dersom betalingen

uteblir etter at inkassovarsel er sendt ut, noe som innebærer at den betalingspliktige kan trekkes i lønn eller trygd.

NRK har organisert innkrevingen av kringkastingsavgiften i Lisensavdelinga, som er lokalisert i Mo i Rana. NRK Lisensavdelinga sysselsetter i dag vel 100 årsverk. I tillegg kommer årsverkene som Statens innkrevingsentral bruker til innkrevingen av ubetalte avgifter og inkassogebyr. NRK gjennomfører lisenskontroller over hele landet og har engasjert rundt 40 kontrollører som gjennomfører omkring 30 000 husstandsbesøk årlig. Disse kontrollørene rapporterer til NRK Lisensavdelinga, som avgjør om de som er kontrollert er pliktige til å betale kringkastingsavgift.

Driftskostnaden for NRK Lisensavdelinga har de siste årene vært tilnærmet stabil i faste priser, og er budsjettet til 104 millioner kroner for 2016. Kostnadene knyttet til Statens innkrevingsentral for inndrivelsen av fordringene på vegne av NRK, har derimot økt fra 44 millioner kroner i 2014 og til 57 millioner kroner i budsjettet for 2016. Utgiftsveksten skyldes en mer effektiv innkreving som fanger opp flere av de som ikke betaler, og som igjen medfører økte kostnader for innfordring etter inkassokrav, jf. Meld. St. 38 (2014–2015). Til sammen utgjør innkrevingskostnadene rundt tre prosent av inntektene fra kringkastingsavgiften til innkreving når kostnadene til Statens innkrevingsentral regnes med.

Kontrollen med apparater som er avgiftspliktige bygger på et system med meldeplikt ved overdragelse av mottakere og når mottakere ikke lenger er i bruk. Rettigheter og plikter knyttet til meldeplikten for næringsvirksomheter ved innførsel og innenlandsk salg, utleie eller utlån av kringkastingsmottakere og radiohandlerkontroll er nærmere regulert i egne forskrifter (forskrift om radiohandleres meldeplikt og forskrift om radiohandlerkontroll). Forhandlere plikter å føre egne rapporter for utlevering av avgiftspliktige mottakere, og oversende disse til NRK ukentlig. NRK har etablert et eget kontrollsystem for dette, og brudd på bestemmelsene kan medføre sanksjon i form av advarsel, gebyr eller tvangsmulkt. I tillegg gir kringkastingsloven etter en lovendring i 2009 NRK rett til innsyn i opplysninger om kundene til distributører av fjernsynssendinger, slik at NRK kan bruke opplysningene til kontroll mot sitt eget register over de som betaler kringkastingsavgift.

Elektronikkbransjen har et eget garantiregister for salg av varer med garanti. Fra dette registeret får NRK Lisensavdelinga levert kundeopplysninger på varegrupper som omfattes av meldeplikten. Filer med data overføres hver uke. NRK betaler 2,12 kroner for hver leveranse, som skal dekke forhandlernes kostnader i forbindelse med dette. NRK anslår 400 000 rapporter for 2016, som gir en samlet kostnad for NRK på i underkant av 1 million kroner.

Rapportering fra distributører av fjernsynssendinger begynte i 2015. NRK har hatt møter med distributørene for å få til en fleksibel overføring med hensyn til tidspunkt og format, og har avtalt å dekke alle merkostnader også for distributørene. Pris er ennå ikke avtalt. All informasjon NRK mottar ligger allerede i distributørens kunderegister, og det vil derfor være lite administrasjon for bransjen. NRK forventer å motta rundt 300 000 rapporter fra distributørene i 2016.

Medietilsynet er klageinstans for enkeltvedtak fattet av NRK Lisensavdelinga om innkreving av kringkastingsavgiften og fritak fra avgiftsplikten. Antall klager på innkreving av kringkastingsavgiften har vært relativt lavt de senere årene, men med en klar økning i 2015. Antallet klager i 2013, 2014 og 2015 var henholdsvis 44, 36 og 60. Det er for tidlig å vurdere om 2015 markerer starten på en ny trend. Per 13. juni har Medietilsynet mottatt 12 klager på kringkastingsavgiften i 2016. Medietilsynet har opplyst ekspertgruppen om at mange klagere anfører at fjernsynsapparatet ikke benyttes til å se på TV eller NRK, men at apparatet kun benyttes som monitor. Et antall klager er også begrunnet med at det ikke er gitt god nok informasjon om fristen for å si opp kringkastingsavgiften. Det er få vedtak som omgjøres etter klagebehandlingen i tilsynet.

7.2.3 Skattepolitiske hensyn

Kringkastingsavgiften inngår ikke i statsbudsjettet og er følgelig ikke en del av skatte- og avgiftssystemet. Indirekte har kringkastingsavgiften likevel skattepolitisk betydning ved at behovet for finansiering over statsbudsjettet blir mindre enn det ellers ville ha vært, slik at skatter og andre avgifter kan settes lavere enn uten en kringkastingsavgift. Videre er fjernsynsmottaker (i bruk) et eksklusivt grunnlag (objekt) for kringkastingsavgiften. Det innebærer at kringkastingsavgiften også bidrar til et bredere skattegrunnlag enn ellers. I prinsippet kunne kringkastingsavgiften, ved at den har

karakter av en brukerbetaling innenfor mediesektoren, ha vært definert som en sektoravgift på statsbudsjettet, jf. punkt 6.4. Sektoravgifter innebærer en øremerking av inntekten ved at utgiftsbevilgningen (NRKs inntekter) settes lik inntektsbevilgningen (anslåtte inntekter av kringkastingsavgiften).

7.2.4 Mediepolitiske hensyn

Kringkastingsavgiften er vel etablert og har bred aksept i befolkningen. Fjernsynsmottakeren har vært og er fortsatt hovedkanalen for konsum av NRKs tjenester. Tilknytning mellom betalingen og NRKs tilbud bidrar til at et flertall mener de i stor grad får valuta for pengene. Et mindretall mener at de får lite igjen for pengene, og blant disse kan en motvillig brukerbetaling bidra til redusert oppslutning om offentlig finansiering. Radio, nett og mobile plattformer er ikke omfattet av lisensplikten, og trolig er det mange av de misfornøyde som ikke tar med NRKs radiokanaler og innholdstilbud på nye medieplattformer, når de gjør seg opp en mening om kringkastingsavgiften.

Utfordringen for modellen er at konsumet av audiovisuelt tjenestetilbud i stadig større grad går over fra TV til andre apparater som mottar signaler over internett, som PC, nettbrett og smarttelefon. Det gjør det mulig å helt lovlig bruke NRKs tjenester og annet audiovisuelt tjenestetilbud uten lisens. Etter hvert som denne gruppen av «gratispassasjerer» vokser, vil kringkastingsavgiften trolig miste legitimitet både blant de som betaler, men ser at mange andre slipper unna, og blant de som omgår betalingsplikten og «snakker ned» kringkastingsavgiften.

7.2.5 Fordelingsvirkninger

Kringkastingsavgiften har hatt som prinsipp at betalingen skal være den samme for alle husstander uansett inntekt og hvor mye man bruker fjernsyn (gitt at det er i bruk). Dette bidrar til å forenkle administreringen av ordningen, men rommer også en sosial skjevhet ved at det i liten grad tas fordelingshensyn. Kringkastingsavgiften tar imidlertid fordelingshensyn i den forstand at man kan velge å ikke ha fjernsynsmottaker og dermed unngå å betale avgiften. For eksempel kan førstegangskjøpere av bolig velge å utsette kjøp av fjernsyn til gjeldsbelastningen har blitt noe mindre. NRK har også anledning til å innvilge frilicens til personer som varig er sterkt funksjonshemmet slik at det er vanskelig for dem å bevege seg utenfor boligen eller å få kontakt med andre, og som ikke har

økonomisk evne til å betale kringkastingsavgiften selv (forskrift om fjernsynsmottakere § 5-1 d).

7.2.6 Vurdering og konklusjon

Kringkastingsavgiften er basert på betaling for fjernsynsmottaker som er i bruk, selv om mottakeren brukes lite. På dette grunnlaget mener ekspertgruppen at innkreving og administrasjon fungerer svært bra. Bærekraften i denne modellen utfordres ved økt bruk av strømming og avbestilling av TV-abonnementet. Av de avgiftspliktige, det vil si husstander med TV, er det blitt en stadig mindre andel «tyvtittere». Administrasjonskostnadene er trolig høyere enn med en skattemodell, men når ikke mer enn 3 prosent av inntektene går med til fastsetting, innkreving og kontroll er dette ikke et vesentlig argument for å endre modellen. Meldeplikten ved anskaffelse av nye apparater sammen med tilgangen som Lisensavdelinga har til garantiregistre for aktuelle brunevarer og kundelistene til distributører av fjernsynssendinger, muliggjør en utstrakt kontroll med at de som skal, betaler.

Utfordringen for kringkastingsavgiften er at en stadig større andel av husstandene velger å ikke ha fjernsynsapparat. Så langt har dette ikke vært flere enn at antall husstander med TV fortsatt ligger på et historisk toppnivå. Veksten i antall husstander etter 2010 har imidlertid ikke kommet NRK til gode. Det er særlig de unge som velger å ikke ha fjernsynsapparat, og dersom de tar dette med seg utover i livet vil avgiftsgrunnlaget forvitte over tid. Fra 2016 er det mulig å abonnere på fast internett uten TV-kanaler.

Ekspertgruppen har vurdert om innkreving og kontroll kan effektiviseres med en modell med *snudd lisens*. Det vil si at husstanden må betale såfremt den ikke har meldt fra at den ikke har avgiftspliktige apparater i bruk. Frankrike har en slik lisensordning, jf. punkt 5.12. Fortsatt vil det være nødvendig for Lisensavdelinga å kontrollere opplysningene fra de som hevder å ikke ha fjernsynsapparat, mot garantiregistre og kundelister. Dessuten har lisensbetalerne i dag en mulighet til å melde inn at de ikke lenger har et fjernsynsapparat i bruk. Med en fransk ordning må husstandene som ikke er avgiftspliktige, rapportere for hver betalingstermin. Følgelig ville det være vanskelig å opprettholde to betalingsterminer. (Frankrike har bare én årlig betaling). Ekspertgruppen antar en ordning med snudd lisens vil gi økte administrasjonskostnader uten at

kontrollen blir vesentlig bedre, og ser ikke dette som et aktuelt alternativ for å videreføre lisensen.

NRK tilbyr i dag innhold på internett uten krav til betaling eller innlogging. Når inntektene bygger på en avgift på fjernsynsapparater, kan det argumenteres for at fri tilgang til NRKs innhold på internett bidrar til å svekke inntektsgrunnlaget. I den britiske høringen om fremtidige modeller for finansiering av BBC er en modell som kombinerer offentlig finansiering og abonnement en av tre modeller som vurderes som bærekraftige og realistiske²⁶. Det såkalte iPlayer-smutthullet dreier seg nettopp om at det må fastslås konsum av lineær TV for at betalingsplikten inntreffer. Strømming av innhold utløser derfor ikke en plikt til å betale. Innenfor en kombinert modell kan man se for seg at «kjernetjenester» kan finansieres ved offentlige midler og at det er en abonnementsordning for «premium tjenester», for eksempel BBCs nettspiller iPlayer og i norsk sammenheng NRKs nett-TV.

Et betalingselement knyttet til bestemte tjenester kan hindre den forutsatte frie tilgangen til NRKs tjenester som fremgår av NRKs vedtekter § 13 bokstav b om at det som utgangspunkt ikke skal kreves betaling for NRKs allmennkringkastingstilbud. En tilnærming der «nye» medieplattformer legges bak egne betalingsmurer vil også bryte med prinsippet om at NRKs samfunnsoppdrag skal være teknologi- og plattformnøytralt. Generelt vil en tilnærming der det skal skilles mellom såkalte kjernetjenester og andre tjenester i NRKs tilbud bidra til å svekke det mangfoldet i innhold og målgruppeinnretning som allmennkringkastingen er til for. I lys av at særlig de unge benytter medietilbud via internett, vil etableringen av særskilte betalingsordninger for strømmetjenester kunne svekke tilgjengeligheten av det tilbudet NRK har til barn og unge. I noen grad kan etablering av tilgangskontroll og betalingsløsninger også medføre økte kostnader NRKs nett-TV og eventuelle nye tjenester.

Ekspertgruppen ser ikke betaling eller innlogging for NRK på internett som et aktuelt alternativ for videreføring av dagens kringkastingsavgift. Utviklingen i mediebruk og distribusjonen av dagens digitale TV-signaler og strømmetjenester tydeliggjør at det kreves et mer teknologinøytralt avgiftsgrunnlag for om mulig å videreføre en apparatbasert avgift.

²⁶ De to andre modellene er en revidert lisensordning og en universell husstandsavgift, se punkt 5.9.

7.3 NRK-avgift (dansk modell)

7.3.1 Skisse til modell

Modellen er i hovedsak en videreføring av kringkastingsavgiften der grunnlaget for betalingsplikten omfatter alle apparater som er egnet for konsum av audiovisuelt tjenestetilbud av teknisk høy kvalitet. Det innebærer at avgiftsplikten utvides fra fjernsynsapparater til også å omfatte datamaskiner, nettbrett, smarttelefoner med videre. Ekspertgruppen mener imidlertid det må settes en nedre grense for billedkvalitet eller oppløsning som utløser avgiftsplikten. Enkle mobiltelefoner eller nettbrett for lesing av tekst bør for eksempel ikke omfattes. Modellen vil dermed inkludere de relevante apparater for audiovisuelt mottak som allmennkringkastingsoppdraget omfatter, som er innholdstjenester på TV og internett. Radiomottakere faller fortsatt utenfor avgiftsplikten.

Én betaling (lisens) vil fortsatt dekke alle apparater i husstanden. Lisensen omfatter også husstandsmedlemmenes bruk av apparater utenfor boligen, for eksempel i fritidsbolig, kjøretøy og på offentlig sted. Det innebærer at de aller fleste husstander, som har fjernsynsapparat og betaler kringkastingsavgiften i dag, ikke skal melde inn anskaffelse av for eksempel PC, nettbrett eller smarttelefon. Det er bare de som ikke betaler lisensen for fjernsynsapparat og for eksempel har en PC med høy skjermopløsning, som må melde fra om at de skal begynne å betale NRK-avgiften.

Subjektet for kringkastingsavgiften er ikke klart definert i dag. Dersom en person betaler, kommer ektefelle eller øvrige husstandsmedlemmer som helt forsørgeres av betaleren inn under samme lisens. Men dersom ingen betaler og det er flere personer i husstanden, må Lisensavdelinga finne en person å rette kravet mot. Videre kan det være uklart når andre er forsørget av betaleren, og følgelig om det skal betales for én eller flere lisenser. Ekspertgruppen foreslår at betalingsplikten (subjektet) knyttes til boligenhet og de(n) som disponerer boligen. Definisjonen av subjektet er tilsvarende som i modellen med bolig som objekt (NRK-bidrag), se drøfting under punkt 7.4. Videre foreslår ekspertgruppen at det defineres et solidaransvar for betalingen. Disse bestemmelsene gjør dagens negative definisjon av subjektet, med fritak for ektefelle og personer som forsørgeres, overflødig.

NRK-avgift tilsvarer i hovedsak den danske medielisensen. Medielisensen omfatter alle apparater som kan motta og gjengi bildeprogrammer eller -tjenester som er utsendt til allmennheten. I det danske regelverket er dette definert som TV-mottakere eller andre former for bildefremvisere, datamaskiner, mobiltelefoner, nettbrett eller andre innretninger som har internettilgang og datamaskiner med mottakerenheter for fjernsyn (TV-tunere). Modellen ble vurdert som teknologisk robust av en arbeidsgruppe som utredet mulige alternative finansieringsmuligheter for allmennkringkastingen i Danmark i 2014 (Kulturministeriet, 2014). Ifølge utredningen har omleggingen til apparatnøytral medielisens gjort det enklere å innføre effektive kontrolltiltak. Som beskrevet i punkt 5.6.2, er andelen «tyvtitterere» i Danmark forholdsvis lavt i europeisk sammenheng med rundt 9 prosent. Samtidig peker den danske utredningen på at denne modellen har relativt høye kostnader knyttet til innkreving, framelding og tilmelding, og at det er mulig å oppnå et større inntektsgrunnlag med pliktig betaling per bolig (tilsvarer NRK-bidrag, se punkt 7.4).

Næringslivet bruker i hovedsak internett, PC og smarttelefoner som arbeidsverktøy, og i mindre grad for mediekonsum. Det taler for at et utvidet avgiftsgrunnlag avgrenses til husstander, slik at foretak ikke omfattes. Uansett ville det være urimelig å overføre hovedregelen for bedrifter med én lisens per apparat til PC-er, nettbrett og smarttelefoner. Skal foretak fortsatt betale kringkastingsavgiften, må det etableres et nytt avgiftsgrunnlag per bedrift eller etter bedriftsstørrelse. Danmark krevde én lisens per bedrift frem til 1. januar 2015, da medielisensen for næringslivet ble avskaffet.

7.3.2 Inntekter og administrasjon

En utvidelse av avgiftsgrunnlaget til å omfatte enhver innretning som er egnet til å motta audiovisuelt innhold via de ulike distribusjonsteknologiene som brukes i dag²⁷, vil gjøre ordningen teknologi- og plattformnøytral. Selv om en slik utvidelse til andre enheter enn tradisjonelle fjernsynsmottakere imøtekommer en rekke av de utfordringer som medieutviklingen representerer, er det et spørsmål om finansieringsordningen fortsatt vil være enkel å forstå og administrere.

²⁷ Bakkenett, kabel-/fibernet, satellitt og mobilnett.

Når flere enheter blir avgiftspliktige vil det bidra til å komplisere avgiftsgrunnlaget både for den som skal innkreve og den som skal betale.

For det store flertall av husstander/boliger som har fjernsynsmottaker og betaler kringkastingsavgiften, vil det ikke være spørsmål om husstanden i tillegg disponerer for eksempel PC eller nettbrett. Utvidelsen av avgiftsplikten er bare relevant i tilfeller der en adresse som ikke betaler kringkastingsavgiften, for eksempel tegner internettabonnement eller en person på adressen kjøper for eksempel PC. Allerede i dag ilegges kringkastingsavgiften på andre typer apparater enn fjernsynsmottakere, blant annet dekodere og videospillere med mottakerdel (tuner) eller satellittmottaker. For en stor del vil utvidelsen lovfeste etablert praksis og hindre at det oppstår tvil om avgiftsplikten for eksempel når en husstand avbestiller kanalpakken fra kabelselskapet uten å si opp internettabonnementet.

Rapportering fra forhandlere og distributører er basert på garantiregistre og abonnentlister. For abonnentlistene vil det heller være en besparelse enn ekstrakostnad å rapportere internettabonnementer sammen med abonnementer på fjernsynssendinger. Hvis ikke må distributøren luke ut kunder med bare internett fra sine lister. Rapportering av alle kjøp av PC-er, nettbrett og smarttelefoner kan bli omfattende, men vil være opplysninger som forhandlerne allerede har i sine garantiregistre. Uansett er kjøp av PC eller smarttelefon bare en kontroll overfor husstander som ikke betaler kringkastingsavgiften, og det bør derfor være tilfredsstillende med stikkprøver.

NRK Lisensavdelinga avgjør hvem som skal betale, innkrever og kontroller betalingen av kringkastingsavgiften i dag. Dette arbeidet har gitt organisasjonen en unik kompetanse, som bør videreføres med en utvidelse av avgiftsgrunnlaget til flere typer apparater.

7.3.3 Skattepolitiske hensyn

Skattepolitisk er det lite som vil skille en apparatnøytral NRK-avgift fra dagens kringkastingsavgift. Selv om avgiftsplikten omfatter flere apparater, vil disse fortsatt være et eksklusivt grunnlag for finansiering av NRK, slik at også NRK-avgiften bidrar indirekte til et bredere skattegrunnlag enn ellers. For øvrig vises det til vurderingene i punkt 7.2.3.

7.3.4 Mediepolitiske hensyn

Legitimiteten til en teknologinøytral, apparatbasert avgift vil i hovedtrekk ha samme grunnlag som dagens kringkastingsavgift. Man betaler for å disponere ett eller flere apparater som kan brukes til å motta sendinger fra NRK – og man betaler det samme uavhengig av antall apparater og om man faktisk velger å bruke NRKs tilbud. Betalingsplikten vil imidlertid utvides til apparater som i mindre grad brukes til konsum av NRKs tjenester enn fjernsynsapparatet. Noen kan oppfatte det som urimelig å betale bare fordi de har for eksempel smarttelefon eller PC. Flertallet, som allerede betaler kringkastingsavgiften, kan derimot oppfatte det som positivt at flere er med på å betale. Det er ikke realistisk å avdekke alle husstander med et avgiftspliktig apparat, og fortsatt «tyvtitting» kan gjøre modellen omdiskutert.

En kjernebestemmelse i NRKs allmennkringkastingsoppdrag er at NRK skal understøtte og styrke demokratiet, og et av underpunktene til dette kravet er at NRK skal være redaksjonelt uavhengig, verne om sin integritet og sin troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig, både politisk, ideologisk og økonomisk (NRKs vedtekter § 12). En rekke utredninger av ulike europeiske modeller for allmennkringkasting hevder at ulike typer lisensmodeller som etablerer et leverandør-kundeforhold bidrar til større grad av uavhengighet til politikere og annonsører (kommersielle krefter). Et slikt leverandør-kundeforhold kan også anses positivt for legitimiteten av avgiften i befolkningen fordi det bidrar til en nær relasjon til borgerne og det publikumet som NRK skal lage et innholdstilbud for.

For at omleggingen ikke skal svekke legitimiteten til finansiering av NRK er det viktig med god informasjon i forkant. Spesielt gjelder det husstander som tidligere ikke har betalt kringkastingsavgiften, rettmessig eller som «tyvtittere», men nå blir omfattet fordi de har for eksempel PC, nettbrett eller smarttelefon.

7.3.5 Fordelingsvirkninger

En apparatnøytral NRK-avgift er ikke rettet inn mot fordelingshensyn. Det gjelder i enda større grad enn med kringkastingsavgiften. Dersom man skal unngå NRK-avgiften må man avstå ikke bare fra TV, men også fra PC, nettbrett, smarttelefon med videre. Ekspertgruppen mener imidlertid ordningen bør praktiseres slik at enkle nettbrett og mobiltelefoner faller utenfor avgiftsplikten.

Ekspertgruppen legger til grunn at NRK fortsatt vil ha anledning til å innvilge frilisen til personer som varig er sterkt funksjonshemmet og som ikke har økonomisk evne til å betale kringkastingsavgiften selv. Den danske medielisensen har noen flere unntak enn dagens kringkastingsavgift ved at pensjonister som har lav inntekt kan få redusert lisensavgiften til det halve. Slike unntak vil imidlertid komplisere ordningen og øke de administrative kostnadene.

7.3.6 Vurdering og konklusjon

Kringkastingsavgiften har stor oppslutning i dag. I tråd med europeiske standarder for regulering av allmennkringkasting er lisensfinansiering en anerkjent modell for å sikre uavhengighet. Dersom man velger å videreføre en apparatbasert avgift (NRK-avgift) foreslår ekspertgruppen at denne innføres med følgende hovedtrekk (sammenlignet med dagens lisensordning):

1. Grunnlaget for betalingsplikten (objektet) utvides til alle apparater som er egnet for konsum av audiovisuelt tjenestetilbud. Det bør likevel være en nedre grense for billedkvalitet eller oppløsning som utløser avgiftsplikten, slik at for eksempel enkle mobiltelefoner og nettbrett ikke omfattes.
2. Betalingsplikten (subjektet) knyttes til boligheten og de(n) som disponerer boligen. Lisensen

omfatter også husstandsmedlemmenes bruk av apparater utenfor boligen. En bestemmelse om solidaransvar for betalingen tas inn i regelverket, som innebærer at Lisensavdelinga kan rette kravet mot øvrige beboere når avgiften ikke er betalt til rett tid. Dette erstatter dagens negative definisjon av subjektet, med fritak for ektefelle eller øvrige husstandsmedlemmer som helt forsørges av den som betaler.

3. Ordningen vil fortsatt ha karakter av brukerbetaling ved at husstander som ikke har apparater som er egnet for mottak av høykvalitets audiovisuelt tjenestetilbud, ikke betaler. NRK står fortsatt for innkrevingen og tilføres inntekten.
4. Bedrifter og institusjoner omfattes som hovedregel ikke. Når man har betalt for offentlig allmennkringkasting som husstand bør det også dekke bruk på arbeidsplassen. Fritaket for bedrifter og institusjoner vil gi et bortfall av inntekter til NRK, samtidig som det vil ta tid å inkludere nye husstander som lisensbetalere. Ekspertgruppen foreslår derfor at fritaket for virksomheter trer i kraft tre år etter (1) og (2).
5. NRK Lisensavdelinga og Skatteetaten vurderer et nærmere samarbeid om informasjonsutveksling og kontrolltiltak, herunder om dette bør formaliseres gjennom en avtale.

7.4 NRK-bidrag (tysk modell)

7.4.1 Skisse til modell

Kringkastingsbidrag er basert på den tyske modellen med *Rundfunkbeitrag*. For hver boligheten skal det betales et fast beløp – uavhengig av bruk av fjernsynsmottaker eller inntekten til de(n) som bor der. Modellen betegnes iblant som husstandsskatt eller husstandsavgift – som er noe misvisende ettersom betalingskravet er basert på boligheten, og ikke en husstand i betydningen personer med felles forsørgelse. Kringkastingsavgiften blir forbundet med en apparatavhengig betalingsplikt, og ved omlegging til en boligmodell kan det være grunn til å endre navnet. Ekspertgruppen foreslår NRK-bidrag²⁸, også fordi boligmodellen bør skilles fra en inntektsbasert skatt (NRK-skatt), som er vurdert i punkt 7.5.

²⁸ Den formelle betegnelsen bør være mer forklarende, for eksempel «finansieringsbidrag til offentlig medievirksomhet». «Bidrag» brukes ellers om betaling for utbygging av strømmettet ved tilknytning av nye kunder (anleggsbidrag), lokal drivstoffavgift i Tromsø (finansieringsbidrag til bygging av offentlig veg i Tromsø) og tidligere om betaling for tilsyn med en næring eller sektor (bidrag fra tilsynsenhetene).

Boligheten må defineres presist. I det tyske regelverket for kringkastingsbidrag (*Rundfunkbeitragsstaatsvertrag*) er det gitt en utførlig beskrivelse av hva som utgjør en bolig. En mulighet er å ta inn en tilsvarende, detaljert definisjon i det norske regelverket for NRK-bidrag. Det kan imidlertid være enklere å knytte betalingsplikten til registrerte boligheten. Matrikkelen er landets offisielle register over fast eiendom, der boliger er identifisert med bruksenhetsnummer (tidligere bolignummer). Bruksenheterne er kodet som bolig, ikke godkjent bolig, fritidsbolig eller annet enn bolig (for en stor del næringsvirksomhet). Dersom flere boliger (leiligheter eller hybler) har samme veiadresse, skal hver bolig gis et eget bruksenhetsnummer. Leiligheter i borettslag fremkommer ikke i matrikkelen, men er registrert i grunnboken, som er et offentlig register over tinglyste rettigheter og heftelser i fast eiendom og borettslagsandeler. Ved å knytte betalingsplikten til bruksenhetsnummer for boliger (godkjente og

ikke godkjente) i matrikkelen og grunnboken slipper man å forholde seg til en særskilt boligdefinisjon for NRK-bidraget.

Boligen i seg selv er ikke et betalingssubjekt. Skal ordningen ha legitimitet bør subjektet knyttes opp til formålet med betalingsordningen, som er å finansiere et audiovisuelt tjenestetilbud. Normalt vil hovedbrukeren være de(n) som disponerer boligen. Matrikkelen og grunnboken er imidlertid registre over eierforhold. I tillegg til å identifisere boligenhetene er det derfor nødvendig å kartlegge hvem som disponerer boligen og dermed er betalingspliktig. For ubebodde boliger skal det ikke kreves NRK-bidrag. Hvor man bor er opplysninger som alle er forpliktet å oppgi til Det sentrale folkeregisteret. Det vil imidlertid være nødvendig å koble denne informasjonen til betalingskravet, tilsvarende som Lisensavdelinga gjør med fjernsynsmottakere (i bruk) for å innkreve kringkastingsavgiften. Folkeregisteret er under modernisering, et prosjekt som går frem til 2019. Prosjektet bør blant annet kunne bidra til sikrere og raskere opplysninger om hvem som disponerer boliger.

Ved å knytte betalingsplikten til bolig faller bedrifter og institusjoner som hovedregel utenfor. Næringsbygg er også registrert med bruksenhetsnummer, men det kan være ganske vilkårlig hvor stor bygningsmasse som befinner seg på en bruksenhet og om bygningene har noen sammenheng til bruk av audiovisuelt tjenestetilbud. For eksempel har leiligheter eller rom uten eget kjøkken ikke bruksenhetsnummer, blant annet gjelder dette institusjoner, sykehjem, eldreboliger med videre. Deler av dagens regelverk for bedrifter og institusjoner kan likevel tenkes videreført innenfor en bolig- og bygningsdefinisjon, blant annet at det betales én kringkastingsavgift per institusjon for sykehus, aldershjem, skoler med videre. Hovedregelen for bedrifter – én kringkastingsavgift per fjernsynsmottaker – passer derimot dårlig innenfor en bygnings- og boenhetsmodell.

Dersom også bedrifter og institusjoner skal betale kringkastingsbidrag, vil det være komplisert å anvende samme objekt som for husstander. I så fall skulle objektet for virksomheter være lokaler eller rom som brukes eller er egnet til å motta audiovisuelt tjenestetilbud, for eksempel kontorplasser, overnattingsrom, oppholdsrom med videre. Det må imidlertid tas hensyn til at audiovisuelt innhold fra eksterne

tjenestetilbydere jevnt over brukes mindre i bedrifter og institusjoner enn i boliger. En mulighet er at dagens ti-roms regel for hoteller med videre anvendes generelt på lokaler for kontorarbeid, opphold eller overnatting i bedrifter og institusjoner. Produksjonslokaler vil derimot ikke være omfattet, noe som i utgangspunktet unntar også transportmidler. Passasjertransport kan imidlertid inkludere et audiovisuelt tilbud, og det bør vurderes om for eksempel passasjerskip inkluderes.

Alternativet til at virksomheter betaler etter antall lokaler eller rom som brukes til audiovisuelt mottak, vil være et mer sjablongmessig grunnlag. En mulighet er en sjablong etter den tyske modellen, der bedrifter betaler etter antall sysselsatte og antall kjøretøy.

7.4.2 Inntekter og administrasjon

Flere husstander vil trolig komme til å betale for NRK med et bidrag per boligenhet enn med dagens kringkastingsavgift. De som ikke har fjernsynsmottaker og de som ser TV-programmer uten å betale («tyvtittere»), vil bli omfattet. På den andre siden vil familier som bor sammen i en bolig bli krevd kun én betaling, mens kringkastingsavgiften i prinsippet skal betales av hver familie (personer med felles forsørgelse) som bruker egen fjernsynsmottaker, selv om de deler bolig. Videre faller bedrifter og institusjoner i hovedsak utenfor en boligmodell. Gitt at det ikke etableres en parallell betalingsordning for bedrifter og institusjoner på et annet grunnlag, vil omleggingen totalt sett ikke øke inntektsgrunnlaget så mye, og det kan bli en inntektsreduksjon de nærmeste årene. Over tid, dersom færre velger å ha fjernsynsmottaker, vil imidlertid en modell basert på boligenheter være mer robust enn dagens kringkastingsavgift.

Ved overgang til en ren boligmodell anslår ekspertgruppen at inntektsgrunnlaget kan øke opp mot fem prosent over noen år. Basert på dette anslaget kan betalingen, gitt samme inntekt til NRK, reduseres med knapt 150 kroner fra dagens kringkastingsavgift. Anslaget tar utgangspunkt i at det i dag er rundt 300 000 flere husstander i Postens adresseregister enn det er husstandslisenser til NRK. Når man tar hensyn til flytting, feilregistrering med videre er det ikke realistisk å få inn betaling fra alle adressene ved hver termin. Anslaget er basert på at to tredeler av adressene som ikke betaler kringkastingsavgiften i dag vil komme til å betale NRK-bidrag, mens inntekten fra bedrifter og institusjoner bortfaller.

Opggavene som Lisensavdelinga i dag utfører må i stor grad videreføres innenfor en boligmodell, spesielt arbeidet med å koble betalingskravet for en boligenhet til den som disponerer boligen, utsendelse og purring av betalingskrav med videre. Skatteetaten utfører til dels parallelle oppgaver. Blant annet har Skatteetaten et boligregister for beregning av formuesverdier og en oppfølging av hvem som disponerer boligene, særlig for kontroll med utleieinntekter. I dag overfører Lisensavdelinga betalingskrav som ikke kommer inn etter forfalt varsel om inkasso, til Statens innkrevingsentral, som er underlagt Skatteetaten. Med omgjøring til en boligmodell ligger det derfor til rette for et nærmere samarbeid mellom Lisensavdelinga og Skatteetaten.

For en del boligformer må det avklares om disse er omfattet eller faller utenfor plikten til å betale NRK-bidrag. Tomme boliger vil i utgangspunktet være fritatt når betalingsplikten knyttes til den som disponerer boligen. Noen boliger kan imidlertid bli anvendt bare i perioder, for eksempel pendlerboliger eller sekundærboliger som ikke er utleid. Fritidsboliger er i praksis fritatt for kringkastingsavgiften, men det er ikke opplagt at de bør ha fritak fra et NRK-bidrag. Det kan for eksempel, tilsvarende som i Tyskland, tenkes en redusert sats ut fra at fritidsboliger normalt disponeres en mindre del av året. For fritidsboliger vil det være vanskelig å knytte betalingskravet til den som disponerer boligen eller å definere en botid over året, og trolig må eier stå ansvarlig for et eventuelt NRK-bidrag på fritidsboliger.

Omlegging til en boligmodell gjør det på mange måter enklere å kontrollere om de som skal betale faktisk gjør det, men fjerner også noen kontrollmekanismer. Meldeplikten for fjernsynsmottaker, rapportering av fjernsynskjøp og distributørens kundelister opphører. I dag bidrar denne informasjonen til å fange opp noen av de som står med feil adresse i folkeregisteret. Med en boligmodell vil innkrevingen i større grad avhenge av riktig oppføring. Det kan bli krevende å påvise om angivelig tomme boliger, pendlerboliger eller fritidsboliger anvendes som primærbolig, og derfor skulle ha betalt NRK-bidrag.

Kostnadene med innkrevingen kan trolig reduseres sammenlignet med kringkastingsavgiften dersom ordningen gjøres enkel. Det forutsetter at boligenhet brukes som betalingsgrunnlag, og at innkrevingen derved for en stor del kan baseres på registerdata. Selv

om definisjonen er enkel i utgangspunktet, kan det bli utfordrende å definere dette grensesnittet i regelverket og utforme de tekniske løsningene for fastsetting av betalingskravet.

For bedrifter og institusjoner er det vanskelig å se hvordan objektet på en enkel måte kan defineres parallelt til boligenhet. Identifikasjon av lokaler som er egnet for audiovisuelt mottak kan medføre et komplisert system. Ressursinnsatsen som vil kreves for å få inn en relativt beskjeden del av totalinntektene, kan tilsa at bedrifter og institusjoner holdes utenfor en ordning med NRK-bidrag. Videre kan det hevdes at et NRK-bidrag som alle betaler der de bor, også dekker bruk av NRK gjennom arbeidsplassen.

Differensiering etter sosiale kriterier eller inntekt er i utgangspunktet ikke en del av en betalingsordning basert på boligenhet. Mange av de med svært lave inntekter vil likevel unngå kringkastingsbidraget fordi de ikke disponerer en bolig, for eksempel de som leier et rom, bor på institusjoner eller hos slektninger. NRK bør fortsatt ha mulighet til å innvilge frilicens til personer som er sterkt funksjonshemmet slik at det er vanskelig for dem å bevege seg utenfor boligen eller å få kontakt med andre, og som ikke har økonomisk evne til å betale. Å legge inn ytterligere sosiale kriterier eller differensiering vil eventuelt komplisere ordningen og øke innkrevingskostnadene.

Det kan være noen overgangsproblemer ved å gå fra kringkastingsavgift basert på husstander med fjernsynsmottaker, til et NRK-bidrag basert på boligenheter som noen disponerer. Dersom ordningen holdes enkel og i hovedsak kan baseres på registerdata bør det ikke være vesentlige ekstrakostnader ved omleggingen. Men dersom også bedrifter og institusjoner skal omfattes av en bolig- og bygningsdefinisjon, vil det være nødvendig med en kartlegging av grunnlaget før ordningen kan innføres. Kartleggingen vil ha paralleller til taksering av næring før innføring av kommunal eiendomsskatt, men vil være enklere ettersom det bare skal fastsettes hvilke enheter som er betalingspliktige, og ikke et verdigrunnlag.

Et NRK-bidrag kan innkreves tilsvarende som kringkastingsavgiften i dag og med de samme betalingsterminene. Det innebærer at finansieringen av NRK videreføres som en særskilt betalingsordning, og ikke blir en del av skatteoppgjøret (i motsetning til NRK-skatt, se punkt 7.5).

Selv om NRK-bidraget for en stor del er en videreføring av kringkastingsavgiften, vil det være behov for informasjon til de betalingspliktige før ordningen omlegges. Spesielt gjelder det for de som tidligere ikke har betalt kringkastingsavgiften, rettmessig eller som «tyvtittere», men nå blir omfattet fordi de disponerer en bolig.

Rapportering av salg av fjernsynsapparater med videre fra forhandlere og av kundelister fra distributører av fjernsynssendinger vil opphøre med innføring av et NRK-bidrag. Det vil innebære en forenkling for forhandlerne og distributørene og innsparing for NRK.

7.4.3 Skattepolitiske hensyn

Et kringkastingsbidrag som ilegges boligenheter, vil i stor grad fungere som en skatt på bolig. Det vil imidlertid være en skatt på det å disponere bolig, som betales både av de som eier og leier en bolig. For annen boligbeskatning er det eier eller selger som er subjektet. Flere skatteutvalg har påpekt at fast eiendom er generelt lavt beskattet i Norge og boligeiendom kraftig favorisert, både i inntekts- og formuesbeskatningen, se for eksempel NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. NRK-bidrag kan imidlertid ikke betraktes som et tiltak for å øke boligbeskatningen, både fordi de som leier bolig også vil omfattes og fordi betalingen ikke reflekterer verdien av en bolig eller salgsgjevinst. Det ligger utenfor ekspertgruppens mandat å vurdere den samlede boligbeskatningen.

Ved overgang fra kringkastingsavgift til en boligmodell er det nødvendig å presisere regelverket. Det er ikke tilstrekkelig å si at de som disponerer en bolig skal betale, ettersom dette kan være flere personer. Følgelig må det fastsettes en regel for hvem som er skattesubjektet eller defineres et solidaransvar. Videre må det defineres regler for botid knyttet til betalingsplikten²⁹. Med kringkastingsavgiften følger betalingsperioden av meldeplikten for fjernsynsmottaker, men for NRK-bidrag vil det ikke være en meldeplikt knyttet til ordningen.

En skatt på disponering av bolig gir liten mulighet for tilpasning annet enn at flere kan velge å bo sammen enn ellers. Innføring av NRK-bidrag legger likevel en ekstrakostnad på å flytte for seg selv – noe som trekker i retning av mindre mobilitet i boligmarkedet. Det innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad, men kostnaden må antas å være beskjeden fordi bidraget utgjør lite av totale, faste kostnader ved å disponere egen bolig.

²⁹ Som understreker behovet for et klart subjekt. Dersom det er flere personer kan disse ha disponert boligen i forskjellige tidsperioder.

7.4.4 Mediepolitiske hensyn

Betaling per boligenhet vil gi et solid inntektsgrunnlag, men svekker sammenhengen mellom betaling og NRKs tjenester. Flere boligenheter vil bli omfattet av et kringkastingsbidrag enn de som betaler kringkastingsavgiften i dag. Det kan over tid gi økte inntekter til NRK eller grunnlag for å sette ned satsen. Potensialet for å øke inntektsgrunnlaget omfatter imidlertid grupper som kan oppfatte betalingskravet som urimelig – blant annet de som prinsipielt er imot offentlig finansiering av NRK, studenter som bor på hybel, førstegangskjøpere av bolig og familier med dårlige boforhold.

NRK-bidrag medfører at den offentlige finansieringen fortsatt vil være synliggjort med et særskilt betalingskrav. Publikum vil oppleve at de er med på å finansiere NRK når alle boliger mottar et betalingskrav to ganger i året. En boligskatt vil imidlertid ikke ha like nær tilknytning til NRKs tjenestetilbud som en betaling for fjernsynsmottaker og eventuelt andre mottaksapparater. De fleste husstander betaler i dag én kringkastingsavgift og vil ikke merke noen annen forskjell enn at satsen kanskje reduseres noe fordi flere betaler. Mange kan oppfatte det som rettferdig at alle må betale for offentlig allmennkringkasting som et fellesgode, og at både «gratispassasjerene» og «tyvtitterne» ikke lenger slipper unna. Andre kan oppfatte det som urettferdig å få et betalingskrav på boligen for en tjeneste som de selv ikke ønsker eller bruker i liten grad.

Betalingskravet må, som for en apparatbasert avgift, rettes til en person i husstanden. Dersom det er flere personer i samme boligenhet med egen fjernsynsmottaker og som er selvstendige forsørgere, skal i dag i prinsippet hver av disse betale én kringkastingsavgift. Basert på boligenhet vil det derimot bli betalt bare ett NRK-bidrag for boligen. For eksempel kan leietakere som i dag betaler egen kringkastingsavgift, komme inn under NRK-bidraget som boligeieren betaler. Muligheten til å unngå NRK-bidrag ved å organisere boforhold på spesielle måter, for eksempel i kollektiv, kan bidra til å gjøre betalingsformen omdiskutert selv om det er få som benytter seg av dette.

7.4.5 Fordelingsvirkninger

NRK-bidrag som betales med samme beløp per boligenhet, er i utgangspunktet lite egnet til å ivareta fordelingshensyn. Det ligger likevel en viss omfordeling i det at de som ikke disponerer en bolig, for eksempel bor på et leid rom, i institusjoner og hos foreldre eller

venner, ikke betaler. For en stor del er dette personer med svært lav inntekt. Fordelingsvirkningen vil trolig ikke være mye forskjellig fra dagens kringkastingsavgift. I det at man kan velge bort kringkastingsavgiften ved ikke å ha fjernsyn, mens et finansieringsbidrag må betales av alle som disponerer en bolig, ligger det likevel en prinsipiell forskjell. Spesielt førstegangskjøpere av en bolig kan tenkes å bli rammet ved at de, i motsetning til med dagens kringkastingsavgift, ikke kan vente med å pådra seg betalingsplikten til de anskaffer fjernsyn.

7.4.6 Vurdering og konklusjon

Et NRK-bidrag som betales per boligenhet utgjør et stabilt inntektsgrunnlag. Ekspertgruppen legger til grunn at et slikt finansieringsbidrag kan innkreves og disponeres av NRK på samme måte som kringkastingsavgiften i dag.

Mediepolitisk kan det være ønskelig at alle er med på å betale for den muligheten de har til å motta NRKs tilbud. Nesten alle eier eller leier en bolig enten alene eller sammen med andre. Med et fast beløp per bolig vil de aller fleste være med på å finansiere NRK. En innvending mot ordningen kan være at en betalingsplikt på bolig har liten sammenheng med NRKs tjenestetilbud og derfor kan bidra til å svekke oppslutningen om offentlig finansiering av allmennkringkastingen. Fordelen med et NRK-bidrag er at ordningen gir liten

endring for de som allerede betaler kringkastingsavgiften. Disse kan også oppfatte det som positivt at flere må være med å betale for et fellesgode, og at de selv kan nyte godt av at satsen kanskje settes noe ned.

En pliktig betaling for alle boliger som noen disponerer, vil ha karakter mer av boligskatt enn brukerbetaling. Ved at betalingskravet gjelder den som disponerer boligen, som i mange tilfeller er andre enn eieren, kan en slik modell ikke uten videre integreres i skattesystemet. Det taler for å videreføre Lisensavdelinga.

Ekspertgruppen understreker at subjektet bør presiseres nærmere ved eventuell overgang fra kringkastingsavgift til en boligmodell. Når fjernsynsmottaker fjernes som objekt, bør regelverket definere positivt hvem som er betalingspliktig dersom flere personer disponerer boligen.

Næringsvirksomhet omfattes i liten grad av et boligbegrep. Ved å velge bolig som skattegrunnlag faller bedrifter og institusjoner i hovedsak utenfor, og ekspertgruppen mener det eventuelt ville være uheldig å definere andre grunnlag i tillegg for å inkludere virksomheter. Næringsvirksomhet med karakter av et boligtilbud bør imidlertid inkluderes, blant annet hoteller, hospitser, skip med passasjerlugarer med videre for eksempel basert på ti-roms regelen.

7.5 NRK-skatt (finsk modell)

7.5.1 Skisse til modell

NRK-skatt er en særskatt som er ment å finansiere offentlig allmennkringkasting. Det innebærer at skatten gis et eget navn, at betalingen fremgår for skattyteren i ligningen og at inntektene synliggjøres som en egen post på statsbudsjettet. I prinsippet kan en slik særskatt legges på ulike skattegrunnlag, for eksempel inntekt, formue eller forbruk (merverdiavgift). Ekspertgruppen har valgt å utrede kun en skatt på inntekt og ikke vurdert andre grunnlag for særskatten. En skatt på inntekt kan tilpasses etter fordelingshensyn, mens skatteformer som ikke kan differensieres mellom personer, for eksempel merverdiavgift, vil være mindre treffsikre. Finland og Island finansierer allmennkringkasting med særskatter. Island har ingen inntektsdifferensiering utover et bunnfradrag, mens skatten i Finland avhenger av inntekt for de laveste inntektene. Ekspertgruppen ble anmodet av Kulturdepartementet spesielt å vurdere den finske

modellen etter at Stortinget gjorde følgende anmodningsvedtak, jf. Innst. 178 (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen forsikre seg om at det som en del av Ekspertutvalgets arbeid med alternative finansieringsmodeller for NRK blir utredet en ordning etter finsk modell»

Ekspertgruppen har utredet to alternative utforminger av en skatt med utgangspunkt i den finske modellen. Begge alternativene overfører hovedelementer fra den finske modellen – men det er også elementer som vanskelig lar seg tilpasse innenfor det norske skattesystemet. Spesielt er det forskjeller mellom systemene i hvilke inntekter og fradrag som inngår i skattegrunnlaget for personer. Ekspertgruppen har lagt til grunn at skatten utlignes på etablerte grunnlag i det norske skattesystemet. Utredningen er basert på beregninger som Finansdepartementet har innhentet fra Statistisk sentralbyrå, jf. boks 7.1.

Boks 7.1 Skattemodellene LOTTE-Skatt og LOTTE-AS

Utformingen av en NRK-skatt på inntekt er beregnet med skattemodellene LOTTE-Skatt og LOTTE-AS. Beregningene er utført i Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet. I alle beregningene er det forutsatt at skatten skal gi en inntekt på 6 milliarder kroner i 2016, som omtrent tilsvarer anslått inntekt av kringkastingsavgiften inklusiv merverdiavgift. Ettersom satsen(e) er gitt i utgangspunktet, det vil si satt lik satsen(e) i Finland, beregner modellene maksimal beløpsgrense som svarer til inntektskravet. LOTTE-Skatt ble også benyttet til å beregne hvor mye trygdeavgiften må settes opp for å gi tilsvarende inntekt.

LOTTE-Skatt er utviklet for å anslå skatteinntekter og endringer i direkte skatter for personer. Modellen inneholder ikke adferdsvirkninger som følge av skatteendringer. LOTTE-Skatt brukes blant annet i arbeidet med statsbudsjettet og spørsmål fra Stortinget til budsjettet og ellers. Datakilden er informasjon fra selvangivelser for hver enkelt person som er koblet til ulik registerinformasjon. For beregninger benyttes et representativt utvalg på ti prosent av alle personer bosatt i Norge.

Grunnlagsdataene for beregningene med LOTTE-Skatt er for 2014. Dataene for dette grunnlagsåret er fremført til 2016 etter endringer i økonomiske kjennetegn, for eksempel renteinntekter og renteutgifter. De fremførte dataene er koblet til skattereglene for 2016. Selv om beregningene er basert på et meget stort representativt utvalg og modellen gir en detaljert beskrivelse av regelverket for inntektsskatten for personer, vil det være usikkerhet ved resultatene.

LOTTE-AS er en skatteberegningsmodell for aksjeselskap. Datagrunnlaget er i hovedsak basert på inntektsstatistikken for aksjeselskap, som bygger på selskapenes selvangivelse med tilhørende næringsoppgaver. For 2013 omfatter dette over 240 000 foretak. Modellen kan blant annet brukes til å beregne virkninger av endret skattesats, herunder inntektsvirkningen og hvor mange selskaper som omfattes.

Avhengig av skattegrunnlag vil NRK-skatten ilegges både personer og selskaper (alminnelig inntekt) eller bare personer (personinntekt). Alminnelig inntekt er en nettostørrelse der alle typer skattepliktige inntekter, med fradrag for alle fradragsberettigede

kostnader, omfattes. Både selskaper og personer betaler skatt av alminnelig inntekt, i 2016 med 25 prosent. Personer bruker i stor grad minstefradrag (i stedet for virkelig medgåtte utgifter) som i 2016 er inntil 91 450 kroner for lønns- og trygdeinntekt og inntil 73 600 kroner for pensjonsinntekt. Personinntekt er en bruttostørrelse, det vil si at det ikke gis fradrag i inntekten. I personinntekten medregnes lønns-, trygde- og pensjonsinntekt og beregnet personinntekt fra enkeltpersonforetak. Kapitalinntekter inngår ikke i personinntekt i motsetning til i alminnelig inntekt, der blant annet aksjeutbytte, netto renteinntekter og gevinst/tap ved realisasjon inngår etter nærmere regler³⁰. Personinntekt benyttes som grunnlag for å beregne trinnskatt (tidligere toppskatt) og trygdeavgift. I trygdeavgiften gjelder en nedre grense som medfører at det ikke betales trygdeavgift på inntekter under vel 50 000 kroner i 2016 (frikortgrensen). For inntekter over innslagspunktet benyttes en opptrappingssats på 25 prosent opp til en inntekt som gir lavere avgift etter ordinær sats av hele personinntekten.

Satsene for NRK-skatten er satt lik den finske modellen – 0,68 prosent for personer og 0,35 prosent for selskaper – i begge alternativene. For selskaper er i tillegg innslagspunkt og maksimalt beløp overført direkte fra den finske modellen, mens NRK-skatten for personer er utformet også i samsvar med reglene i det norske skattesystemet³¹. Personer under 18 år betaler ikke NRK-skatten, tilsvarende som i den finske modellen. Tabell 7.1 viser satser, innslagspunkt, maksimalt beløp og inntekter for henholdsvis personer og selskaper etter de to alternativene.

Maksimalt beløp for personer er beregnet slik at inntektene av NRK-skatten blir 6 milliarder kroner for personer og selskaper til sammen. Dette er basert på et anslag for inntektene av kringkastingsavgiften i 2016 inklusiv merverdiavgift. Skatten på selskaper er anslått å gi en inntekt på rundt 300 millioner kroner. Det innebærer at inntekten fra personer må være 5,7 milliarder kroner i alternativet med alminnelig inntekt og 6 milliarder kroner i alternativet med personinntekt. Basert på alminnelig inntekt blir maksimalt beløp for personer rundt 1840 kroner og med personinntekt rundt 1680 kroner. For personer med kun lønns- eller

³⁰ Gevinst/tap ved realisasjon av bolig og fritidseiendom inngår normalt ikke på grunnlag av regler om eiertid og botid/brukstid.

³¹ For personinntekt er det tatt utgangspunkt i frikortgrensen, men lagt inn en særskilt opptrappingssats på 2 prosent slik at NRK-skatten fases gradvis inn over frikortgrensen, tilsvarende det som er tilfelle for trygdeavgiften for lønns-takere.

trygdeinntekt og standard fradrag blir innslagspunktet i bruttoinntekten på 46 500 kroner dersom skatten beregnes på grunnlag av alminnelig inntekt, mens innslagspunktet er satt til frikortgrensen i alternativet med personinntekt.

Selskaper betaler NRK-skatt bare i alternativet med alminnelig inntekt. Innslagspunktet er skattbart overskudd 500 000 kroner. Over dette betaler selskapet 1840 kroner pluss 0,35 prosent av grunnlaget, men ikke mer enn 30 000 kroner i NRK-skatt. Maksimalt beløp vil bli betalt av selskaper med skattbart overskudd over omtrent 8,5 millioner kroner.

Tabell 7.1 NRK-skatt – satser, innslagspunkt, maksimalt beløp og skatteinntekt (anslag for 2016)

| Skattegrunnlag: | Alminnelig inntekt | Personinntekt |
|---|--------------------|---------------|
| Personer | | |
| Sats | 0,68 prosent | 0,68 prosent |
| Maksimal NRK-skatt | 1 840 kr | 1 680 kr |
| Innslagspunkt (bruttoinntekt ¹) | 46 500 kr | 50 000 kr |
| Bruttoinntekt ¹ som gir maksimal skatt | 362 000 kr | 247 000 kr |
| Årlig skatteinntekt | 5,7 mrd. kr | 6,0 mrd. kr |
| Selskaper | | |
| Sats | 0,35 prosent | – |
| Maksimal NRK-skatt | 30 000 kr | – |
| Innslagspunkt (alminnelig inntekt) | 500 000 kr | – |
| Alminnelig inntekt som gir maksimal skatt | 8 500 000 kr | – |
| Årlig skatteinntekt | 0,3 mrd. kr | – |

1) Person med kun lønns- eller trygdeinntekt og kun standard fradrag.

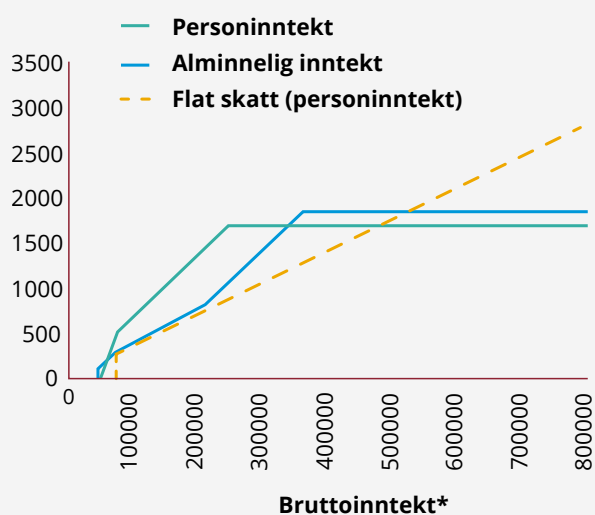
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Personer med svært lave inntekter vil betale mindre NRK-skatt med alminnelig inntekt som grunnlag enn med personinntekt som grunnlag, mens det vil være motsatt for de med høyere inntekter. Det skyldes at minstefradraget i alminnelig inntekt trekker beløpet ned for de laveste inntektene. Figur 7.1 viser NRK-skatten i kroner for personer med kun lønns- eller trygdeinntekt og uten andre fradrag enn standard fradrag. For eksempel bruttoinntekt 200 000 kroner vil gi NRK-skatt 775 kroner i alternativet med alminnelig inntekt (kun minstefradrag) og 1 360 kroner i alternativet med personinntekt som grunnlag. Figuren viser også at denne personen vil betale 700 kroner med en flat skatt på personinntekt (dvs. med lik sats på alle inntekter

over et bunnbeløp) som gir inntekt 6 millioner kroner. Fordi det ikke er noe maksimumsbeløp med en flat skatt vil satsen kunne settes til 0,35 prosent, se nærmere omtale i punkt 7.6.

Mange skattytere har andre fradragsberettigede kostnader enn minstefradraget. For disse vil NRK-skatten basert på alminnelig inntekt bli mindre enn det figuren viser til en gitt bruttoinntekt. For eksempel rentefradrag 10 000 kroner flytter innslagspunktet for å betale NRK-skatt fra bruttoinntekt 46 500 kroner til 56 500 kroner i alternativet med alminnelig inntekt, og gir for en person med bruttoinntekt på 200 000 kroner en NRK-skatt på 707 kroner mot 775 kroner uten et slikt fradrag. Med større fradragsberettigede kostnader skyves kurven for alminnelig inntekt ut mot høyre i figuren.

Figur 7.1 NRK-skatt (finsk modell) og flat skatt på personinntekt, anslag for 2016 i kroner



* Person med kun lønns- eller trygdeinntekt og standard fradrag.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Alminnelig inntekt som grunnlag inkluderer selskaper og kapitalinntekter, og er i så måte nærmere den finske modellen enn alternativet basert på personinntekt. Imidlertid gir det norske skattesystemet flere og mer omfattende fradrag for å komme frem til alminnelig inntekt enn det finske systemet gir for fastsetting av inntektsskattegrunnlaget. En del skattytere får særskilte fradrag i alminnelig inntekt som kan redusere NRK-skatten betydelig, blant annet yrkesgrupper som bønder, reindriftsutøvere, skiferdrivere, fiskere og sjømenn. Det er også noen personer som lever av oppspart kapital eller har inntekter i form av skjermet utbytte, og derfor kan stå med null i alminnelig inntekt.

Med personinntekt som grunnlag for NRK-skatten, unngår man at personer med høye fradrag faller utenfor betalingsplikten. Derimot vil personer med kun kapitalinntekt og selskaper ikke betale NRK-skatt på dette grunnlaget.

7.5.2 Inntekter og administrasjon

Inntektene av en NRK-skatt vil avhenge av hvordan satser og beløpsgrenser fastsettes. Ekspertgruppen har lagt til grunn samme satser som i Finland (0,68 prosent for personer og 0,35 prosent for selskaper) og at det med disse satsene beregnes en flat skatt opp til et tak. Over taket betales et fast beløp, det vil si at skatten blir regressiv (skatten som andel av inntekt avtar med økende inntekt). Beregningene som ekspertgruppen har fått utført, viser at maksimalt beløp må settes til rundt 1680 kroner basert på personinntekt eller rundt 1840 kroner basert på alminnelig inntekt for å innhente de samme inntektene som kringkastingsavgiften gir i dag. Taket vil bli en del høyere enn i den finske modellen, noe som i hovedsak følger av at den offentlige allmennkringkasteren har større finansiering per skatteyder i Norge enn i Finland.

Inntekten av NRK-skatten vil framkomme som en egen post i statsbudsjettet. For en skatt vil både inntekten til staten og overføringen til NRK bevilges året før. Inntektene av NRK-skatten kan vise seg å bli større eller mindre enn anslått, mens NRK er garantert å bli tilført det budsjetterte beløpet for ett år av gangen. Ved at bevilgningen vedtas på forhånd blir risikoen for svingninger i inntektsgrunnlaget overført fra NRK til staten.

Overgang til en skatteordning vil medføre et ekstra finansieringsbehov over statsbudsjettet det første året. Det skyldes at kringkastingsavgiften innbetales løpende, mens skatt på inntekt delvis betales etterskuddsvis. Selskaper er etterskuddspliktige, og forskuddstrekk fra personer for årets to siste måneder innbetales først året etter. Med alminnelig inntekt som grunnlag vil det kreves en ekstra bevilgning, det vil si som ikke inndeckes gjennom NRK-skatten, på omtrent 1 ¼ milliard kroner og med personinntekt som grunnlag omtrent 1 milliard kroner for det første året.

Skatter er ikke ilagt merverdiavgift. Statens inntekter fra merverdiavgift på kringkastingsavgiften vil derfor bortfalle ved omlegging til NRK-skatt. I Finland blir det beregnet merverdiavgift på overføringen som Yle mottar fra et fond, se punkt 5.7.2. I Norge vil et

skattefinansiert tilskudd over statsbudsjettet derimot ikke være omfattet av merverdiavgift. Virksomhet som utelukkende er finansiert med slike tilskudd har følgelig ikke fradragsrett for inngående merverdiavgift. Med en skattemodell vil fradragsretten bortfall for en hoveddel av NRKs anskaffelser, mens anskaffelser som er til bruk i den merverdiavgiftspliktige (kommerielle) virksomheten fortsatt vil ha fradragsrett. Ekspertgruppen har ikke nærmere vurdert i hvor stor grad NRK vil ha fradragsrett for inngående merverdiavgift på sine anskaffelser under en skattemodell.

Inntektsskatt beregnes av Skatteetaten og oppkreves av kommunene. En NRK-skatt på inntekt vil inngå i det etablerte systemet for skatteberegning og oppkreving. Lisensavdelinga vil derfor være overflødig og kan nedlegges. Skatteetaten og de kommunale skatteoppkreverkontorene vil ha en oppstartskostnad med å legge om skatteberegningen og fordelingen av inntektsskatten, men etter en innkjøringsperiode antas ekstrakostnaden å være beskjedent gitt at NRK-skatten baseres på etablerte skattegrunnlag. Rapportering fra elektronikkforhandlere og distributører av fjernsynssendinger kan opphøre, noe som innebærer en forenkling for næringslivet og innsparing for NRK.

7.5.3 Skattepolitiske hensyn

Innføring av en tilleggsskatt på inntekt står i motstrid til sentrale deler av skattereformen som Stortinget vedtok 31. mai 2016. Hovedformålet med skattereformen er å redusere skattesatsen på selskapsoverskudd. I Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt – En skattereform for omstilling og vekst* foreslo Solberg-regjeringen å redusere satsen på alminnelig inntekt fra 27 prosent til 22 prosent over treårsperioden 2016–2018, mens Stortinget kom frem til et forlik på 23 prosent. Å innføre et tillegg for selskaper på 0,35 prosentpoeng over et visst overskuddsintervall, vil være å gå i motsatt retning. Alminnelig inntekt beskattes i dag med én sats for alle inntekter som er felles for selskaper og personer (25 prosent i 2016). Den finske modellen innebærer for det første at man fraviker en felles skattesats på alminnelig inntekt for personer og selskaper. For det andre vil den totale skattesatsen for selskaper, i motsetning til i dag, variere med selskapets inntektsnivå. Det vil eventuelt introdusere et nytt element i ligningen av selskaper og vil medføre ekstra beregninger, blant annet ved omgjøring av ligningen. Avhengig av hvordan selskaper organiseres kan de bli lignet svært forskjellig NRK-skatt. For eksempel vil NRK-skatten i utgangspunktet øke

fra 30 000 til 150 000 kroner dersom et selskap med overskudd 50 millioner kroner splittes i fem like store selskaper. Dette er uheldig, da selskapsbeskatningen ikke bør påvirke valg av organisering. Ved bruk av konsernbidrag kan imidlertid selskaper i samme konsern tilpasse seg blant annet NRK-skatten.

NRK-skatten vil øke inntektsskatten for personer med 0,68 prosentpoeng for et inntektsintervall (over innslagspunktet og opp til inntekten der maksimal NRK-skatt betales). De med svært lave inntekter som tidligere har betalt kringkastingsavgift, vil likevel komme bedre ut med NRK-skatt. Men fordi betalingen blir inntektsavhengig vil omleggingen øke marginalskatten på de laveste arbeidsinntektene. Økt marginalsatt trekker i retning av redusert arbeidstilbud. Kringkastingsavgiften avhenger derimot ikke av inntekt, og omleggingen kan derfor få en negativ virkning på arbeidstilbudet selv for de som vil betale mindre enn i dag. Videre vil et tillegg på 0,68 prosentpoeng for personer innebære at man går bort fra en felles sats på kapitalinntekter for selskaper og personer, mens flertallet i finanskomiteen anbefalte å holde fast ved en felles sats. For personer mente en samlet finanskomité at det er et mål å redusere marginalskatten på lave og middels arbeidsinntekter, jf. Innst. S 273 (2015–2016).

7.5.4 Mediepolitiske hensyn

Skatt på inntekt vil gi et solid finansieringsgrunnlag, men betalingen vil ha liten sammenheng med bruk av NRK. Til forskjell fra dagens kringkastingsavgift må alle med en viss inntekt betale, også de som ikke har fjernsynsmottaker. Publikum vil ikke lenger motta et betalingskrav fra NRK, men se på ligningen hva de betaler for NRK. Det vil bli langt flere som betaler NRK-skatt enn de som i dag betaler kringkastingsavgiften fordi skatt innkreves per person, mens kringkastingsavgiften betales av bare én person i husstanden. Det er ikke vanlig å informere skattyterne om deres bidrag til å finansiere spesifikke offentlige utgifter. I dag er det bare det kommunale skattøret og overføringer til folketrygden (trygdeavgiften) som fremkommer på ligningen.

Overgang til skattefinansiering kan ha mediepolitiske konsekvenser som det er vanskelig å forutsi og som kan både svekke og styrke finansieringen av NRK. De som betaler kringkastingsavgiften, som er de aller fleste av husstandene, vil trolig finne det rimelig at alle med en viss inntekt må ta sin del av kostnaden med en offentlig

allmennkringkaster. For mange som tidligere har benyttet lisensen til ektefelle, samboer eller foreldre, vil det være noe nytt at de selv skal bidra til å finansiere NRK. Dessuten vil det være grupper som på et mer generelt grunnlag kan oppfatte skatten som urimelig – blant annet de som bruker offentlig allmennkringkasting lite eller er prinsipielt imot offentlig finansiering av NRK. Det trekkes i retning av at en inntektsavhengig skatteordning kan bli mer omdiskutert enn en kringkastingsavgift som gir mulighet til å fravelge betalingen.

Tilpasning til den finske modellen og egenskaper ved skattegrunnlagene gir føringer for utforming av betalingsordningen som kan være vanskelig å begrunne mediepolitisk. Med alminnelig inntekt som grunnlag vil selskaper med overskudd under 500 000 kroner bli fritatt. Normalt er omtrent halvparten av selskapene ikke i skatteposisjon. Videre vil personer med store fradrag få redusert eller null NRK-skatt. Dersom personinntekt brukes som grunnlag, unngår man at de med særskilte fradrag betaler lite eller ingen NRK-skatt, men på den andre siden faller selskaper og de som lever på kapitalinntekter utenfor.

Offentlig sektor betaler ikke inntektsskatt og vil derfor ikke være omfattet av en NRK-skatt. Det kan bli oppfattet som urimelig at offentlige institusjoner mottar allmennkringkasting «gratis», mens privatpersoner og kanskje også næringslivet må betale. Videre vil ordningen med frilenser for ansatte i NRK opphøre med overgang til en skatteordning.

Skattefinansiering gir ikke en direkte sammenheng mellom inntektene og bevilgningen til NRK. Med en særskatt vil inntektene bli synliggjort som en egen post i statsbudsjettet, noe som gjør det mulig over tid å tilpasse utgiftsbevilgningen etter inntektene av skatten. Ekspertgruppen legger til grunn at utgiftsbevilgningen (NRKs inntekter) fastsettes på grunnlag av anslåtte inntekter av NRK-skatten. Bevilgningen til NRK må likevel, som kringkastingsavgiften i dag, begrunnes ut fra allmennkringkasteroppdraget. Overføringer til NRK over statsbudsjettet kan gi større oppmerksomhet om hva pengene går til enn med dagens kringkastingsavgift, der Stortinget bare fastsetter satsen og ikke drøfter NRKs budsjett. Det gir føringer for at Kulturdepartementet må beskrive og begrunne formålet med finansieringen mer utførlig enn hva som er tilfelle med dagens ordning.

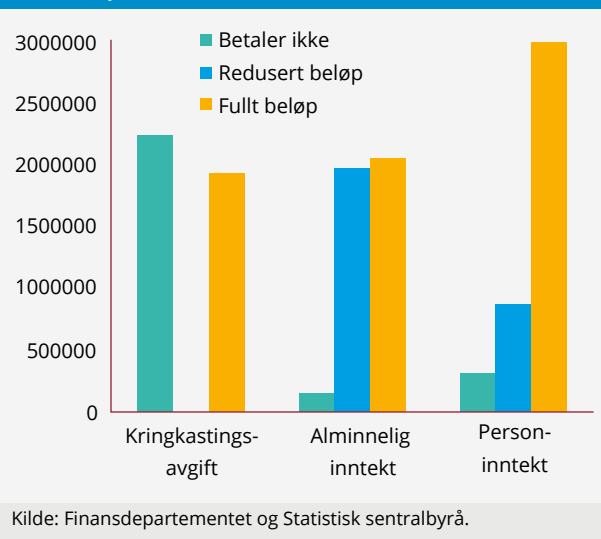
7.5.5 Fordelingsvirkninger

En NRK-skatt, slik ekspertgruppen har skissert etter den finske modellen, vil skjerme personer med svært lave inntekter. Sammenlignet med kringkastingsavgiften gir modellen en gunstig fordelingsvirkning for aleneboere og aleneforsørgere med de aller laveste inntektene. For moderate og høye inntekter er modellen regressiv, det vil si at NRK-skatten utgjør en mindre andel av inntekten når denne øker.

Husstander som har to eller flere personer med en normal eller høy inntekt, vil betale mer enn med kringkastingsavgiften. Dette gjelder blant annet mange barnefamilier. Familier med én forsørger kommer derimot bedre ut enn i dag. Denne sammenligningen gjelder bare de som betaler kringkastingsavgift i dag. En skattemodell utelukker muligheten til å velge bort betalingen ved å ikke ha fjernsynsmottaker, som man har med kringkastingsavgiften. Personer som har trang økonomi til tross for middels eller høy inntekt, for eksempel mange førstegangskjøpere av bolig som i dag kanskje utsetter kjøp av fjernsyn, kan komme dårligere ut etter omlegging til en skattemodell.

NRK-skatt vil bli betalt av omtrent dobbelt så mange som kringkastingsavgift. Figur 7.2 viser hvor mange som har fritak, betaler redusert beløp eller fullt beløp med kringkastingsavgiften eller en skatt basert på den finske modellen. Det er vel 1,9 millioner personer som betaler kringkastingsavgiften i dag, mens noe flere personer 18 år eller eldre er fritatt, i hovedsak fordi de kommer inn under lisensen til en ektefelle, samboer eller foreldre. Med en NRK-skatt basert på alminnelig inntekt er det omtrent 140 000 som blir fritatt, og basert på personinntekt er det omtrent 300 000 personer 18 år og eldre som kommer under innslagspunktet. Det er nesten 3 millioner som vil betale full sats (1680 kroner) basert på personinntekt, men ikke flere enn vel 2 millioner personer 18 år og eldre basert på alminnelig inntekt. Forskjellen skyldes at mange har store fradrag i alminnelig inntekt. Basert på alminnelig inntekt har nesten like mange redusert sats som full sats (1840 kroner), mens det basert på personinntekt er knapt en firedel av de som betaler som får redusert sats.

Figur 7.2 Antall personer 18 år og over med fritak, redusert beløp eller fullt beløp (anslag for 2016)



Av rundt 240 000 selskaper i Norge er det 38 000 som vil betale NRK-skatt med tilsvarende sats og beløpsgrenser som i den finske modellen. Beregningen er basert på ligningen i 2013, og det kan være store svingninger i selskapenes overskudd. I et normalår er om lag halvparten av alle selskaper utenfor skatteposisjon. Beregningen indikerer at færre selskaper vil betale NRK-skatten enn de som i dag betaler kringkastingsavgift. Til sammenligning var det 58 000 foretak som betalte kringkastingsavgiften for én eller flere lisenser ved utgangen av 2015. Det skyldes i hovedsak at med et så vidt høyt innslagspunkt som 500 000 kroner, vil mange småselskaper falle utenfor betalingsplikten.

7.5.6 Vurdering og konklusjon

En særskatt på inntekt vil være et stabilt finansieringsgrunnlag, men inntekten til NRK vil være en bevilgning på statsbudsjettet som avhenger av hvordan skatteinntekten øremerkes. Personinntekt vil gi et mer stabilt grunnlag enn alminnelig inntekt, som i større grad svinger med konjunkturforløpet og rentenivået. Ekspertgruppen legger til grunn at overføringen til NRK fastsettes på grunnlag av anslåtte inntekter av NRK-skatten. Trolig vil det bli mer debatt om en årlig bevilgning til NRK enn rundt en ordning der Stortinget bare fastsetter satsen, slik som med kringkastingsavgiften. Et mer kontinuerlig søkelys på samfunnsoppdraget og hvordan NRK utfører dette kan ha både fordeler og ulemper. For finansieringen av NRK isolert sett antar ekspertgruppen at en slik oppmerksomhet vil skape større usikkerhet.

Fra et mediepolitisk ståsted er en sentral egenskap ved en slik skatt at finansiering av NRK synliggjøres i ligningen til den enkelte skattyter, til forskjell fra nesten alle andre offentlige utgifter. Bare folketrygden og finansieringen av kommunene er i dag synliggjort på en lignende måte. Det kan gi en særlig oppmerksomhet om NRK som utgiftspost på statsbudsjettet, noe som over tid kan få konsekvenser for oppslutningen om offentlig allmennkringkasting.

Dersom det skal innføres en NRK-skatt etter finsk modell, anbefaler ekspertgruppen å bruke personinntekt som grunnlag. Alminnelig inntekt vil medføre at flere får fritak eller redusert beløp på grunn av ulike fradrag som vanskelig kan begrunnes i en

7.6 Alminnelig skattefinansiering

Alminnelig skattefinansiering innebærer at NRK får en årlig bevilgning over statsbudsjettet uten at det etableres en særskilt skatteordning for å finansiere denne utgiften. For NRKs inntekter det enkelte år vil det ikke være noen forskjell fra finansiering med en særskatt. Utgiftsbevilgningen vil være en sikker inntekt for NRK som bevilges for ett år av gangen. Forskjellen ligger på statens inntektsside. Med alminnelig skattefinansiering vil bidraget fra den enkelte skattyter ikke synliggjøres på ligningen, og det vil ikke være noen inntektspost i statsbudsjettet som utgiften kan sammenlignes med. At skattyteren ikke får en årlig påminnelse om sitt bidrag spesielt til NRK (og ikke andre formål) kan isolert sett være en fordel for oppslutningen om finansieringen av offentlig allmennkringkasting.

Årlige bevilgninger til NRK vil trolig medføre økt oppmerksomhet om samfunnsoppdraget og hvordan NRK utfører dette, se drøftingen under punkt 7.5.4. Utgiftsbevilgningen (NRKs inntekter) vil avhenge av statens samlede inntekter og den politiske prioriteringen av offentlig allmennkringkasting i forhold til andre formål. Som i de andre modellene må NRKs inntekter begrunnes ut fra samfunnsoppdraget. Uten en inntektspost å «se hen til» må imidlertid bevilgningen fastsettes mer rendyrket ut fra innholdet og finansieringsbehovet for samfunnsoppdraget. Ideelt sett kan det være å foretrekke, men uten en inntektsreferanse kan det bli mer krevende å vurdere om utgiftene er rimelige og innenfor samfunnsoppdraget.


mediepolitisk sammenheng. Personinntekt innebærer at selskaper vil være fritatt, noe ekspertgruppen mener vil være riktig innenfor en skattemodell. Skattefinansiering må betraktes som betaling for et fellesgode der alle med evne bidrar én gang. Har man betalt som privatperson bør det også dekke bruk på arbeidsplassen. Dessuten ville det være urimelig å kreve betaling fra næringslivet når offentlig sektor ikke omfattes.

Ekspertgruppen mener det i en eventuell skattemodell er viktig å ha et maksimalt beløp, slik som i den finske modellen. Det gir en viss tilknytning mellom bruk av NRKs tjenester og det man betaler, og vil ha likhet med kringkastingsavgiften.

Finansiering over statsbudsjettet som skal gi NRK tilsvarende inntektsnivå som fra lisensen, vil medføre et bevilgningsbehov på i underkant av 6 milliarder kroner³². Inndekning av dette på statsbudsjettet vil være et spørsmål om politiske prioritering på utgifts-siden og eventuelt skatteøkninger på inntektssiden. Dersom tilskuddet til NRK finansieres fullt ut gjennom økte personskatter, innebærer det at for eksempel trygdeavgiften må settes opp 0,35 prosentpoeng. Hvordan en slik flat skatt slår ut for personer med ulik bruttoinntekt er vist i figur 7.1. I motsetning til en NRK-skatt, vil det ikke være noe maksimumsbeløp med en slik skattemodell. Satsen kan dermed settes lavere enn med en skatt som er basert på den finske modellen. Det innebærer at alle betaler 0,35 prosent av personinntekt unntatt de aller laveste inntektene, som får fritak etter gjeldende regler. Personer med bruttoinntekt under 480 000 kroner (personinntekt) eller 525 700 kroner (alminnelig inntekt) vil med en flat skatt på personinntekt betale mindre enn med NRK-skatt etter finsk modell.

Med alminnelig skattefinansieringer ligger det ingen føringer i finansieringsformen for inntekten til NRK. På den andre siden er det heller ikke noe ved finansieringsformen som er til hinder for å etablere styringssignaler eller politiske mål for tilskuddet som NRK skal få over statsbudsjettets utgiftsside. Det innebærer imidlertid at NRKs inntekter vil bli bestemt utelukkende fra politisk prioritering av statens

³² Beløpet må vurderes nærmere ut fra blant annet endringer i fradragsretten for inngående merverdiavgift.



utgifter, noe som etter ekspertgruppens vurdering vil svekke NRKs uavhengighet sammenlignet med øvrige finansieringsmodeller. Ekspertgruppen mener derfor at alminnelig skattefinansiering ikke er egnet som grunnlag for NRKs inntekter.

Med alminnelig skattefinansiering ligger det ikke mediepolitiske føringer for valg av skatteform, og det er følgelig utenfor ekspertgruppens mandat å gå inn i en slik vurdering. Ekspertgruppen vil likevel peke på at det, dersom man skulle gå inn for denne modellen, kan være krevende å innpasse en så vidt stor utgiftspost på statsbudsjettet til erstatning for kringkastingsavgiften.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser er avgrenset til plattformnøytral, apparatbasert avgift (NRK-avgift), fast betaling for alle boliger som er i bruk (NRK-bidrag) og særskatt på personinntekt (NRK-skatt). Dette omfatter de finansieringsmodellene som ulike medlemmer av ekspertgruppen foreslår prinsipielt eller subsidiært.

8.1 Bedrifter og institusjoner

Ekspertgruppen foreslår at betalingsplikten fjernes for bedrifter og institusjoner. Det kan likevel vurderes om næringsvirksomhet med karakter av et overnattings- eller botilbud, blant annet hoteller, hospitser og passasjerskip med lugarer, fortsatt bør omfattes. Ved utgangen av 2015 betalte bedrifter og institusjoner for 95 000 lisenser, som var fordelt på 58 000 virksomheter. Det er flere lisenser enn virksomheter fordi noen bedrifter betaler per apparat og derfor kan ha mer enn én lisens. Inntektene fra bedrifter og institusjoner eksklusiv merverdiavgift er i dag rundt 250 millioner kroner. NRK mister denne inntekten når betalingsplikten fjernes for virksomheter. Næringslivet og offentlige institusjoner³³ vil oppnå en tilsvarende besparelse. I tillegg sparer bedriftene kostnadene som de i dag har med å unngå lisenskravet, blant annet til plombering av fjernsynsapparater som bare skal brukes som monitor.

³³ Offentlige virksomheter og finansnæringen sparer i tillegg merverdiavgiften.

NRK vil isolert sett få et inntektsbortfall fra at bedrifter og institusjoner ikke lenger skal betale. Finansieringsmodellene som ekspertgruppen foreslår, definerer et bredere inntektsgrunnlag enn kringkastingsavgiften og muliggjør dermed en kompensasjon til NRK gjennom økt betaling fra husstandene. For NRK-skatt følger inntektsgrunnlaget av hvordan sats og beløpsgrenser fastsettes. For NRK-avgift og NRK-bidrag vil kompensasjonen avhenge av at Lisensavdelinga klarer å innkreve betaling fra flere husstander enn før. Mange av husstandene som i dag ikke betaler kringkastingsavgiften, vil trolig være motvillige betalere. Å få disse husstandene med som jevnlig betalere vil kreve informasjon og aktiv oppfølging. Ekspertgruppen foreslår derfor at dagens regelverk for bedrifter og institusjoner videreføres i en overgangsperiode på tre år etter at modellen er omlagt til NRK-avgift eller NRK-bidrag. Det vil gi Lisensavdelinga tid til å bygge opp et større betalingsgrunnlag fra husstandene før inntektene fra virksomheter bortfaller.

8.2 NRK-bidrag

Flere husstander vil trolig komme til å betale for NRK med et bidrag per boligenhet enn med dagens kringkastingsavgift på fjernsynsmottakere. Bedrifter og institusjoner er normalt ikke boliger, og faller dermed i hovedsak utenfor en boligmodell. Gitt at det ikke etableres en parallell betalingsordning for bedrifter

og institusjoner på et annet grunnlag, vil omleggingen totalt sett ikke øke inntektsgrunnlaget så mye og kan gi en samlet inntektsreduksjon de første årene. Over noen år anslår ekspertgruppen at inntektsgrunnlaget kan øke opp mot fem prosent. Basert på dette anslaget kan betalingen, gitt samme inntekt til NRK, reduseres

med knapt 150 kroner fra dagens kringkastingsavgift. Anslaget tar utgangspunkt i at det i dag er rundt 300 000 flere husstander i Postens adresseregister enn det er husstandslisenser til NRK. Når man tar hensyn til flytting, feilregistrering med videre er det ikke realistisk å få inn betaling fra alle adressene ved hver termin. Anslaget er basert på at to tredeler av adressene som ikke betaler kringkastingsavgiften i dag vil komme til å betale NRK-bidrag, mens inntekten fra bedrifter og institusjoner bortfaller.

Opgavene som Lisensavdelinga i dag utfører må i stor grad videreføres med en boligmodell, spesielt arbeidet med å koble betalingskravet for en boligenhet til den som disponerer boligen, utsendelse og purring av betalingskrav med videre. Det kan være noen overgangsproblemer ved å gå fra kringkastingsavgift basert på husstander med fjernsynsmottaker, til et NRK-bidrag basert på boligenheter som noen disponerer. Dersom ordningen holdes enkel og i hovedsak kan

8.3 NRK-avgift

Utvidelse av avgiftsgrunnlaget til alle apparater som kan overføre audiovisuelle programmer av høy kvalitet, er en videreføring av kringkastingsavgiften og innebærer få endringer. Husstander som bruker internett uten å ha fjernsynsmottaker, vil motta et nytt betalingskrav. Det vil være en ekstrakostnad for de som rettmessig eller som «tyvtittere» har unngått å betale kringkastingsavgiften. Innkreving på grunnlag av andre apparater enn fjernsynsmottakere med videre kan være komplisert og omfatter trolig en stor del motvillige betalere. Med en apparatnøytral avgift bør det være mulig å opprettholde dagens inntektsgrunnlag, men omleggingen gir neppe grunnlag for å vesentlig øke andelen av husstandene som betaler. Tilsvarende som for NRK-bidrag, foreslår ekspertgruppen at dagens regelverk for bedrifter og institusjoner videreføres tre år etter omleggingen. Det vil gi Lisensavdelinga tid til å inkludere en større andel av husstandene før inntektene fra virksomheter bortfaller helt eller delvis.

Omlegging til NRK-avgift gir ingen endring for det store flertall av husstander/boliger som har fjernsynsmottaker og betaler kringkastingsavgiften i dag. Som med

baseres på registerdata bør det ikke være vesentlige ekstrakostnader ved omleggingen. Det kan imidlertid være krevende å inndrive betaling fra de husstandene som i dag ikke betaler kringkastingsavgiften. Mange av disse holder trolig til i ukurante boliger eller skifter adresse hyppig. Videre kreves det et arbeid for å unngå betalingskrav på tomme boliger, pendlerboliger eller fritidsboliger. Skal omleggingen gi en forventet økning i andelen av boligmassen som betaler for NRK, er det neppe rom for nedbygging av Lisensavdelinga.

Omleggingen vil medføre kostnader ved informasjon til de betalingspliktige, spesielt til de som tidligere ikke har betalt kringkastingsavgiften. Rapportering av salg av fjernsynsapparater med videre fra forhandlere og av kundelister fra distributører av fjernsynssendinger vil opphøre med innføring av et NRK-bidrag. Det vil innebære en forenkling for forhandlerne og distributørene, mens NRK sparer kompensasjonen til disse.

kringkastingsavgiften, vil rapportering fra forhandlere og distributører være en vesentlig del av kontrollgrunnlaget. Rapporteringen er basert på garantiregistret og abonnentlister. For abonnentlistene vil det heller være en besparelse enn ekstrakostnad å rapportere internettabonnementer sammen med abonnementer på fjernsynssendinger. Forhandlerne rapportering av alle kjøp av PC-er, nettbrett og smarttelefoner kan bli omfattende, men vil være opplysninger som disse allerede har i sine garantiregistret. Lisensavdeling bør vurdere om det fortsatt er hensiktsmessig med fullstendige lister eller om det er tilstrekkelig med stikkprøver når antall apparater øker. Økt rapportering vil neppe være en vesentlig ekstrakostnad, og NRK bør fortsatt ta sikte på å kompensere forhandlere og distributører for kostnadene.

Før innføring av NRK-avgift er det nødvendig med informasjon til husstandene, forhandlere og distributører om det nye regelverket og hvilke apparater som blir meldepliktige i tillegg til fjernsynsmottakere med videre. Det er en ekstra kostnad ved omleggingen, men god informasjon er vesentlig for å unngå misforståelser og komplikasjoner.

8.4 NRK-skatt

Inntektene av en NRK-skatt vil avhenge av hvordan satser og beløpsgrenser fastsettes. Med en skatteordning vil inntektene bli overført til NRK som en bevilgning på statsbudsjettet. Bevilgninger vedtas av Stortinget som en del av statsbudsjettet. Inntektene av NRK-skatten kan vise seg å bli større eller mindre enn anslått, mens NRK er garantert å bli tilført det budsjetterte beløpet for ett år av gangen. Ved at bevilgningen vedtas på forhånd blir risikoen for svingninger i inntektsgrunnlaget overført fra NRK til staten.

Overgang til en skatteordning vil medføre et ekstra finansieringsbehov over statsbudsjettet det første året. Det skyldes at kringkastingsavgiften innbetales løpende, mens forskuddstrekk fra personer for årets to siste måneder innbetales etterfølgende år. Med personinntekt som grunnlag må bevilgningen til NRK det første året overstige skatteinntekten med omtrent 1 milliard kroner.

Skatter er ikke ilagt merverdiavgift. Statens inntekter fra merverdiavgift på kringkastingsavgiften vil derfor bortfalle ved omlegging til NRK-skatt. Virksomhet som utelukkende er finansiert med tilskudd over statsbudsjettet, har ikke fradragsrett for inngående merverdiavgift. Med en skattemodell vil derfor fradragsretten bortfall for en hoveddel av NRKs anskaffelser, mens anskaffelser som er til bruk i den merverdiavgiftspliktige (kommersielle) virksomheten

fortsatt vil ha fradragsrett. Det må tas hensyn til endringene i merverdiavgiften når bevilgningen til NRK fastsettes.

Inntektsskatt beregnes av Skatteetaten og oppkreves av kommunene. En NRK-skatt på inntekt vil inngå i det etablerte systemet for skatteberegning og oppkreving. Lisensavdelinga vil derfor være overflødig og kan nedlegges. Også med en skatteordning vil det være arbeid med innfordring av ubetalte krav. Ubetalt NRK-skatt vil imidlertid i stor grad være et tillegg til annen ubetalt inntektsskatt. Kostnadene i Statens innkrevingsentral bør følgelig bli mindre enn med kringkastingsavgiften. Klager på skatteoppgjøret behandles av skattekontoret som første instans, og kan deretter påklages til Skatteklagenemnda. Følgelig vil Medietilsynet ikke lenger være klageorgan når det gjelder betalingsplikten for finansiering av NRK.

Skatteetaten og de kommunale skatteoppkreverkontorene vil ha en oppstartskostnad med å legge om skatteberegningen og fordelingen av inntektsskatten, men etter en innkjøringsperiode antas ekstrakostnaden å være beskjedent gitt at NRK-skatten baseres på etablerte skattegrunnlag. Rapportering fra elektronikkforhandlere og program- og internettdistributører kan opphøre, slik at NRK sparer kostnaden med å kompensere disse.

Litteratur

- Bundesministerium der Finanzen (2014): «*Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung*» Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 03/2014.
- Cappello M (red.) (2015): *Online activities of public service media, remit and financing*, IRIS Special 2015-1, European Audiovisual Observatory, Strasbourg.
- Christiansen, Vidar (2015): *Kostnader ved skattefinansiering*, Samfunnsøkonomen nr. 1/2015.
- Dahl, Hans Fredrik (1999): *Hallo-Hallo! Kringkastingen i Norge 1920–1940*.
- Dahl, Hans Fredrik og Henrik Grue Bastiansen (1999): *Over til Oslo – NRK som monopol 1945–1981*.
- Department for Culture, Media & Sport (2015): *BBC Charter Review – Public Consultation*.
- Department for Culture, Media & Sport (2016): *A BBC for the future – a broadcaster of distinction, Policy paper*.
- EBU (2012): *Viewpoint Funding, March 2012*.
- EBU (2013): *Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights*, a study by Prof. Dr. Walter Berka and Prof. Dr. Hannes Tretter.
- EBU (2016): *Legal Focus, Public Funding principles for public service media*.
- EBU (2016): *Funding of Public Service Media 2015*.
- EBU (2016): *Licence fee 2015*.
- ESA: *State aid guidelines, Part IV The application of the state aid rules to public service broadcasting*.
- ESA (2010): *EFTA Surveillance Authority Decision of 3 February 2010 to close the case on the Norwegian Broadcasting Company*.
- ESA (2011): *EFTA Surveillance Authority Decision of 9 February 2011 on appropriate measures in the financing of the Icelandic National Broadcasting Service Ríkisútvarpið (RÚV)*.
- European Commission (2009): *Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting*, adopted by the Commission on 2 July 2009.
- Finansdepartementet (2014): *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. (R-109)*
- Finansdepartementet (2015): *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering (R-112)*
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2010): *EØS-avtalens regler om offentlig støtte, veileder*.
- Högsta förvaltningsdomstolen (2014): *Högsta Förvaltningsdomstolens dom, mål nr. 7368-13*
- Högsta förvaltningsdomstolen (2014): *HFD 2014 ref 33, Innehav av en dator med internetanslutning föranleder inte skyldighet att beala radio- och tv-avgift*.
- Kind, Hans Jarle og Guttorm Schjelderup (2008): *Hvordan skal NRK finansieres?*
- Kirchhof, Paul (2010): *Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*.
- Kulturministeriet (2004): *Licens eller skat, Rapport fra arbejdsgruppen om den fremtidige finansiering af DR og TV 2 (regionerne)*.
- Kulturministeriet (2014): *Rapport fra arbejdsgruppe nedsat i henhold til medieaftale 2012–2014*.
- Kulturstyrelsen (2014): *Medieaftalen 2015-2018*
- Kulturutskottets betänkande 2014/15:KrU3: *Regjeringen bör utreda tv- och radioavgiften (KrU3)*
- Matzner, Peter (2015): *Administrative Court exempts streaming devices from licence fee* i IRIS 2015-9:1/5.
- Medietilsynet (2015): *Økonomi i norske medievirksomheter 2010–2014*.
- Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst – Allmennkringkasting og mediemangfold*.

Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt – En skattereform for omstilling og vekst.*

Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2015): *Skýrsla nefndar um starfseni og rekstur RÚV frá 2007.*

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2016): *Det norske markedet for elektroniske kommunikasjonstjenester 2. halvår 2015.*

Nilssen, Tore (2015): *Skattefinansiering av kringkasting, Samfunnsøkonomen* nr. 6/2015.

NOU 1972: 25 *Norsk rikskringkasting – organisasjon og ansettelsesvilkår.*

NOU 1975: 7 *Kringkastingslov.*

NOU 1999: 26 *Konvergens – Sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene.*

NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.*

Official Journal of the European Union C 8/4, 2012/C 8/02: *Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensations granted for the provision of services of general economic interest.*

Official Journal C 340, 10/11/1997 P. 0001-0144: *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union. The Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Contents.*

Recommendation CM/Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of content, adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies.

Recommendation CM/Rec (2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society, adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies.

Recommendation CM/Rec (2012)1 of the Committee of Ministers to member states on public media governance, adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012.

Recommendation CM/Rec (2015)6 of the Committee of Ministers to member states on the free, transboundary flow of information on the Internet, adopted by the Committee of Ministers on 1 April 2015.

RP 28/2012 *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond.*

RP 29/2012 *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Rundradion Ab och lagen om statens televisions- och radiofond.*

RP 58/2015 *Regeringens propotion till riksdagen med förslag til lag om ändring av § 2 I lagen om Rundradioskatt.*

Rydningen, Arne, Unn Doris Bæck og Frank Olsen (2003): *Lokal drivstoffavgift i Tromsø 1990–2003, en evaluering*, NORUT Samfunnsforskning AS Rapport nr. 10/2003.

Skogli, Erland, Leo Grünfeld, Einar Gotaas og Ida Amble (2014): *Analyse av modeller for finansiering av NRK AS*, Menon-publikasjon nr. 33/2014.

Stortinget (2005): *Bevilgningsreglementet (vedtatt av Stortinget 26. mai 2005).*

St.meld. nr. 30 (2006–2007): *Kringkasting i en digital fremtid.*

Sumiala-Seppänen, Johanna (1999): *A Longstanding Experiment – The History of the Finnish Broadcasting Model.*

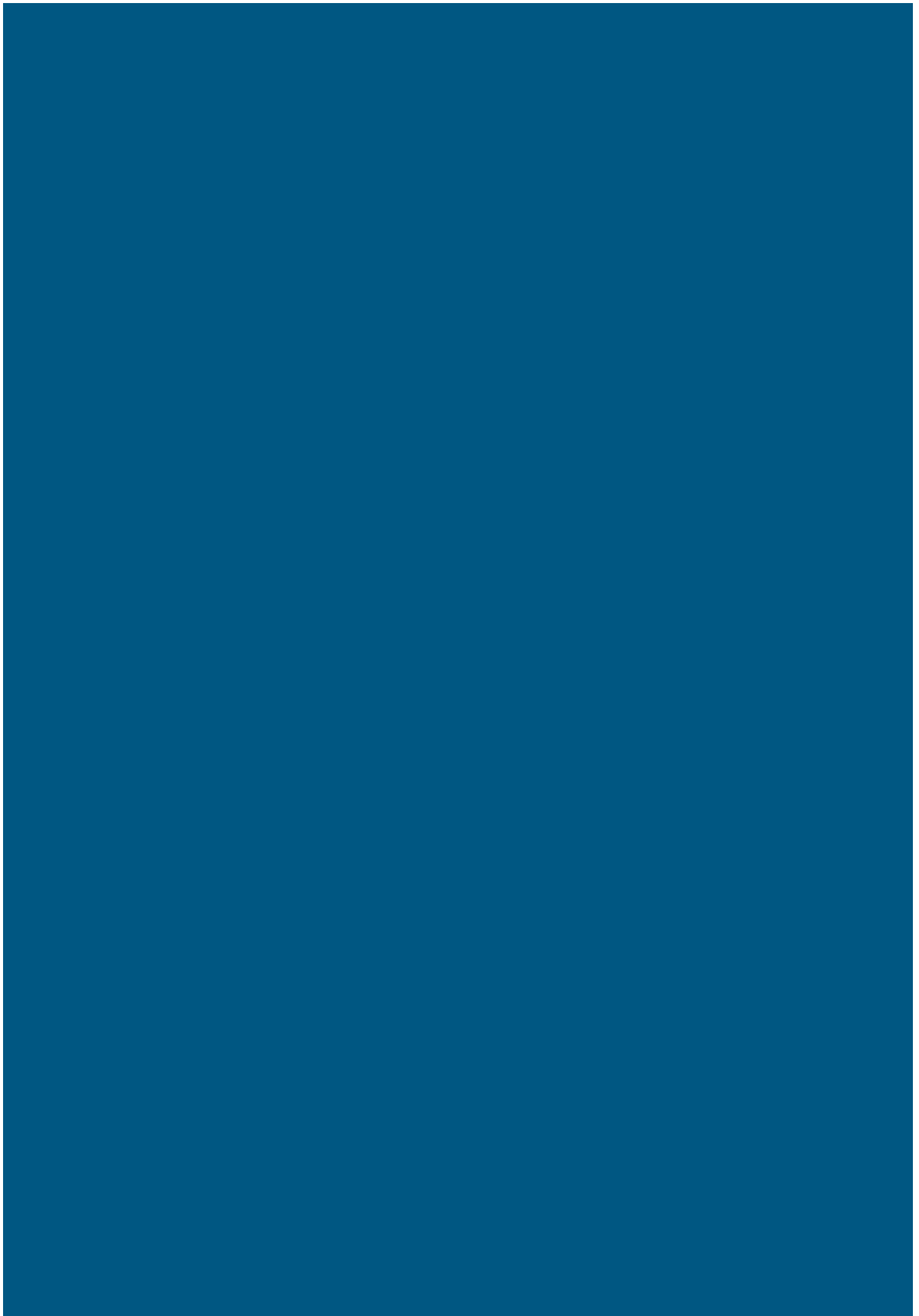
SOU 2005: 2 *Radio och TV i allmänhetens tjänst – Finansiering och skatter*

SOU 2012: 59 *Nya villkor för public service*

Vaage, Odd Frank (2016): *Norsk mediebarometer 2015*, Statistisk sentralbyrå, Statistiske analyser 146.



Egne notater:





Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Kulturdepartementet for å utrede alternative modeller for offentlig finansiering av NRK.

Last ned rapporten fra: www.regjeringen.no/kud

Publikasjonskode: V-0992 B

Design og ombrekking: Melkeveien Designkontor as

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

06/2016 - opplag 200